

José Antonio Alonso

Catedrático de Economía Aplicada, Universidad Complutense de Madrid

La Agenda 2030: oportunidad y desafío

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible supone, para buena parte de los países del mundo, al tiempo, una oportunidad y un desafío: oportunidad para enfrentar colegiadamente desafíos relacionados con el progreso colectivo, en un mundo en que las demandas de equidad, sostenibilidad ambiental y buen gobierno se hacen cada vez más apremiantes; y desafío por la impresionante movilización de recursos y capacidades que la Agenda habrá de comportar y por las transformaciones que reclama en los modos de vida y en los patrones de producción y consumo hoy vigentes.

Quizá convenga detenerse en los dos aspectos señalados en el párrafo previo. El primero –el sentido de oportunidad– insiste en la idea de que los países no deben entender la Agenda 2030 como algo ajeno, como un compromiso que se impone desde el exterior, sino como una oportunidad para afrontar, con perspectiva comprensiva y a largo plazo, problemas que les son propios, ya sea en el ámbito de su desarrollo nacional –para hacerlo social y ambientalmente más sostenible–, ya sea para afrontar aquellos desafíos globales que el país comparte con el resto de la comunidad internacional. En el fondo, lo que se sugiere es que de no existir la Agenda 2030, los países tendrían que afrontar, de igual modo –en este caso en solitario–, buena parte de lo que la Agenda sugiere.

Por supuesto, no faltan los escépticos que niegan este supuesto y catalogan la Agenda 2030 como un ejercicio de retórica e hipocresía al uso en el ámbito internacional; falsas promesas publicitadas para mejorar la imagen de los organismos multilaterales (particularmente, Naciones Unidas) y calmar la conciencia de los más crédulos. Se plantea, en este caso, que si los gobiernos desearan construir estrategias de desarrollo incluyentes y sostenibles no necesitarían de un acuerdo internacional para hacerlas efectivas en el seno de sus países; y, al contrario, si no lo desearan, de nada vale un acuerdo internacional que lo proclame, si, como es el caso, ese acuerdo carece de medios para exigir el cumplimiento de lo comprometido.

Pese a su aparente consistencia, el problema de la anterior argumentación es que no deja espacio para las áreas grises, aquellas donde los estímulos y las penalizaciones sustituyen a las órdenes, y donde la disposición compartida desplaza a la estricta autoridad jerárquica. Y, justamente, ese espacio omitido es en el que puede desplegarse buena parte de la acción colectiva internacional. A ese nivel son pocos los mecanismos o las instituciones con capacidad para imponer acuerdos y desplegar una política de sanciones frente a los incumplimientos. Entre ellos figuran el Consejo de Seguridad, para ámbitos relacionados con la paz y la seguridad, o la Organización Mundial de Comercio, a través de su órgano de resolución de disputas. A nivel regional, los procesos de integración han establecido, en ocasiones, mecanismos supranacionales con capacidad ejecutiva, siendo la Unión Europea la que ha ido más lejos en ese proceso. Pero, se trata de excepciones, que se han construido muy laboriosamente y en situaciones y ante temas muy específicos. En el resto de los casos, las cesiones formales de soberanía de los países son mínimas, de modo que el sistema internacional actúa necesariamente a través de mecanismos de acuerdo y acción concertada de carácter predominantemente voluntario.

Como es obvio, esta forma de proceder ha abierto espacio a una recurrente acumulación de incumplimientos, minando la credibilidad y eficacia de la acción colectiva internacional. Ahora bien, que se carezca de procedimientos ejecutivos para hacer cumplir lo acordado no es equivalente a carecer de ese tipo de acuerdos. Hay, cuando menos, tres virtualidades que un acuerdo internacional –incluso uno que se mueva en el terreno de las aspiraciones– puede desplegar: en primer lugar, ayuda a construir agenda, permitiendo que se focalice la atención pública sobre temas que, de otro modo, podrían quedar diluidos o relegados; en segundo lugar, proporciona una palanca para respaldar la movilización y demanda de aquellos sectores sociales partidarios de lo acordado (rendición de cuentas de abajo hacia arriba); y, en tercer lugar, puede dar lugar a mecanismos de estímulo a través de la emulación (o, alternativamente, del coste reputacional) que se deriva de los procesos de seguimiento y rendición de cuentas acordados internacionalmente (rendición de cuentas horizontal).

Es en este ámbito en el que cabe interpretar la oportunidad que supone la Agenda 2030: proporciona un marco para que los países definan de forma compartida aquellas prioridades que les afectan y propicia un sistema colegiado de seguimiento –de múltiples niveles– desde el que estimular los procesos de implementación y de rendición de cuentas. Es posible que en ámbitos determinados, relacionados con problemas sistémicos de carácter global –como es el caso del cambio climático–, estos procedimientos sean a todas luces insuficientes: para ese tipo de problemas es requerida una respuesta de naturaleza vinculante, que comprometa y obligue. Pero, en el resto de los casos, es necesario buscar un equilibrio entre la acción coordinada internacional y el respeto a los márgenes con que los países cuentan para definir sus políticas, de acuerdo a las capacidades y condiciones de cada cual y a la voluntad de sus respectivas sociedades. Solo de este modo se estará en condiciones de eludir el *trilema* del que nos advierte Dani Rodrik (2012) asociado al proceso de globalización en curso.

