

Nuestra Agenda Común y la renovación del contrato social

La **Agenda 2030**
y un multilateralismo eficaz y local

Mariano Aguirre

Febrero de 2023

COLECCIÓN
ERRONKAK 1
BILDUMA

Presentación de la colección de publicaciones **Erronkak**

Este trabajo, firmado por Mariano Aguirre, inaugura la colección de publicaciones Erronkak que, a partir de 2023, se propone impulsar la Secretaría General de Transición Social y Agenda 2030 del Gobierno Vasco. El autor dedica este primer número a analizar, desde el punto de vista de su actualidad y potencialidad, el contenido del Informe Nuestra Agenda Común, presentado en septiembre de 2021, por el Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres.

Como declaración de intenciones de Erronkak, es un buen punto de partida. El informe del Secretario General de la ONU es un documento muy relevante. Ofrece un compendio de los grandes desafíos políticos, económicos, medioambientales y sociales a los que nos enfrentamos, así como de su interrelación. Permite reflexionar sobre el multilateralismo, la globalización, la localización, la juventud o el concepto de contrato social en los primeros años de la Década de la Acción.

El objetivo central de esta colección de publicaciones es, precisamente, ofrecer argumentos para entender y afrontar mejor los grandes retos que nos plantea la Agenda 2030 en este concreto momento de la historia del mundo. Crear, en definitiva, un espacio de reflexión para la deliberación compartida, en medio de la actual encrucijada. Esta misión de la colección Erronkak se va a desarrollar conforme a unos criterios que caracterizarán cada una de sus ediciones.

En primer lugar, y tal y como se ha dicho, la temática que se incluya en cada número abordará alguno de los grandes desafíos vinculado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este tratamiento de cada tema deberá cumplir dos criterios: ayudar a entender su significado e importancia, y contribuir a comprender las transformaciones prácticas a las que invita.

El estilo de los escritos que se publiquen en esta colección deberá centrarse en exponer y “descomponer” de un modo pedagógico cuestiones que, pudiendo ser complejas, deben ser comprensibles por su relevancia como objetivos importantes y/o urgentes para el conjunto de la sociedad. Objetivos que merecen ser conocidos y entendidos para que puedan contar con implicación ciudadana y pueden formar parte de un contrato social útil.

En línea con este mismo objetivo divulgativo, la extensión de los documentos que se reproducirán en Erronkak estará limitada a un máximo de 11.000 palabras. Lo que equivale, al igual que este primer número, a un máximo en este formato de 20 páginas de texto.

Esta colección está pensada para ser útil a la actividad de concejales y concejales, alcaldes y alcaldesas, cargos públicos de todas las instituciones, personal técnico de todas las administraciones, personal docente en cualquier ámbito educativo o personas que forman parte de las organizaciones de la sociedad civil en cualquiera de sus expresiones. En última instancia, esta colección de publicaciones quiere servir como fuente de información y documentación para cualquier persona o entidad que tenga interés en conocer más y mejor todo lo que rodea el marco de la Agenda 2030.

Desde este punto de vista, la colección Erronkak planteará a los autores y autoras de cada publicación un criterio de concreción en la exposición de los temas. El Gobierno Vasco viene defendiendo y reiterando que el compromiso con los ODS debe plasmarse mediante la “metodología de lo concreto”. “Menos abstracciones y más realizaciones” podría ser una formulación que sintetiza bien la urgencia que plantea la “Década de la Acción”.

En este marco y con este conjunto de criterios, echa a andar la colección de publicaciones Erronkak. La previsión para 2023 es que vean la luz sus cuatro primeros números. Además de este, los tres siguientes se detendrán en tratar de descifrar las claves de tres grandes retos que acompañan a un desarrollo humano sostenible y solidario: la transformación social, la transformación energético-climática y la transformación económico-digital.

Los análisis, consideraciones, argumentos o propuestas que se expongan en cada publicación no necesariamente representarán el punto de vista del Gobierno Vasco, sino únicamente el de sus autores y autoras. En todo caso, cabe certificar anticipadamente que todos ellos constituirán un ejercicio honesto de reflexión que servirá de base a la discusión y a una deliberación compartida en la búsqueda de espacios de acción concertada.

Secretaría General de Transición Social y Agenda 2030

6 de febrero de 2023

Nuestra Agenda Común y la renovación del contrato social

La **Agenda 2030** y un multilateralismo eficaz y local

Resumen ejecutivo

En septiembre de 2021, el Secretario General de Naciones Unidas Antonio Guterres presentó el informe *Nuestra Agenda Común*: “pensada para acelerar la implementación de los acuerdos existentes, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”.

Nuestra Agenda Común sintetiza y vincula entre sí una serie de desafíos políticos, económicos, medioambientales y sociales, y propone líneas de acción desde el sistema multilateral para los Estados, el sector privado, organizaciones y agencias internacionales, autoridades subnacionales y locales y la sociedad civil, con Naciones Unidas en el centro.

Esas acciones van orientadas a complementar ese multilateralismo de arriba hacia abajo y viceversa con una *renovación del contrato social* adaptado a las realidades y numerosos problemas a resolver en el siglo XXI. El Secretario General había hecho referencias previas a un nuevo contrato social, por ejemplo, en Sudáfrica en julio de 2020.

