

EL PACTO PARA LAS GENERACIONES FUTURAS Y LA GOBERNANZA GLOBAL

En el contexto de la Cumbre del Futuro de Naciones Unidas, que tiene como principal objetivo transformar la gobernanza global y renovar la confianza en las instituciones multilaterales, el secretario general de esta organización, António Guterres, ha subrayado la importancia de la visión a largo plazo. La Declaración sobre las Generaciones Futuras tiene la finalidad de incorporar la perspectiva de dichas generaciones en la gobernanza global atendiendo a sus derechos, intereses y preocupaciones, con el compromiso de la justicia intergeneracional como principio fundamental.



Anna Ayuso,
Investigadora Sénior,
CIDOB

Waldo Swart,
Asistente de investigación,
CIDOB

CIDOB REPORT
12- 2024

La preocupación por garantizar un futuro mejor a la humanidad está en el origen de la creación de las Naciones Unidas en 1945. La primera frase del **preámbulo** de la Carta fundacional enuncia la determinación de «preservar a las generaciones futuras del flagelo de la guerra», y sus propósitos hablan de igualdad, desarrollo social y respeto a los derechos humanos. Esa idea a largo plazo está también incorporada en el concepto de *desarrollo sostenible* que, en 1987, el Informe Brundlandt titulado «Nuestro Futuro Común» (CMMAD, 1988) definió como aquel que «satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades». La idea de justicia intergeneracional, que se centra en garantizar que las decisiones de la generación actual no perjudiquen a las venideras promoviendo la sostenibilidad y el uso responsable de los recursos naturales, ha sido integrada a través de otros instrumentos como la **Declaración sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales hacia las Generaciones Futuras** de la UNESCO (1997).

Durante la gestación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Acuerdo de París de

2015, se fueron incorporando herramientas metodológicas de prospectiva en el proceso de toma de decisiones para analizar los impactos de sus consecuencias en las generaciones que las vivirán; además, se desarrollaron formas de participación de la sociedad civil y otros actores. En septiembre de 2018, se lanzó la *Estrategia de las Naciones Unidas para la Juventud* de cara a fortalecer la participación de las generaciones jóvenes en la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 y, en septiembre de 2022, se estableció la Oficina de Naciones Unidas para la Juventud a fin de, entre otras cuestiones, facilitar el diálogo, la colaboración y la solidaridad intergeneracionales e interculturales.

LOS ODS Y EL ACUERDO DE PARÍS DE 2015 FUERON INCORPORANDO HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS DE PROSPECTIVA EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES PARA ANALIZAR SUS IMPACTOS EN LAS GENERACIONES FUTURAS; ADEMÁS, SE DESARROLLARON FORMAS DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL.

La Cumbre del Futuro de septiembre de 2024 presenta nuevamente como crucial el vínculo entre las generaciones futuras y la gobernanza global. La *Declaración sobre las Generaciones Futuras*, que se incluirá como anexo al Pacto para el Futuro, ofrece la posibilidad de abrir nuevos debates sobre la institucionalización de una perspectiva a largo plazo con la inclusión de las voces de los jóvenes. Asimismo, se incorpora la prospectiva como herramienta para modelar el futuro, los canales de participación de la sociedad civil y la justicia intergeneracional, y se plantea la necesidad de cambios fundamentales para enfrentar las inequidades históricas.

El debate sobre la prospectiva como mirada hacia el futuro

La perspectiva a largo plazo y la metodología de la prospectiva se desarrollan en el *Informe de políticas de Nuestra Agenda Común 1*, publicado por la Oficina del Secretario General y titulado «*Pensar en las generaciones futuras y actuar en su beneficio*» (Naciones Unidas, 2023a). En este informe se incluyen propuestas para definir y concretar los deberes para las generaciones futuras, como la creación de la figura de un enviado especial de las generaciones futuras y un mejor uso de la previsión y los datos. Otros informes posteriores como «*Valorar lo que cuenta – un marco para ir más allá del PIB*» (Naciones Unidas, 2023c) y «*Participación significativa de los jóvenes en los procesos decisivos y de elaboración de políticas*» (Naciones Unidas, 2023b) siguen también la línea de buscar un cambio de paradigma en la forma en que medimos y valoramos lo que importa, poniendo énfasis en el mejor uso de los datos y la ciencia. Este nuevo auge de la metodología de la prospectiva, en la actualidad, se explica por la urgencia de lidiar con la volatilidad, la incertidumbre y la complejidad en un mundo de polícrisis.