El anterior planteamiento pareciera chocar con uno de los rasgos más característicos de la nueva Agenda, que es su carácter universal: es decir, su voluntad de interpelar y comprometer a todos los países, cualquiera que sea su nivel de desarrollo o sus circunstancias específicas. La con-

tradicción es solo aparente, porque no se trata de una agenda cerrada y uniforme para todos, sino abierta a su adaptación a las condiciones de cada país. La Agenda no será efectiva si los países no la asumen como propia y la adaptan a su realidad específica. La primera tarea para echar a andar el proceso es, pues, la *adopción* de la Agenda y la *adaptación* de sus contenidos a la realidad de cada país. Una doble tarea que requiere dosis similares de voluntad política y de creatividad: *voluntad política* para movilizar y poner en acción capacidades nacionales al servicio de unos objetivos que son, sin duda, ambiciosos; y *creatividad* para traducir la Agenda a los términos propios que imponen las prioridades socialmente configuradas en el país, identificando la métrica adecuada para cada caso y las respuestas de política que se demandan. Se trata, en definitiva, de entender la Agenda más como una oportunidad para promover un cambio estimado como deseable que como una tarea impuesta desde el exterior; y más como una guía inspiradora para el diseño de una respuesta política autóctona que como un rígido recetario.

Este planteamiento aleja la respuesta que se demanda de los países de dos formulaciones extremas igualmente inconvenientes. La primera es suponer que la universalidad de la Agenda convierte sus compromisos en una suerte de plantilla que debe ser replicada en cualquier contexto: es claro que este no es el propósito que anima la Agenda 2030. La propia Naciones Unidas advierte en el documento de la Agenda 2030 que «cada gobierno fijará sus propias metas nacionales, guiándose por la ambiciosa aspiración general, pero tomando en consideración las circunstancias del país». Es preciso, pues, que en cada caso se haga un ejercicio de adaptación de la Agenda a las circunstancias propias. Ahora bien, ese ejercicio no debiera llevar a pensar –y es la segunda interpretación inconveniente– que la Agenda debe considerarse como un menú abierto a la elección de cada uno de los países implicados. Frente a esta interpretación, conviene insistir en la integralidad de la Agenda y en el compromiso que los países han asumido con respecto a los objetivos que en ella se proponen. Los países pueden precisar sus prioridades, pero a partir del conjunto de los propósitos y objetivos que la Agenda contiene.

En principio, cabe concebir la existencia de dos caminos posibles para afrontar esa tarea: ambos han sido recorridos por diferentes países de América Latina, por utilizar esta región como marco de referencia (Alonso et al, 2017). La primera vía ha supuesto acudir a los planes nacionales de desarrollo (o a las políticas estratégicas del país, cualquiera que sea su formato), que habían sido elaborados y acordados con anticipación a la propia Agenda 2030, para someter su contenido a un detenido escrutinio, al objeto de identificar las áreas que son consistentes con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las que requieren de una más exigente formulación o de un nuevo desarrollo para dar cumplimiento a lo acordado en Naciones Unidas. En este caso se parte de las políticas acordadas en el país para, sobre ellas, introducir las modulaciones necesarias para que integren del mejor modo los compromisos a que emplaza la Agenda 2030. Venezuela, Guatemala, Colombia, Perú, México o Argentina son algunos de los países de la región que mejor se adaptan a este modelo de implementación de la Agenda 2030. Este modelo se muestra compatible con la creación, en algunos casos, de consejos o comisiones para el proceso de implementación de la Agenda, pero lo relevante es que la tarea se inicia a partir de las políticas ya definidas previamente por el gobierno.

Otros países han seguido una senda alternativa y han preferido partir de la Agenda 2030 para, tomando en cuenta las especificidades nacionales, identificar las metas a las que se puede comprometer el país, tratando de identificar los ámbitos de acción política y las medidas concretas que debían ser puestas en juego para ello. En este caso, el esfuerzo de adopción de la Agenda se ha solidado materializar en un documento nuevo –un plan o una estrategia nacional–, que se ha presentado como la respuesta nacional al compromiso colectivo al que emplaza la Agenda 2030. Guatemala es un ejemplo, entre otros países, de esta forma de proceder en el seno de la región.

En principio, no parece que exista razón alguna que otorgue preferencia o ventaja a una de las dos vías: ambas son sendas razonables para avanzar en el proceso de adopción y de adaptación de la Agenda. Depende de las circunstancias de los países y, de forma más precisa, de la solidez alcanzada por los procesos de definición de políticas previos y del respaldo social que aquellos procesos suscitaron, lo que justifique la opción por una u otra vía. Lo importante, en todo caso, es evitar que se entiendan los compromisos derivados de la Agenda 2030 como un plano de acción política «distinto y paralelo» al definido por las políticas públicas. Muy al contrario, el propósito a perseguir debería ser que la Agenda 2030 *permee y se integre* en el marco de acción y en el cuerpo de los compromisos que definen las políticas nacionales.

Cualquiera que sea la vía adoptada, ambas requieren para ser efectivas de una clara visión estratégica por parte de los países, de la capacidad para articular respuestas integrales, que superen la mera yuxtaposición de políticas sectoriales al uso, y de una voluntad por construir acuerdos políticos y sociales de largo aliento, que trasciendan el ciclo legislativo y se proyecten hacia un escenario a medio plazo como el que define la Agenda 2030.

Semejantes requerimientos no son siempre fáciles de cumplimentar, incluso en países desarrollados, con sistemas institucionales altamente consolidados. Conspiran contra esa posibilidad al menos tres tipos de problemas:

- En primer lugar, el acortamiento de horizonte que provoca el peso del ciclo legislativo sobre las preocupaciones de los dirigentes políticos. Con frecuencia, las iniciativas sometidas a debate público vienen presididas por la búsqueda de rentabilidad electoral por parte de los actores que las proponen, lo que relega a un puesto subordinado el tratamiento de aquellos temas estratégicos que requieren horizontes más dilatados. Este es el caso de la Agenda 2030, que está diseñada para ser desarrollada a lo largo de tres lustros, preservando la consistencia temporal de las decisiones. Puede ser que los gobiernos la asuman formalmente, pero la releguen en la práctica a un puesto subordinado de las prioridades públicas al observar su limitada rentabilidad en el marco temporal en el que se deciden las opciones electorales.
- El segundo problema alude a la cultura compartimentada de la administración, que hace que la acción del gobierno se presente como un agregado de políticas sectoriales, cada una de ellas decidida, con elevada autonomía, por el ministerio responsable. La

Agenda 2030 solo será una realidad si rompe con esa visión y se preserva el sentido integral de la acción pública, en la que se consideren las interacciones entre los distintos objetivos y ámbitos de actuación. En este sentido, cabría decir que la Agenda 2030 es, en sí misma, una agenda de coherencia de políticas.