El presente trabajo analiza el contexto político, económico y social que ha dado lugar a *Nuestra Agenda Común*, las perspectivas metodológicas en que se basa, y el papel destacado que otorga a actores subestatales y locales. En el caso de los ODS, muchas de las acciones recomendadas son decididas, ejecutadas y gestionadas a nivel local, aunque sea el Estado el que se compromete con Naciones Unidas. En ese marco, este trabajo subraya el caso de Euskadi y el papel que está cumpliendo en el desarrollo y cumplimiento de los ODS Agenda 2030.

Por otra parte, se presta especial atención a la propuesta sobre un nuevo contrato social, como eje central para políticas de cambios estructurales, que hace el Secretario General.

El Informe del Secretario General Guterres está elaborado desde la perspectiva de *la teoría de la complejidad*, que analiza la vinculación entre múltiples actores, sus dinámicas, los efectos imprevisibles que se producen, la incertidumbre a la que dan lugar y el desafío de tomar decisiones sobre procesos no lineales.

Así mismo, utiliza como herramienta *la teoría del Antropoceno*: es la primera vez en la historia de la humanidad en la que el presente y el futuro de la biosfera dependen de la acción humana. Esta se encuentra presente hasta en los lugares más recónditos del planeta y genera consecuencias indeseadas, algunas de larga duración y otras irreversibles, sobre *los bienes públicos y comunes globales*.

El Informe adopta también *una fuerte perspectiva sobre la prevención*, tanto de conflictos armados como de pandemias, impactos medioambientales y crisis financieras, con una fuerte preocupación por la juventud y el mundo que se está dejando a generaciones futuras.

Nuestra Agenda Común se basa y coincide, directa o indirectamente, con una serie de informes y análisis de expertos y organizaciones elaborados en la última década, de los que se presentan aquí algunos ejemplos sobre la necesidad de cambios en el modelo económico predominante, el papel que debe recuperar el Estado, la gobernabilidad, y situar a las personas en el centro de las políticas públicas y del sector privado.

1. Implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En septiembre de 2021 el Secretario General de la ONU, Antonio Guterres, presentó el programa para su segundo mandato dirigido a Estados y otros sectores del sistema internacional titulado *Nuestra Agenda Común*: “pensada para acelerar la implementación de los acuerdos existentes, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”¹.

Nuestra Agenda Común está situada entre la crisis global provocada por la pandemia de la COVID-19 y la guerra de Ucrania. Aunque esta última todavía no había comenzado, el Secretario General (UNSG en el acrónimo en inglés) prestó especial atención a la cuestión de la paz (Objetivo 16 de los ODS) y al establecimiento de un sistema mundial de prevención de conflictos. “La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS son el eje de *Nuestra Agenda Común*”, explica. Estos Objetivos “son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Así, muchas de las medidas que se proponen en el presente informe pretenden acelerar el logro de los Objetivos, sobre todo a la luz de las deficiencias y los retrasos causados por la pandemia de la COVID-19”.

El UNSG plantea en su documento seis cuestiones prioritarias:

Primero, *apostar por la solidaridad mundial* y nuevas formas de trabajar por el bien común. Esto debe empezar por un plan mundial de vacunación contra la pandemia de la COVID-19, dirigido a millones de personas que no tienen acceso a las vacunas. Asimismo, adoptar medidas urgentes para afrontar la crisis triple que destruye el planeta: “la disrupción climática, la pérdida de biodiversidad y la contaminación”.

Segundo, *renovar el contrato social entre los Gobiernos y la población* para “restaurar la confianza y abrazar una concepción amplia de los derechos humanos”, con especial atención a la inclusión de mujeres y niñas. Igualmente, mejorar la gobernanza para suministrar mejores bienes públicos, y alcanzar la universalización de la protección social, la cobertura sanitaria, la educación, la formación profesional, el trabajo decente, la vivienda, y el acceso a Internet.

Tercero, *combatir la “infodemia” (noticias falsas) que afectan a la política, la comunicación y el avance científico* defendiendo un consenso común y empírico en torno a los hechos, la ciencia y el conocimiento. “Tiene que terminar de una vez la guerra contra la ciencia”, dice el UNSG.

Cuarto, *corregir la manera en que se mide la prosperidad económica y el progreso*. Cuando las ganancias se obtienen “a expensas de las personas y de nuestro planeta, se genera un panorama incompleto del verdadero costo del crecimiento económico”. En particular, tomar el producto interno bruto (PIB) como principal referencia “no refleja la destrucción humana y ambiental que generan algunas actividades empresariales”.

Quinto, *trabajar más por la juventud y las generaciones venideras, preparando a la humanidad para los desafíos futuros*. El Informe incluye recomendaciones para que la juventud tenga formas valiosas, diversas y eficaces de participar, por ejemplo “mediante una mejor representación política y la transformación de la educación, la formación profesional y el aprendizaje permanente”.

Sexto, *contar con un sistema multilateral más sólido, más interconectado e inclusivo desde niveles supraestatales hasta locales*, cuyo eje sea Naciones Unidas. El *multilateralismo eficaz* depende de que la ONU sea capaz de adaptarse a los desafíos globales. De particular relevancia, el UNSG propone que la cooperación internacional esté guiada por el Derecho Internacional.