La voluntad de reducir riesgos y amenazas hace que sea una herramienta útil para dar espacio a nuevos actores de cara a intentar resolver problemas que comprometen los intereses de las generaciones futuras. Sin embargo, existe una tensión entre una prospectiva más ligada a la gobernanza anticipatoria, y otra enfocada en aprovechar oportunidades para una transformación del sistema internacional. Aunque ambas tratan de reducir los riesgos, una está más orientada a mejorar la gobernanza actual, mientras que la otra busca entender mejor el impacto de los modelos insostenibles de producción y tiene una vocación transformadora.

EXISTE UNA TENSIÓN ENTRE UNA PROSPECTIVA MÁS LIGADA A LA GOBERNANZA ANTICIPATORIA, Y OTRA ENFOCADA EN APROVECHAR OPORTUNIDADES PARA UNA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL.

Por parte de la sociedad civil, hay una demanda de una orientación más crítica hacia el statu quo y una exigencia de transformación. Además, dado que el grueso de las generaciones futuras estará predominantemente en el Sur Global, los debates están muy conectados con el papel histórico de los países en desarrollo en los espacios multilaterales. Dichos países abogan por una gran reforma del sistema, pero en muchos casos no disponen de capacidades institucionales que incorporen la herramienta de la prospectiva. Los países en que sí se ha incorporado dicha herramienta suelen ser del Norte Global, y lo han hecho con el objetivo más ligado a navegar entre incertidumbres. Las expectativas sobre la forma de incorporar a las generaciones futuras en las instituciones dependen, en gran medida, de cómo se resuelva la tensión entre visiones transformadoras y conservadoras y en qué medida se podrá superar la perspectiva de los intereses nacionales a corto plazo.

Los canales de participación

En el informe sobre participación juvenil (Naciones Unidas, 2023a), se destaca que la juventud actual, siendo la generación más numerosa de la historia y predominante en países del Sur, juega un papel esencial como agente de cambio positivo. Sin embargo, millones de jóvenes se enfrentan a condiciones adversas que limitan su potencial. En los mismos términos, el capítulo 4 de la primera revisión del **borrador del Pacto para el Futuro**, destaca la necesidad de invertir en las capacidades de los jóvenes para equiparles con las herramientas que les permitan desarrollarse en un mundo en cambio, comprometiéndose a fortalecer los procesos participativos tanto a escala nacional como internacional.

En el proceso de las negociaciones de la Cumbre del Futuro, los jóvenes han podido participar en varias iniciativas como el **Foro de la Juventud del ECOSOC** celebrado del 16 al 18 de abril de 2024 en Nueva York, o la **Conferencia de la Sociedad Civil** de las Naciones Unidas, llevada a cabo del 9 al 10 de mayo de 2024 en Nairobi, que contó con la estructura de las llamadas coaliciones **IMPACT**, basadas en la idea del múltiples partes interesadas, una de las cuales se dedicó al «**compromiso joven e intergeneracional**». En 2022, se celebró una cumbre parlamentaria de los Comités de Futuro, en cuya **declaración final** se comprometen a que los parlamentos aumenten la orientación de futuro en la toma de decisiones. Los jóvenes también podrán participar en la Cumbre del Futuro como parte de las delegaciones oficiales de los estados miembros o como representantes de entidades con una invitación permanente a participar como observadoras.

Sin embargo, hay dudas sobre si estos canales realmente están logrando una representación de las diversas perspectivas de los jóvenes. Existen voces críticas que advierten de que la multiplicación de las cumbres y una mayor participación de la sociedad civil no necesariamente produce mejores resultados, ya que los representantes de los estados y las organizaciones sociales son casi siempre los mismos. Algunos jóvenes tienen la percepción de haber sido instrumentalizados por otros intereses de actores privados, estatales o de grupos de interés, los cuales se encargan de seleccionar a los participantes en dichos foros; asimismo, han expresado frustración por el desfase entre aportaciones e impacto (Naciones Unidas, 2023b).

En este contexto, se plantea el dilema de qué es preferible para mejorar la legitimidad y la confianza de las personas en el sistema: continuar con la multiplicación de los mecanismos de participación de los jóvenes en los foros y las cumbres de Naciones Unidas o, por el contrario, buscar resultados concretos a través de la incorporación de las visiones de la juventud en los espacios existentes de negociación. Los países del Norte Global parecen sentirse cómodos con el proceso de participación multiparte dentro de los mecanismos ya existentes, a pesar de que el cambio institucional es muy lento. En el informe sobre políticas 3 (Naciones Unidas, 2023b) se establecen unos principios necesarios para que la participación sea significativa, los cuales incluyen que dicha participación esté basada en derechos, con mandato institucional, que sea concreta, con recursos, transparente, accesible, voluntaria, diversa e inclusiva; la idea es pasar de la cantidad a la calidad.

En cuanto a los resultados para la gobernanza global, los riesgos de captura corporativa de los espacios de participación –donde actores con diferentes poderes y finalidades se sientan en la misma mesa– disminuyen la capacidad de negociación de algunos estados y, en general, de la sociedad civil.