- Por último, también atenta contra la aplicación de la Agenda 2030 la incapacidad de construir consensos y de articular alianzas entre actores diversos para movilizar recursos y capacidades al servicio de los objetivos propuestos. Esta dificultad puede ser especialmente acentuada en los casos de sociedades altamente fragmentadas, con conflictos sociales abiertos, en las que existe un clima de hostilidad franco entre las fuerzas políticas o con un marco institucional degradado o poco creíble.

Cuba: fortalezas y debilidades

Las anteriores consideraciones son útiles para analizar el caso de Cuba. Son pocos los avances formales que hasta el momento se han producido en torno a adopción y adaptación de la Agenda 2030 al caso cubano; y no existe una estrategia pública de definición de prioridades y de implementación de esa Agenda que sea públicamente reconocida. No es el único de los países que está en esa situación; la propia España carece hasta el momento de una estrategia oficial para adaptar y aplicar la Agenda 2030; y otros países, aunque han avanzado en las tareas preparatorias de elaboración de los documentos de estrategia, han dado limitados pasos efectivos para hacerla realidad.

Pese al retraso en poner en marcha el proceso, es claro que Cuba parte de algunas fortalezas que no cabe desconocer.

Fortalezas

Tres son de especial relevancia:

En primer lugar, sumida como está en un proceso de reforma y cambio económico e institucional, Cuba ha realizado en este período más cercano reiterados esfuerzos por definir líneas de acción estratégica a medio plazo para el país. Se inició este proceso con el documento, de 2011, de Lineamientos de Política Económica y Social del Partido y la Revolución, aprobado en el VI Congreso del Partido Comunista. En este documento se plantearon las orientaciones básicas a las que se iba a someter el proceso de «renovación» del modelo económico y social cubano, coincidiendo con el cambio en la jefatura del Estado, con motivo de la enfermedad de Fidel Castro. Ese primer documento fue objeto de desarrollos y revisiones posteriores, como la actualización que se hizo en el VII Congreso del Partido Comunista, para el período 2016-2021. Y, más recientemente y en ese mismo marco, se produjo la aprobación de la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano, y, especialmente, del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, que, si bien no se inspira directamente en la Agenda de Desarrollo, adopta su mismo escenario temporal de 2030. En algunos casos, estos documentos se pueden juzgar como excesivamente generales y faltos de precisión o, en otros, como

demasiado prescriptivos, pero lo cierto es que revelan un esfuerzo por ordenar estratégicamente las prioridades para Cuba en el período para el que está vigente la Agenda 2030. No sería demasiado difícil para las autoridades cubanas realizar un análisis para identificar qué parte del Plan aprobado es coherente con la Agenda 2030 y dónde se pueden producir modificaciones o desarrollos ulteriores para garantizar esa coherencia. No necesita Cuba dotarse de nuevas capacidades de definición estratégica, porque es claro que las tiene. De hecho, cabría decir que Cuba está especialmente preparada para adoptar la primera de las vías sugeridas para la adopción y adaptación de la Agenda 2030: partir de las políticas públicas ya acordadas para adaptarlas, si se requiere, a lo propuesto en los ODS.

En segundo lugar, la Agenda 2030 reclama, como se ha señalado, una visión integral de la acción de gobierno, capaz de superar los compartimentos de los diversos departamentos ministeriales y someter la acción pública a un marco coherente e integral. De nuevo, por su experiencia planificadora y por las respuestas que el país tuvo que adoptar durante el período de crisis más reciente (el «período especial»), Cuba se encuentra especialmente preparada para este tipo de respuestas integrales. El grado de centralización y dirección unitaria de la política del Estado ha sido siempre elevado. Si eso genera costes y rigideces en ciertos ámbitos, favorece, sin embargo, el diseño de respuestas integrales que representen una acción conjunta del Gobierno (*the whole government approach*). Ese mismo enfoque favorece que se superen problemas de coordinación en la acción de gobierno y se aprovechen de manera más plena los impactos de unas actividades sobre otras en el despliegue de la Agenda 2030.

Por último, es un rasgo característico de Cuba disponer de una población formada, de una burocracia aceptablemente competente (en relación con otras de su región) y de un ecosistema de ciencia e investigación relativamente desarrollado. Son todos aspectos muy positivos para una Agenda que reclama un esfuerzo notable de innovación, de búsqueda y de exploración de nuevas respuestas a problemas que tenemos bien diagnosticados, pero para los que carecemos de soluciones probadas. La Agenda 2030 no solo reclama coherencia a los gobiernos, sino también creatividad en la construcción de escenarios sociales alternativos en los que se mejoren las dosis de inclusión y sostenibilidad de nuestros modelos de progreso.

Debilidades

Las fortalezas son detectables, aunque no todas ellas son nítidas; pero igualmente visibles son las debilidades. Tres destacan de forma muy especial.

El primer problema deriva de la propia situación económica de la isla, que hace que buena parte de la atención y de las energías de los dirigentes y responsables públicos esté orientada a definir el ritmo y la secuencia de la reforma. Se han avanzado pasos en ese proceso, pero las medidas más decisivas y traumáticas —entre ellas la disolución de la dualidad monetaria o la reforma del mercado de trabajo— están todavía por tomar. Se puede opinar acerca de cuál sea el enfoque y el ritmo

más adecuado para abordar esos procesos, pero pocos dudan de que su impacto social, al menos a corto plazo, puede ser elevado. Es razonable, por tanto, que los dirigentes estén mucho más preocupados por el diseño y la aplicación de la reforma al más inmediato corto plazo que en estrategias de largo alcance para cuya implementación esa misma reforma se convierte en requisito. Esta preocupación se acentúa si, como es el caso, se agranda la brecha entre expectativas y realidad en lo que hace al efecto de las reformas sobre las condiciones de vida de la población, una población ya muy castigada por las dificultades del tránsito del modelo económico y de la larga crisis que lo acompaña. En suma, la situación económica y social de la isla hace que se acorte el horizonte de las preocupaciones más centrales de la población y de las autoridades, provoca una reversión de la mirada hacia los problemas internos (respecto a los compartidos a escala internacional) y resta capacidad de maniobra a las instituciones para construir respuestas estratégicas que sean efectivas. Todo ello puede afectar negativamente al diseño y desarrollo de la Agenda 2030.