¹ Todas las citas corresponden a *Nuestra Agenda Común*, Informe del Secretario General, Nueva York, octubre, 2021. <https://www.un.org/es/content/common-agenda-report/assets/pdf/informe-nuestra-agenda-comun.pdf>

2. Multilateralismo y localización

En los últimos años se ha desarrollado un fuerte consenso sobre la crisis del multilateralismo y del denominado orden liberal basado en normas, tal como fue diseñado después de la II Guerra Mundial. Esta crisis es un problema existencial para Naciones Unidas y sus agencias, encargadas de promover y gestionar una sociedad internacional que funcione por acuerdos.

Guterres indica que el multilateralismo “debe ser más inclusivo, ofrecer a todos los Estados la posibilidad real de participar en acciones colectivas y permitir que los países en desarrollo influyan más en las decisiones que se adoptan a nivel mundial”. También debe incluir a un amplio abanico de interlocutores:

“las organizaciones intergubernamentales, los parlamentos, las autoridades subnacionales (ciudades y gobiernos locales y regionales), la sociedad civil, las organizaciones confesionales, las universidades, investigadores y especialistas, los sindicatos, los sectores privado e industrial y los movimientos locales y populares, como los dirigidos por mujeres y jóvenes”.

El informe plantea que, para lograr la colaboración entre la Secretaría General de Naciones Unidas y los diferentes actores nacionales, regionales y globales (incluyendo sociedad civil) se creará la Oficina de Naciones Unidas para las Asociaciones de Colaboración². En este apartado el UNSG propone:

- a. que se adopte una *nueva agenda para la paz*³;
- b. mantener diálogos multilaterales sobre el espacio ultraterrestre;
- c. concertar un Pacto Digital Global;
- d. celebrar una Cumbre Bienal entre los miembros del Grupo de los 20 y del Consejo Económico y Social, el Secretario General y las jefaturas de las instituciones financieras internacionales; y
- e. celebrar una Cumbre del Futuro para forjar un nuevo consenso global hacia el futuro.

Para estas propuestas el UNSG indica la necesidad de tener una “mayor participación de todas las partes interesadas” y contar con un Grupo Consultivo sobre Gobiernos Locales y Regionales. De hecho, entre las múltiples consultas que se hicieron a diversos actores globales para la elaboración del informe, y con el fin de profundizar en un “multilateralismo más interconectado e inclusivo”, el Secretario General y su equipo tuvieron conversaciones con sociedad civil, parlamentarios, sector privado, líderes subnacionales y redes de ciudades, entre otros actores.

La relación entre contar con un nuevo multilateralismo y el papel de gobiernos y comunidades locales está dando lugar a nuevas teorías y prácticas sobre el peso creciente de la *localización*. En el caso de España, el ordenamiento constitucional de las Comunidades Autónomas favorece este vínculo⁴. Si bien el Estado posee –en España y en general en Estados con ordenamiento federal– las competencias en política exterior, hay experiencias y estudios que indican que ayuntamientos, gobiernos locales y ciudades tienen o pueden tener influencia en el diseño y las prácticas de las relaciones internacionales⁵. Por ejemplo, 61 ciudades de Estados Unidos y 12 Estados, más el Estado Asociado de Puerto Rico, se

2 Sobre la Oficina de las Naciones Unidas para las Asociaciones de Colaboración ver <https://www.un.org/es/partnerships/>

3 En junio de 1992, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros-Boutros Ghali, publicó el documento “Una agenda para la paz” sobre el papel de las Naciones Unidas en la diplomacia preventiva, el establecimiento y el mantenimiento de la paz en el mundo posterior a la Guerra Fría. La Agenda para la Paz se ocupó de los desafíos que planteaban conflictos internos en relación con el principio de no injerencia recogido en la Carta fundacional de la ONU, las operaciones de paz en casos de genocidio y violaciones masivas de Derechos Humanos, y la construcción de la paz en situación de post conflicto. <http://www.un-documents.net/a47-277.htm> Ver análisis de Joana Abrisketa en Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, Hegoa/Icaria editorial, Bilbao – Barcelona, 2000. <https://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/179>

4 Ver Ministerio de Derechos Sociales y la Agenda 2030, *Impulso y fortalecimiento de la Localización de la Agenda 2030. Desarrollo de políticas en el ámbito local para implementar la Agenda 2030*, <https://sdgs.un.org/partnerships/impulso-y-fortalecimiento-de-la-localizacion-de-la-agenda-2030-desarrollo-de-politicas>; Guía para la localización de la Agenda 2030, Federación Española de Municipios y Provincias, 2022.

http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/guia_localizacion_agenda_2030_con_presentacion.pdf ; y Contribución Vasca a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Lehendakaritz. <https://www.euskadi.eus/agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/web01-s1leheki/es/>

5 Benjamin Leffel, “Principles of Modern City Diplomacy and the Expanding Role of Cities in Foreign Policy”, *Journal of International Affairs, University of Columbia*, Nueva York, 14 de junio, 2022. <https://ja.sipa.columbia.edu/principles-modern-city-diplomacy-and-expanding-role-cities-foreign-policy>

adhirieron al Acuerdo de París sobre cambio climático cuando el presidente Donald Trump decidió que su país se desvinculara del mismo. Paralelamente, el entonces gobernador de California, Jerry Brown, firmó un acuerdo con el gobierno de China para reducir las emisiones de carbono⁶.