En este sentido, existe una preocupación sobre los resultados de la Cumbre del Futuro porque la mayoría las decisiones se tomarán por consenso, lo que en el contexto actual de polarización puede significar el debilitamiento de estándares ya asumidos por la mayoría de los estados. Por ello, el informe de políticas 1 (Naciones Unidas, 2023a) mencionado propone incorporar un documento con los compromisos ya existentes con las generaciones futuras con el reconocimiento del deber de protegerlas.

Los límites de la justicia intergeneracional: intereses y derechos

En paralelo a los procesos de Naciones Unidas, en julio de 2023, un **grupo de expertos** de reconocido prestigio elaboró los **Principios de Maastricht sobre los derechos humanos de las generaciones futuras** (2023), que pretendían aclarar el estado actual del derecho internacional en lo que se refiere a los derechos de las generaciones futuras, consolidando el marco legal, afirmando las obligaciones vinculantes de los estados y propiciando la evolución de los derechos humanos. De alguna manera, es un intento de limitar el poder de las generaciones presentes sobre el futuro de los que no pueden hablar hoy. Surge de nuevo la pregunta sobre quién habla en nombre de las mencionadas generaciones futuras. La idea de crear la figura de enviado especial para dichas generaciones, con funciones de asesoramiento y defensa de los intereses de aquellas en el sistema, realizar informes y compartir buenas prácticas es una de las propuestas para la Declaración anexa al Pacto. Este enviado sería también el encargado de hacer el seguimiento de los acuerdos adoptados. Una nueva iniciativa es la de crear un órgano subsidiario de un Foro de las Generaciones Futuras que garantice la participación de las partes interesadas.

LOS RIESGOS DE CAPTURA CORPORATIVA DE LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN – DONDE ACTORES CON DIFERENTES PODERES Y FINALIDADES SE SIENTAN EN LA MISMA MESA– DISMINUYEN LA CAPACIDAD DE NEGOCIACIÓN DE ALGUNOS ESTADOS Y, EN GENERAL, DE LA SOCIEDAD CIVIL.

Otra preocupación es si la Declaración debe también incorporar la necesidad de corregir inequidades del pasado que determinan el presente. En algunos sectores de países del Norte Global no hay mucha voluntad de sacrificar privilegios, y consideran innecesario extender el enfoque de derechos temporalmente desde el pasado hasta el futuro. Sin embargo, gran parte de la sociedad civil, incluyendo pueblos indígenas, jóvenes y activistas sociales, ve en la Declaración una gran oportunidad para establecer un principio jurídico vinculante sobre los derechos de las generaciones futu-

ras en las relaciones internacionales. El éxito del Pacto para el Futuro en lograr los cambios que requiere la arquitectura financiera internacional, la regulación digital y la responsabilización jurídica de las corporaciones, depende en gran medida de si dicho pacto se lee desde la perspectiva de las generaciones futuras y de la necesidad de corregir las inequidades que, de no hacerlo, impedirán que las generaciones venideras puedan ejercer sus derechos. La **versión revisada** del borrador de la Declaración sobre las Generaciones Futuras recoge la interconexión del pasado, el presente y el futuro y la necesidad de eliminar las históricas y estructurales desigualdades. Sin embargo, en las negociaciones, el enfoque en los derechos de las generaciones futuras parece estar en segundo plano y se centra más en los intereses.

En conclusión, la incorporación de las generaciones futuras en la gobernanza global es crucial para la legitimidad del proceso, pero plantea desafíos. La justicia intergeneracional requiere un compromiso genuino para corregir las inequidades del pasado y del presente, asegurando que las generaciones futuras no hereden un mundo plagado de injusticias y desigualdades. Solo a través de una gobernanza global inclusiva y transformadora, que realmente considere las necesidades y los derechos de los que vendrán, podremos construir un futuro equitativo y sostenible para todos.

Referencias bibliográficas

Naciones Unidas. «Pensar en las generaciones futuras y actuar en su beneficio». *Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común 1*. Oficina del Secretario General (marzo de 2023a), p. 24 (en línea) <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-future-generations-es.pdf>

Naciones Unidas. «Participación significativa de los jóvenes en los procesos decisorios y de elaboración de políticas». *Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común 3*. Oficina del Secretario General (abril de 2023b), p. 24. (en línea) <https://www.un-ilibrary.org/content/papers/10.18356/30052440->

Naciones Unidas. «Valorar lo que cuenta – un marco más allá del PIB». *Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común 4*. Oficina del Secretario General (mayo de 2023c), p.16. (en línea) <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-beyond-gross-domestic-product-es.pdf>

CMMAD-Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. *Nuestro futuro común. Comisión mundial del medio ambiente y del desarrollo*. Madrid: Alianza Editorial, 1988.