El segundo problema tiene que ver con la situación política del país: el comienzo de la Agenda 2030 coincide con un cambio en el liderazgo del Estado. Como es sabido, existe el compromiso público de Raúl Castro de abandonar la presidencia del país y la jefatura de Gobierno en el próximo año 2018. Con ese acto se pondrá fin a la dominante presencia en los máximos cargos públicos de la generación de los que hicieron la Revolución y se abre paso a una nueva cohorte de dirigentes de perfil muy distinto a los anteriores, cuya capacidad para el liderazgo es virtualmente desconocida. La autoridad de estos nuevos dirigentes no se basa en una legitimidad «ganada» –fruto de su protagonismo en la Revolución–, sino en una legitimidad «transferida» –consecuencia de la designación. La capacidad de ese acto para suscitar el consenso y el respaldo social en torno a los nuevos líderes está por ver. Serán dirigentes, además, que habrán de gobernar el país en condiciones difíciles, habida cuenta de que buena parte de las medidas de reforma de más intenso calado están todavía por realizar. Todo ello proyecta una sombra de incertidumbre sobre el futuro más inmediato de la isla, que no contribuye a generar las condiciones de gobernanza (estabilidad y legitimidad) más acordes para poner en marcha una agenda ambiciosa como la de los ODS.

Un último problema tiene que ver con el limitado peso que los actores no gubernamentales tienen en la vida económica y política de Cuba. Como se ha señalado, la Agenda 2030 reclama una movilización del conjunto de los recursos y las capacidades de la sociedad, y no solo de sus actores gubernamentales. Es necesario que se movilicen las instituciones provinciales y locales, que se activen sindicatos y asociaciones empresariales, que se sumen asociaciones profesionales, universidades y organizaciones no gubernamentales (ONG). La Agenda 2030 define un marco de política pública, pero entendiendo lo público no como lo meramente gubernamental, sino como el espacio de la acción pública, donde se expresan los intereses colectivos. Ha caracterizado a Cuba, sin embargo, una hipertrofia del Estado, a costa del resto de los actores sociales, que carecen de los medios –y de la libertad– para expresarse y movilizarse, presionando a los poderes públicos y construyendo sus propias respuestas. Este hecho constituye, sin duda, una limitación para el desarrollo de la Agenda 2030.