En América del Sur hay experiencias en diversos países de articulación entre el Estado y las unidades subnacionales. Países de la región han creado espacios de trabajo conjunto coordinados por los Ministerios de Relaciones Exteriores como ejes de articulación entre los niveles subestatales y estatal para en el diseño/ejecución de la política exterior⁷.

Algunos expertos denominan estas experiencias como *para* o *proto diplomacia* o *política exterior secundaria*. En el caso de los ODS, muchas de las acciones recomendadas son decididas, ejecutadas y gestionadas a nivel local, aunque sea el Estado el que se compromete con Naciones Unidas⁸.

“En un contexto donde los gobiernos nacionales se preparan para proteger las soberanías y el acceso a los recursos –indica Emilia Saiz, Secretaria General de Ciudades Unidas y Gobiernos Locales (UCLG en las siglas en inglés)– los gobiernos locales y regionales se muestran como los mayores aliados para definir una agenda de cuidados que contribuya a reconstruir las bases del sistema multilateral hacia un modelo de desarrollo universal, sostenible e incluyente”⁹.

Euskadi y la Agenda 2030

El Programa Vasco de Prioridades de la Agenda 2030 indica que “en Euskadi se construye una convivencia conciliada y está entre los países más avanzados y con mejores cotas de cohesión social e índice de desarrollo humano. Es imprescindible reforzar la cultura de contrato social (...) y hacer más sólidos y amplios sus consensos. En esta perspectiva, la Agenda 2030 –del mismo modo que frente a la violencia lo ha sido la Declaración Universal de Derechos Humanos– se convierte en una referencia universal para compartir un mundo sostenible y solidario. La Agenda 2030 puede ser la base y el núcleo de la renovación de nuestro contrato social”. Fuente:

https://www.euskadi.eus/contenidos/noticia/xiileg_planes_departamentales/es_def/adjuntos/Programa-prioridades-Agenda-2030.pdf

En octubre de 2022 fue inaugurada en la ciudad de Bilbao la Secretaría de la plataforma Coalición Local 2030, que tiene por meta la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible contenidos en la Agenda 2030, con la asistencia de Amina J. Mohammed, Vicesecretaria General de Naciones Unidas y Presidenta del Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. La directora ejecutiva de ONU-Hábitat y copresidente permanente de la Coalición Local 2030, Maimunah Mohd Sharif, explicó durante la inauguración que “el impulso hacia la localización comenzó con la Agenda 21, evolucionó con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se ha convertido en una verdadera fuerza motriz para lograr la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esperamos que en la Agenda posterior a 2030, la localización sea un elemento central y no un mero instrumento de implementación, una verdadera manifestación del principio de multilateralismo inclusivo”. La Coalición Local 2030 es un espacio compartido para movilizar, comprometer y empoderar a todos los actores locales en ayudar a reforzar la localización de los Objetivos de Desarrollo. Fuente: “Amina Mohammed inaugura la Secretaría de la plataforma Coalición Local 2030 en Bilbao”, *Noticias ONU*, 31 de octubre, 2022. <https://news.un.org/es/story/2022/10/1516527>

6 David Freeman Engstrom y Jeremy M. Weinstein, “What If California Had a Foreign Policy? The New Frontier of States’ Rights”, *The Washington Quarterly*, primavera de 2018, p. 27. https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/2018/03/TWQ_Spring2018_EngstromWeinstein.pdf

7 Stella Juste, “Repensando la política exterior desde la mirada subnacional”, *Equilibrium Global*, 12 de diciembre, 2020.

8 Martin Klatt y Birte Wassenberg, “Secondary foreign policy: Can local and regional cross-border cooperation function as a tool for peace-building and reconciliation?”, *Regional & Federal Studies*, Volumen 27, número 3, 2017. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13597566.2017.1350652?journalCode=frfs20>

9 Emilia Saiz, “The Moment of Local Multilateralism”, *SDG Knowledge Hub*, IISS, Winnipeg, 26 de junio, 2022. <https://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/the-moment-of-local-multilateralism/>

3. Doce compromisos clave

El informe también propone a la comunidad internacional alcanzar doce compromisos:

1. No dejar a nadie atrás, mediante un contrato social renovado con los derechos humanos como eje.
2. Proteger el planeta.
3. Promover la paz y prevenir los conflictos.
4. Acatar el Derecho Internacional y garantizar la justicia.
5. Centrarse en las mujeres y las niñas.
6. Fomentar la confianza mediante un código de conducta mundial que promueva la integridad en la información pública, y mejorar la experiencia de las personas con las instituciones públicas y los servicios básicos.
7. Mejorar la cooperación digital.
8. Modernizar Naciones Unidas.
9. Asegurar una financiación sostenible de la organización.
10. Impulsar las alianzas mediante reuniones anuales entre Naciones Unidas y las jefaturas de las organizaciones regionales. Promover la interacción sistemática con parlamentos, autoridades subnacionales y el sector privado. Crear puntos focales de la sociedad civil en todas las entidades de Naciones Unidas. La Oficina de Naciones Unidas para las Asociaciones de Colaboración se encargará de consolidar el acceso y la inclusión, incluida la accesibilidad digital.
11. Escuchar a la juventud y trabajar con ella.
12. Organizar una Plataforma de Emergencia para responder a las crisis mundiales complejas. Publicar cada cinco años un informe de Naciones Unidas sobre previsión estratégica y riesgos globales. Promover una salud pública global.