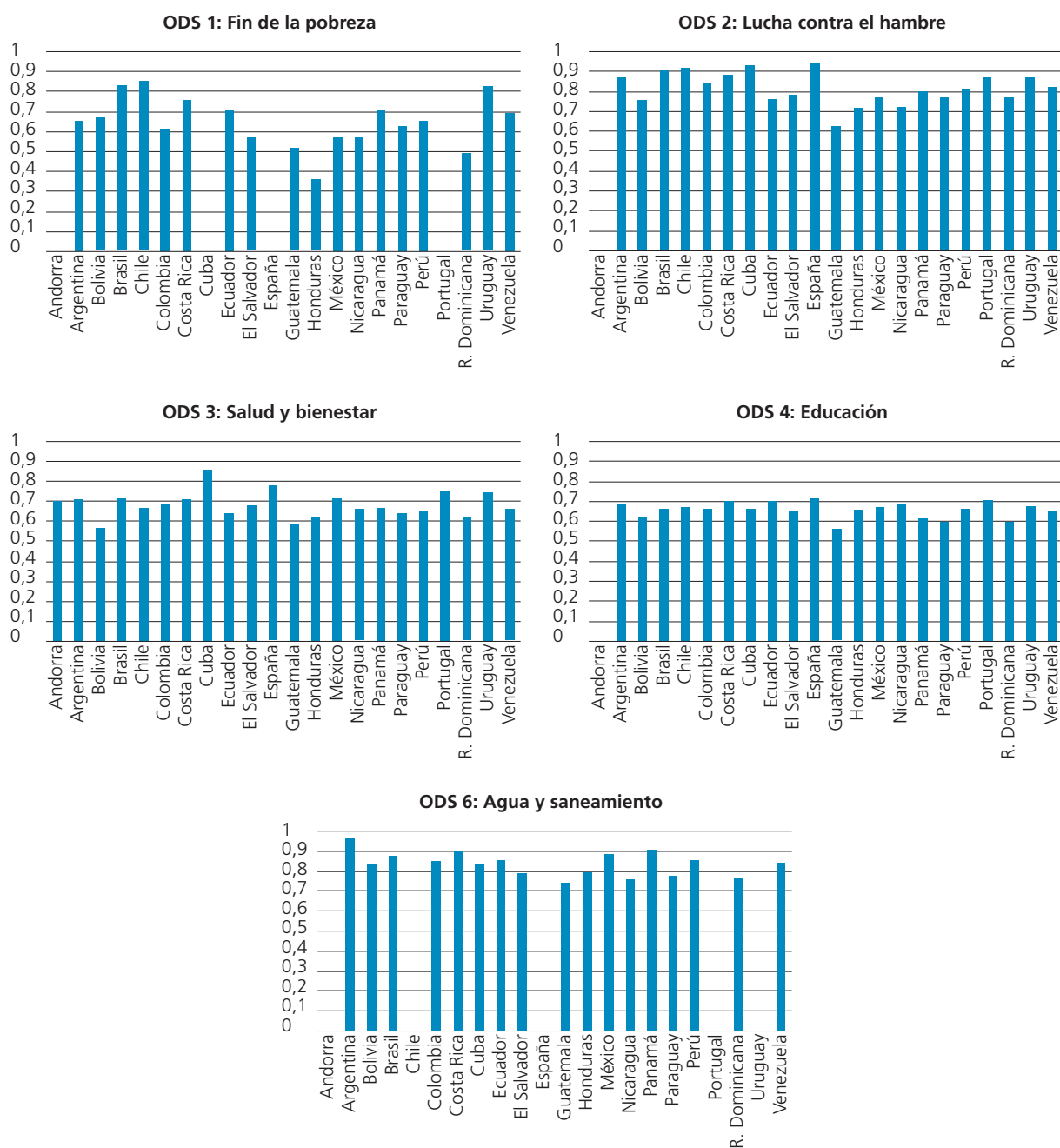
Cuba en el contexto de América Latina

Ahora bien, ¿de qué nivel parte Cuba para avanzar en la Agenda 2030? Para responder a esta pregunta, se ha echado mano de un estudio previo realizado por el autor, junto con otros colegas, para la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), titulado *La cooperación iberoamericana y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. En ese estudio se identifican para cada uno de los ODS, los indicadores que conforman el primer nivel de los definidos por el Grupo Interagencial y de Expertos en Indicadores de Desarrollo Sostenible, de Naciones Unidas (IAEG-SDG): es decir, aquellos que gozan de una metodología aceptablemente definida y con datos regulares para una amplia relación de países. A través de esos indicadores se da cuenta de dónde está la Comunidad Iberoamericana en cada uno de los ámbitos a los que remiten los ODS. De forma puntual, en ciertos ámbitos en los que se carece de indicadores convenidos, de acuerdo a los criterios del IAEG-SDG, se recurrió a fuentes alternativas, cuando estas eran de amplio uso y reconocimiento. El recurso a estas fuentes complementarias perseguía completar la imagen que ofrecen los indicadores acordados, cuando estos dejan excesivos espacios opacos al análisis. Por último, para representar la posición relativa de cada uno de los países de la región, se construyeron unas medias estandarizadas para cada uno de los ODS. Para ello, en un primer paso, se estandarizaron los valores de los indicadores correspondientes a cada uno de los países iberoamericanos, poniéndolos en relación con los valores máximos y mínimos internacionales. Y, posteriormente, se estimaron las medias, a partir de los indicadores disponibles para cada ODS. Ello dio lugar a un diagnóstico en el que se consideraron cerca de noventa indicadores, referidos a los distintos países de la región incluidos España y Portugal.

Aquí se ofrecerá, sin embargo, la imagen sintética que resulta de calcular la media de los indicadores estandarizados que se han utilizado en cada uno de los ODS, descontando el nº17 por referirse más a los medios de implementación y a los aspectos sistémicos relacionados con la Agenda 2030 que a los aspectos de diagnóstico nacional. Los indicadores están, pues, estandarizados en relación con los valores máximos (valor 1) y mínimos (valor 0) –que se registran a escala internacional– para después calcular la media de estos indicadores por cada objetivo y para cada país iberoamericano. De este modo, se dispone de una imagen para cada uno de los ODS en el que se sitúa a Cuba (cuando dispone de datos oficiales en los indicadores considerados) en relación con el resto de los países objeto de estudio. Aunque este ejercicio ofrece una primera imagen útil para los procesos de decisión, debe ser interpretado con las cautelas oportunas que se derivan de las limitaciones metodológicas y estadísticas existentes: ni todos los países reportan sobre todos los indicadores analizados ni todos los objetivos presentan la misma cobertura respecto al número de indicadores con información disponible.

Para la realización de este balance general, y sin perjuicio de la más amplia transversalidad que debe inspirar a la agenda, los dieciséis objetivos se agrupan a continuación en seis áreas diferenciadas, en función de sus respectivas naturalezas y de la temática a la que centralmente atiende cada uno: logros sociales; reducción de las desigualdades; crecimiento y prosperidad; sostenibilidad medioambiental; gobernanza, y construcción de sociedades pacíficas.

Recuadro 1. Situación de los objetivos relativos a logros sociales (promedio normalizado de los indicadores utilizados)



Fuente: Alonso et al. (2017)

Objetivos relativos a logros sociales

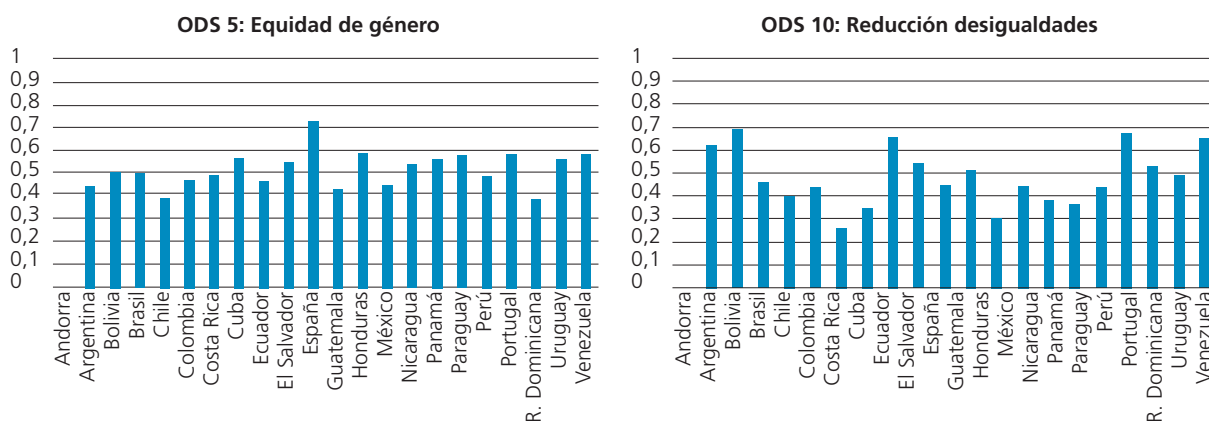
Atendiendo a los objetivos más centrados en logros sociales (recuadro 1), se observan elevadas disparidades entre los países iberoamericanos. Mientras un grupo de países –entre los que, además de España y Portugal, suelen encontrarse estados como Uruguay, Chile, Brasil o Costa Rica– parecen disfrutar de una mejor situación, existe un conjunto de países en los que persiste una realidad más acuciante. Este es el caso fundamentalmente de países como Guatemala, Honduras, Nicaragua

y República Dominicana, donde los aspectos más directamente relacionados con la satisfacción de las necesidades sociales básicas resultan notablemente más severos. En este contexto, Cuba se encuentra entre los países que presentan mejores parámetros en estos ámbitos, particularmente en lo que se refiere a lucha contra el hambre, salud y, aunque en menor medida, educación y agua y saneamiento. No existe información, sin embargo, respecto a los indicadores de pobreza absoluta, que sean comparables con los ofrecidos por el resto de países.

Objetivos relativos a la reducción de las desigualdades

También los resultados son marcadamente dispares entre los países iberoamericanos si se analizan los logros alcanzados en materia de reducción de las desigualdades (recuadro 2). Por una parte, en lo que se refiere específicamente a la lucha contra la desigualdad de género, los mayores esfuerzos parecen registrarse en países como España, Uruguay, Cuba, El Salvador y Honduras, aunque todos ellos todavía considerablemente alejados de los valores máximos existentes a nivel mundial. Sin embargo, es en Chile, Guatemala, República Dominicana, Argentina y México donde resultan más marcadas las diferencias entre hombres y mujeres.

Recuadro 2. Situación de los objetivos relativos a la reducción de las desigualdades (promedio normalizado de los indicadores utilizados)



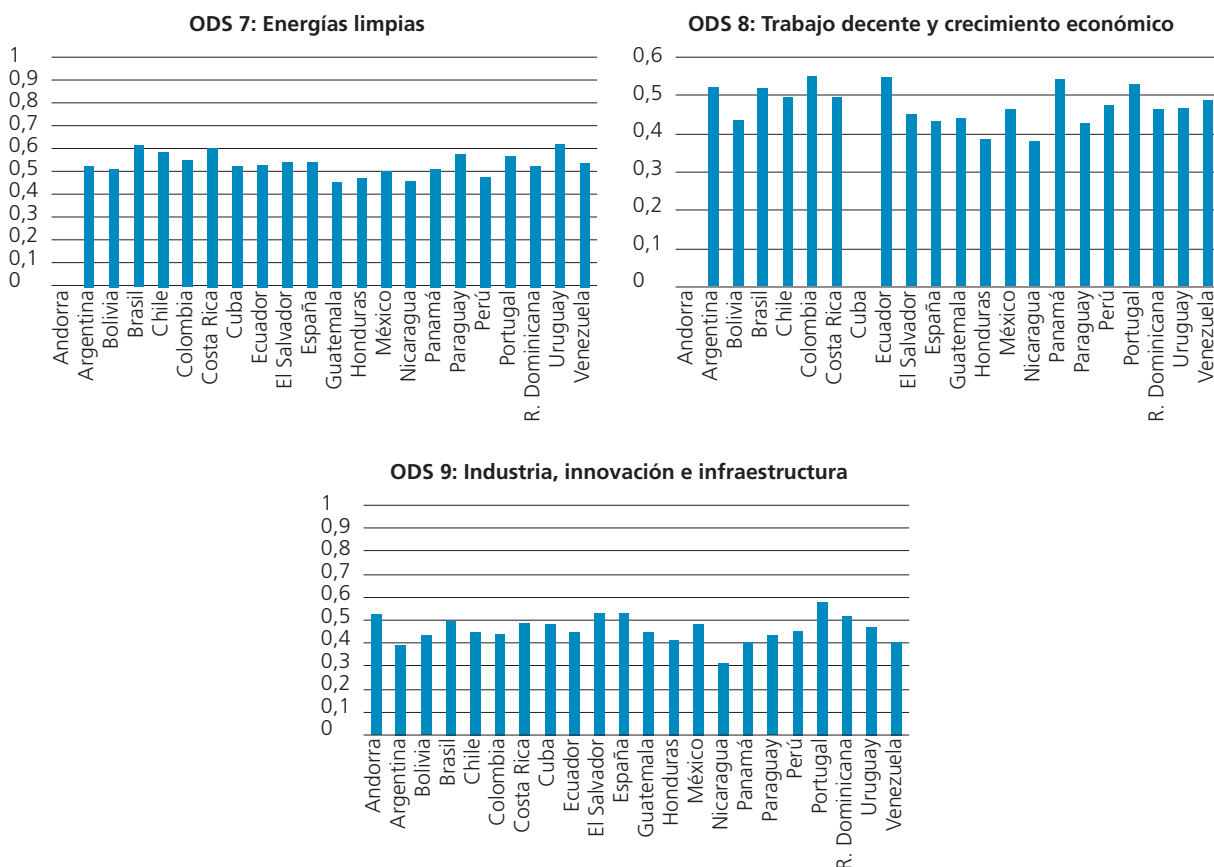
Fuente: Alonso et al. (2017)

Por otra parte, en lo que se refiere a la desigualdad de renta, Bolivia, Perú, Ecuador y Uruguay aparecen como los países que mejores resultados arrojan. Aquí es preciso advertir que lo que se está considerando es no sólo el punto de partida en materia de equidad, sino también los avances registrados en los últimos años. Ello explica que, pese a que su nivel de desigualdad sea inferior, países como España o Portugal, donde ha crecido la desigualdad, tengan peor desempeño que países más desiguales pero con mejoras redistributivas en los últimos años. Una situación similar es la que presenta Cuba, que aunque parte de menores niveles de desigualdad que otros países del entorno, ha visto empeorada la distribución de la renta en los últimos años. Teniendo esto en cuenta, sería en países como Costa Rica, Honduras, Cuba y Panamá donde menos visibles resultan los esfuerzos en términos de redistribución de la riqueza y reducción de la desigualdad.