El UNSG toma como referencia el concepto de *bienes públicos globales* (aquellos que benefician a la sociedad global, como salud mundial, información, economía mundial, medio ambiente sano, ciencia, paz, patrimonio digital) y *bienes comunes globales* (los recursos naturales o culturales que comparte la humanidad y que benefician a todas las personas. Los principales son la alta mar, la atmósfera, la Antártida y el espacio ultraterrestre). Estos conceptos los relaciona, por una parte, con los sistemas de protección social para alcanzar los ODS. Por otra, con la centralidad de los derechos humanos y la igualdad de género.

4. El contexto

El informe *Nuestra Agenda Común* tiene una serie de características conceptuales que lo hacen especialmente relevante en diferentes campos a nivel regional, estatal e internacional. El Informe no se ocupa directamente del modelo económico conocido como neoliberal, que generó en las últimas cuatro décadas graves consecuencias sociales y laborales y un aumento desmedido de la desigualdad. Sin embargo, el punto cuarto sobre las formas de medición de la prosperidad económica se refiere al modelo económico imperante.

Así mismo, en los 12 Compromisos relaciona cuestiones clave con modificar el patrón económico vigente: tener en consideración el medio ambiente en los modelos económicos, reformar el sistema tributario internacional, crear una estructura conjunta sobre integridad financiera y lucha contra los flujos financieros ilícitos, y asegurar una financiación sostenible para una economía mundial también sostenible, inclusiva y resiliente.

Al integrar estas cuestiones, el Informe se enmarca en la tendencia de proponer cambios estructurales en los modelos económicos que, si bien ya estaban presentes en la tradición política y económica crítica, ganaron más espacio a partir de las crisis financieras de 2008 y la pandemia de 2020.

Durante cuatro décadas el neoliberalismo ha puesto el énfasis en disminuir el papel del Estado, la desregulación para el libre funcionamiento del sector privado, restar espacio a las organizaciones sindicales, y promocionar la iniciativa individual. David Harvey lo define como “una teoría de política económica que propone que el bienestar humano puede avanzar si se liberan las capacidades y libertades empresariales individuales dentro de un marco institucional caracterizado por fuertes derechos de la propiedad privada, libre mercado y libre comercio. El papel del Estado es crear y preservar ese contexto institucional apropiado para llevar a cabo tales prácticas”¹⁰.

El neoliberalismo ha ido en contra de las políticas de Estado Benefactor, un pacto que surge del diálogo social entre el sector privado y el del trabajo (representado por los sindicatos) con el Estado como mediador y proveedor de servicios a través de un sistema impositivo progresivo y políticas públicas. El resultado ha sido un aumento de la desigualdad junto a una precarización del trabajo y una disminución de la provisión de servicios públicos en salud, educación, vivienda y trabajo.

Este modelo se aplicó en todo el mundo, con pocas excepciones. El impacto fue muy fuerte tanto en países que tenían un estructurado Estado Benefactor, por ejemplo, el Reino Unido, como en países del Sur que contaban con políticas e infraestructuras públicas deficientes, donde el impacto fue mucho más grave. A la vez, se estableció una nueva relación entre partes del Norte y del Sur del planeta: en economías avanzadas el sector industrial fue parcial o totalmente desmantelado para desplazar las plantas de producción a China, Vietnam, México, India y otros países con salarios más bajos.

En el caso de Estados Unidos y una serie de países europeos, la deslocalización de la producción, a la que se ha sumado la robotización que sustituye la mano de obra humana, alteró profundamente la vida y el ciclo de empleo intergeneracional de millones de personas y familias. Paralelamente, el desarrollo de industrias punteras en alta tecnología, especialmente en el terreno de la información y digitalización, generó desigualdad entre zonas de alto crecimiento económico (como Silicon Valley, en California) que compiten internacionalmente, frente a otras menos ricas donde viven los desempleados, el trabajo es precario y mal pagado, y los servicios públicos son deficientes¹¹.

Internacionalmente, el modelo neoliberal se manifestó en el llamado Consenso de Washington en el marco de la globalización. Esta última fue presentada como un destino irreversible para el planeta, que terminaría incluyendo y beneficiando a todos. Sin embargo, aumentó la distancia entre los países más avanzados y los menos ricos (aunque tuviesen recursos naturales codiciados). El Consenso de Washington, promovido especialmente por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, “recomendó estrategias de desarrollo centradas en las privatizaciones, la liberalización y la macro estabilidad (principalmente la estabilidad de precios); un conjunto de políticas predicadas en base a una gran fe (más fuerte de lo justificable) en los mercados libres de restricciones, y encaminadas a reducir, incluso al mínimo, el papel del gobierno” No tuvo, sin embargo, interés en la equidad, el empleo y en el impacto que tendrían las reformas, al tiempo que se centraba más en lograr un alto PNB en vez de preocuparse por los niveles de vida de los trabajadores o por la sostenibilidad de un modelo económico que utiliza los recursos naturales como si fuesen infinitos¹².

A partir de la crisis financiera de 2008 y la pandemia de la COVID-19, una serie de economistas, politólogos y filósofos políticos proponen, desde diversas perspectivas, reformas para que las personas y sus necesidades pasen al centro de la actividad económica y política¹³. El economista Thomas Piketty, experto sobre desigualdad, considera que es necesaria una “reflexión sobre los sistemas económicos desde una perspectiva de largo plazo”. El objetivo es que cada Estado construya un régimen econó-

10 David Harvey, *A short history of neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 2. (Traducción al castellano: Breve historia del neoliberalismo, Akal, Madrid, 2007).

11 Carl Benedikt Frey, *The technology trap. Capital, labor, and power in the age of automation*, Princeton University Press, Princeton, 2019, pp. 260-263.

12 Joseph Stiglitz, “Después del consenso de Washington”, *Sin Permiso*, Buenos Aires, 30 de agosto, 2005. También, Joseph Stiglitz, *Making globalisation work*, Penguin, Londres, 2006, p. 17. (Traducción al castellano: *Cómo hacer que funcione la globalización*, Taurus, Madrid, 2016).

13 Entre la larga lista de autores sobresalen los premios Nobel de Economía Joseph Stiglitz y Paul Krugman, los economistas Thomas Piketty y James K. Galbraith, los filósofos políticos Amartya Sen y Martha Nussbaum. En España realizan labores importantes de análisis, entre otros, la Asociación de Economía Crítica: <http://www.asociacioneconomiecritica.org/>; el Grupo de Economistas Frente a la Crisis: <https://economistasfrentealacrisis.com/>; Economistas sin Fronteras (que tiene una sección de economistas de Euskadi) <https://ecosfron.org/>. Ver también *Nueva crisis: evitar los viejos errores. Manifiesto de Economistas Críticos*, Asociación de Economía Crítica, 24 de abril, 2020. <http://www.asociacioneconomiecritica.org/nueva-crisis-evitar-los-viejos-errores-manifiesto-de-economists-critics/>

mico y político acorde a sus particularidades. “Sin embargo, es esencial que esta forma de soberanía se construya a partir de objetivos universalistas e internacionalistas, siendo explícitos con los criterios de justicia social, fiscal y medioambiental potencialmente aplicables a todos los países por igual”¹⁴.

La crisis financiera y la pandemia tuvieron también impacto en el discurso de las instituciones financieras, que propusieron que el Estado recuperara su iniciativa y liderazgo. El Grupo de Expertos del G-7 sobre Resiliencia Económica recomendó en octubre de 2021 implementar el denominado Consenso de Cornwall (lugar donde se realizó en junio de ese año una cumbre del G-7) para establecer una relación diferente entre los sectores público y privado con el fin de crear una economía sostenible, equitativa y resiliente en el contexto de un nuevo consenso mundial alrededor de un nuevo paradigma económico. La economista Mariana Mazzucato, representante por Italia en el panel explicó:

“el mundo enfrenta ahora un futuro con riesgos, incertidumbres, agitación y una degradación climática sin precedentes. Los líderes mundiales tienen una opción simple: seguir apoyando un sistema económico fracasado, o deshacerse del Consenso de Washington y reemplazarlo con un nuevo contrato social internacional”.

Mazzucato considera que no es posible cumplir los ODS si no se adopta “un nuevo consenso mundial para la supervivencia de la humanidad”. Entre las recomendaciones del informe de este Grupo de Expertos, que coinciden totalmente con el Informe de la ONU, se encuentran:

1. Revitalizar el papel económico del Estado, orientando las subvenciones a empresas que implementen la descarbonización, con un papel más anticipativo y preventivo de las crisis.
2. Crear organizaciones público-privadas que generen una economía resiliente, sostenible y equitativa.
3. Fortalecer la resiliencia de la economía contra futuros riesgos agudos (por ejemplo, pandemias) y crónicos (desigualdad).
4. Pasar de medir el crecimiento en función del PIB o la rentabilidad financiera a evaluar el éxito por la consecución de metas comunes ambiciosas.
5. Garantizar la equidad del acceso a las vacunas contra la pandemia de la COVID-19.
6. Contar con mayor inversión estatal orientada a la creación de valor en el largo plazo y no beneficios privados a corto plazo.
7. Crear un centro de investigación en Europa para trabajar sobre la eliminación del dióxido de carbono de la atmósfera y la transición hacia una economía verde en sectores como el transporte, la aviación, el acero y el cemento¹⁵.