Objetivos relativos al crecimiento y la prosperidad

Las diferencias entre los países iberoamericanos parecen menos marcadas en aquellos objetivos más ligados al crecimiento y la prosperidad, aunque también se observan algunas relevantes disparidades (recuadro 3).

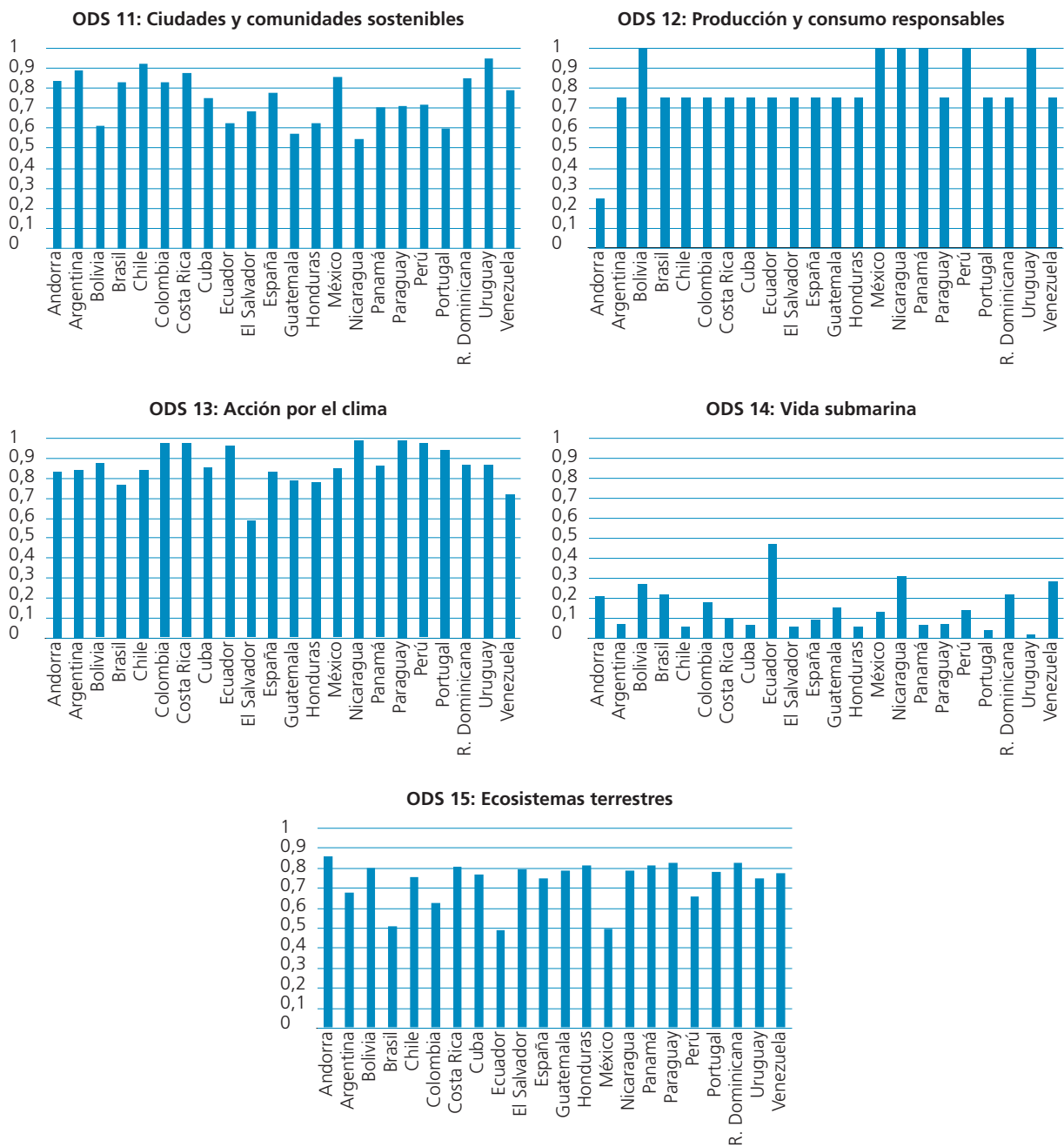
Recuadro 3. Situación de los objetivos relativos al crecimiento y la prosperidad (promedio normalizado de los indicadores utilizados)



Fuente: Alonso et al. (2017)

Es en el ODS 7, dedicado al uso de energía asequible y no contaminante, donde se observa una mayor homogeneidad, situándose el grueso de los países en valores próximos al 0,5. Brasil, Costa Rica y Uruguay aparecen destacados con ratios algo más elevadas (todos por encima del 0,6), mientras que Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú son los países que registran valores inferiores. La heterogeneidad es algo más marcada en el objetivo dedicado al trabajo decente y el crecimiento económico, donde los valores oscilan desde el 0,38 de Honduras y Nicaragua, hasta el 0,55 de Colombia, pero en el que Cuba carece de datos. Por último, en lo que se refiere al ODS 9, centrado en industria, innovación e infraestructura, la práctica totalidad de los países iberoamericanos se sitúan en valores entre el 0,4 y el 0,5, incluida Cuba. Por encima de este valor tan solo se sitúan, además de los tres países europeos, El Salvador y República Dominicana, aunque en ambos casos existen carencias de información en lo relativo a investigación. Mientras que solo Argentina y, de manera más acusada, Nicaragua quedan por debajo del rango señalado.