5. La base teórica

El Informe *Nuestra Agenda Común* presenta las cuestiones antes resumidas vinculándolas de forma no lineal (aproximación muy bien reflejada en la serie de gráficos que acompañan el texto), y adopta tres puertas de entrada. La primera es metodológica, la segunda es conceptual, y la tercera, una estrategia ante futuros riesgos.

a. *Primera, la teoría de la complejidad* para analizar las dinámicas de diferentes problemas que enfrenta la humanidad y las interacciones entre ellas. El sistema mundial (político, económico, social, cultural) debe ser tomado como un todo formado por una red de elementos que interactúan entre sí, y se combinan produciendo nuevas dinámicas y comportamientos no siempre previsible. La complejidad se refiere a las características de sistemas que son abiertos, fluidos, e imprevisibles, según explican Brusset, De Coning y Hughes¹⁶. Un sistema es una comunidad de elementos que, como resultado de sus interconexiones, forma un

14 Thomas Piketty, *Una breve historia de la igualdad*, Ediciones Deusto, Barcelona, 2021, pp. 284-290.

15 Mariana Mazzucato, “Un nuevo consenso económico mundial”, *El País*, 15 de octubre, 2021. Ver también Mariana Mazzucato, *No desaprovechemos esta crisis*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2021.

16 Emery Brusset, Cedric de Coning y Bryn Hugues (Eds.), *Complexity thinking for peacebuilding. Practice and evaluation*, Palgrave Macmillan, Londres, 2016.

conjunto. *Complejidad no es sinónimo de complicación*; por el contrario, reconocer que algo es complejo evita la percepción de caos y abre la posibilidad de operar de forma más efectiva para entender y operar sobre situaciones dadas.

Los sistemas complicados son aquellos en que las partes equivalen a la suma del total. Cada parte puede ser aislada, analizada y reproducida sin que altere al conjunto. En cambio, en los sistemas complejos los elementos están interconectados de tal manera que los cambios en uno de ellos afectan directa o indirectamente a los otros, y pueden generar consecuencias inesperadas e indeseadas.

Estos sistemas complejos, explica de Coning, tienen la capacidad de adaptarse y de generar nuevos comportamientos con interacciones no lineales entre sus elementos. “Como los sistemas sociales son altamente dinámicos, no lineales y emergentes, no es posible encontrar leyes o reglas generales que nos ayuden a predecir con certeza cómo se comportará una sociedad o comunidad en particular (...) Esta incertidumbre es una cualidad intrínseca de los sistemas complejos, no el resultado de un conocimiento imperfecto o un análisis, planificación o implementación inadecuados”. El reconocimiento de las interrelaciones y de la incertidumbre obligan a pensar los problemas de forma diferente¹⁷.

Daniel Innerarity, investigador de Ikerbasque en la Universidad del País Vasco y director del Instituto de Gobernanza Democrática, indica que un rasgo de la complejidad es “la interdependencia entre los diversos elementos de la sociedad, que no solo se autonomizan y diferencian, sino que interactúan de muy diversas maneras. Un sistema es un conjunto de variables dependientes. El incremento de la complejidad se produce por la extensión y densificación de las interdependencias entre acontecimientos, acciones y estructuras, especialmente cuando de todo ello se siguen efectos combinatorios inesperados. Los sistemas complejos se caracterizan por la cantidad de actores y factores que actúan entre ellos”¹⁸.

b. *Segunda, la teoría del Antropoceno*: es la primera vez en la historia de la humanidad en la que el presente y futuro de la biosfera depende de la acción humana (grandes cambios en el pasado fueron consecuencias de impactos geológicos). La huella humana está presente hasta en los lugares más recónditos del planeta y genera consecuencias indeseadas, algunas de larga duración y otras irreversibles¹⁹.

“Durante los últimos 50 años, explica un estudio del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), la externalización de los costos ambientales a través del tiempo y el espacio se ha vuelto tan rutinaria que aquellos con poder, educación y dinero rara vez tienen que asumir la responsabilidad de las consecuencias sociales y ecológicas de sus acciones. A pesar de varias décadas de colaboración ambiental internacional, construcción de instituciones y gobernanza, la difusión de estilos de vida de alto consumo ha proyectado largas sombras sobre tierras lejanas y ha tenido como resultado el derretimiento de glaciares, océanos acidificados, pérdida sin precedentes de hábitats naturales y extinción masiva de especies”.

El *Antropoceno*, define el estudio, “es un término acuñado en el cambio de milenio para describir estas profundas transformaciones ambientales. Se trata de un concepto que hace referencia a una nueva y peligrosa era en la historia del planeta, cuando las actividades sociales y económicas de la humanidad están socavando y alterando fundamentalmente el soporte vital planetario de sistemas de los que todos dependemos”²⁰.

La agenda verde que está en discusión entre gobiernos, empresas y sociedad civil desde regiones hasta espacios como la Unión Europea propone una transición y transfor-

17 Cedric de Coning, “Insights from Complexity Theory for Peace and Conflict Studies”, *Complexity 4 Peace Operations*, 25 de julio, 2020. <https://cedricdeconing.net/2020/07/25/insights-from-complexity-theory-for-peace-and-conflict-studies/>

18 Daniel Innerarity, *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2020, p. 87.

19 Thomas Hylland Eriksen, *Overheating. An Anthropology of Accelerated Change*, Pluto Press, Londres, 2016, pp. 16-17.

20 Eva Lövbrand, Malin Mobjörk y Rickard Söder, “One earth, multiple worlds: Securing collective survival on a human dominated planet”, en Eva Lövbrand y Malin Mobjörk (Eds.), *Anthropocene (In)securities Reflections on Collective Survival. 50 Years After the Stockholm Conference*, SIPRI Research Report N° 26, Oxford University Press, 2021, pp. 2-3.

mación de los sistemas productivos y de consumo para lograr crecimiento económico sostenible, reducción de emisiones, la ampliación de los esfuerzos de adaptación y la mejora de los flujos de financiamiento, expandir las industrias renovables, promover tecnologías que ahorran energía, y alcanzar un mundo libre de carbón en 2050²¹.