Recuadro 4. Situación de los objetivos relativos a la sostenibilidad medioambiental (promedio normalizado de los indicadores utilizados)



Fuente: Elaboración propia

Objetivos relativos a la sostenibilidad medioambiental

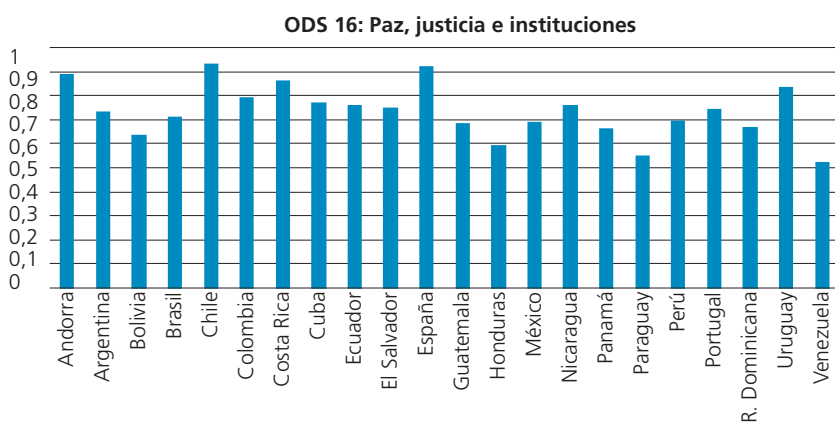
Los resultados en relación con los objetivos más directamente ligados a la sostenibilidad medioambiental son muy variables y heterogéneos, no solo entre unos países y otros, sino también dentro de los propios países en función de los aspectos concretos a los que se atienda, por lo que resulta difícil hacer un balance general unívoco en este sentido (recuadro 4). No obstante, pueden destacarse algunas consideraciones

de interés. Por el lado positivo, pueden reseñarse los resultados de Chile, Uruguay, Argentina y Costa Rica en materia de ciudades y comunidades sostenibles; de Bolivia, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay, en el ámbito de la producción y el consumo responsables; de Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Perú, en lo referido a la acción por el clima; de Ecuador, en materia de vida submarina; o, en fin, de Andorra, Paraguay, El Salvador y Bolivia, en materia de ecosistemas terrestres.

Por otra parte, los mayores márgenes de mejora en lo que respecta a sostenibilidad medioambiental parecen encontrarse en Nicaragua, Guatemala, Portugal y Bolivia en lo que se refiere específicamente a ciudades y comunidades sostenibles; en Venezuela, Brasil y, muy marcadamente, El Salvador, en materia de acción por el clima; en la práctica totalidad de los países, salvo el caso ya mencionado de Ecuador, en el ámbito de la vida submarina, donde los valores arrojados por los países iberoamericanos se encuentran notablemente lejos de los valores máximos internacionales; o, por último, en Brasil, Ecuador y México, en lo relativo a la protección de los ecosistemas terrestres.

La posición de Cuba en todo este tipo de aspectos es relativamente rezagada: en todos los casos, con la excepción de la protección de los ecosistemas terrestres, presenta valores de los indicadores inferiores a la media de la región.

Recuadro 6. Situación de los objetivos relativos a la gobernanza y la construcción de sociedades pacíficas (promedio normalizado de los indicadores utilizados)



Fuente: Elaboración propia

Objetivos relativos a la gobernanza y la construcción de sociedades pacíficas

El análisis agregado de los indicadores recogidos para el ODS 16 permite observar las elevadas disparidades que existen en materia de paz, justicia y disposición de instituciones sólidas entre los países iberoamericanos. Existe un nutrido grupo de países que aparecen en una posición relativa superior a la media mundial (correspondiente al valor 0,7), entre los que destacan especialmente Chile y España (ambos con valores cercanos al máximo mundial), así como Andorra, Costa Rica y Uruguay, ya con

valores algo inferiores (recuadro 6). Sin embargo, otros países como Venezuela, Paraguay y Honduras parecen encontrarse en una situación de especial debilidad en lo que afecta al disfrute de la paz, la justicia y las instituciones sólidas, registrando los valores más reducidos en este ámbito. Cuba se encuentra en este respecto en una posición ligeramente por encima de la media regional.

Consideraciones finales

Cuba parte de unas condiciones aceptables para enfrentarse a la tarea de adoptar y aplicar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En buena parte de los indicadores, especialmente en los de naturaleza social, está situada en un adecuado punto de partida, si se compara con la región a la que pertenece o con el conjunto internacional. Por supuesto, hay carencias visibles –especialmente en el campo ambiental–, así como algunos retrocesos en materia social y de equidad, que se han hecho más agudos en los últimos años como consecuencia de la larga crisis que ha padecido el país, pero los logros son manifiestos y facilitan el que se afronte la Agenda 2030 con cierto optimismo. Un optimismo que se acentúa cuando se consideran las condiciones que el país tiene para orientar un esfuerzo integral de carácter estratégico, poniendo en pie las capacidades formativas y de capital humano de su sociedad. Las debilidades más notables resultan del momento económico y político que vive el país. En el medio de un proceso de reformas de resultado en sí mismo incierto, se acumulan los efectos de un previsto relevo en la dirigencia política que tiene un alcance superior al mero cambio de nombres: es el final de una generación depositaria de la legitimidad que arrastraba la Revolución (con sus luces y sus sombras), que cede el relevo a una nueva generación de trayectoria y de capacidad de liderazgo desconocidas. Son estos factores los que pueden hacer que las energías sociales se centren en los problemas inmediatos, acortando el horizonte de los problemas a abordar, o que la sociedad se ensimisme preocupada por su devenir, abandonando o posponiendo tareas y responsabilidades internacionales compartidas que son obligadas en un mundo crecientemente globalizado. Y es ese mismo proceso de cambio en la dirigencia del país el que puede sembrar la inestabilidad que dificulte poner en marcha una Agenda como la de los ODS, que exige un consenso social de largo alcance y un marco previsible de actuaciones consistentes en el tiempo.

Referencias bibliográficas

Alonso, J. A., Huitron, A. y Santander, G.: *La Cooperación Iberoamericana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, SEGIB, Madrid

Rodrik, D. (2012): *Globalization paradox: Democracy and the Future of the World Economy*