Nuestra Agenda Común indica que “la contaminación atmosférica derivada de la quema de combustibles fósiles, los productos químicos y otros contaminantes causa siete millones de muertes al año y tiene un costo anual de unos 5.000 millones de dólares. El paso a una economía verde, en lugar de mantener la situación actual, podría reportar un beneficio económico directo de 26 billones de dólares hasta 2030 y crear más de 65 millones de nuevos puestos de trabajo con bajas emisiones de carbono”.

c. *Tercera, la prevención como principio básico* a desarrollar ante pandemias, catástrofes ambientales y conflictos armados. En coincidencia con la medicina moderna y los análisis de institutos especializados en la salud global, el Informe recomienda adoptar una perspectiva que combine la preparación de los estados y comunidades para generar capacidad de respuesta y resiliencia junto con la prevención²².

Dentro de la prevención, el Secretario General dedica especial atención a cómo anticiparse a los conflictos armados. Este es un tema que planteó desde el principio de su mandato basándose en múltiples declaraciones, recomendaciones y propuestas de la Asamblea General de la ONU y grupos de expertos, que recomendaban no esperar a que estallen los conflictos, sino utilizar los mecanismos y experiencias existentes en el sistema multilateral, nacional y regional para evitarlos²³.

Para proteger y gestionar la paz como bien público global, el informe plantea enfocarla como un proceso continuo, tratar de entender los factores subyacentes y los sistemas de influencia que sostienen los conflictos, redoblar los esfuerzos para acordar respuestas de seguridad colectiva más eficaces, y adoptar un conjunto de medidas para gestionar los riesgos emergentes. Entre otras, elaborar una Nueva Agenda para la Paz centrándose en:

- I. Reducir los riesgos estratégicos.
- II. Reforzar la previsión y detección de nuevos riesgos para la paz y la seguridad.
- III. Abordar la violencia de forma holística, incluyendo la violencia contra mujeres y niñas y su seguridad, en coordinación con el Objetivo 16.1 de los ODS.
- IV. Invertir en prevención y consolidación de la paz.
- V. Apoyar actividades regionales de prevención.
- VI. Que la ONU haga informes periódicos sobre prevención estratégica y riesgos globales, ejercicios de alertas tempranas, crear una plataforma de emergencia ante crisis complejas, y celebrar una Cumbre del Futuro.

6. Bases de un nuevo contrato social

Un punto particularmente relevante del Informe es la propuesta de impulsar un renovado contrato social que preserve la democracia, a la vez que siente las bases de un sistema económico que haciendo uso de los avances tecnológicos (como la Inteligencia Artificial) ponga en el centro a las personas, y la solidaridad dentro de las sociedades.

21 “The UN Security Council and Climate Change”, Security Council Report, *Research Report*, Nueva York, junio, 2021. http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/climate_security_2021.pdf; Ver agenda, declaraciones y documentos de la reunión COP 27, de Naciones Unidas, celebrada en Egipto en noviembre de 2022. <https://unfccc.int/>

22 Elizabeth Diago-Navarro, Oriana Ramírez, Marta Rodó, Gonzalo Fanjul, Elisabeth Cardis, “¿Cómo podemos estar mejor preparados para la próxima crisis de salud pública? Lecciones aprendidas de la pandemia del COVID-19”, *Documento de análisis*, ISGlobal, Barcelona, 21 de noviembre, 2021. www.isglobal.org/documents/10179/9837294/ISGlobal_informe_NextCrisis_A4_ES/f01ce4cf-498f-454c-9432-d01c555c817f; Bill Gates, *Cómo evitar la próxima pandemia*, Plaza & Janés, Barcelona, 2022.

23 Naciones Unidas y el Banco Mundial publicaron un informe conjunto sobre prevención de conflictos coincidiendo con la llegada de Guterres a la Secretaría General: *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, ONU-Banco Mundial, Nueva York, 2018.

El contrato social – Dos definiciones

El contrato social es la base de los sistemas constitucionales modernos. Entre otras múltiples definiciones, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) explica que:

“El contrato social surge de la interacción entre: a) las expectativas que una determinada sociedad tiene de un determinado estado; b) la capacidad del estado para brindar servicios, incluida la seguridad, y para obtener ingresos de su población y territorio para brindar estos servicios (en parte, en función de los recursos económicos); y c) la voluntad de las élites para dirigir los recursos del Estado y su capacidad para cumplir con las expectativas sociales. De manera crucial, está influido por: d) la existencia de procesos políticos a través de los cuales se establece, se refuerza e institucionaliza la negociación entre el Estado y la sociedad. Finalmente: e) la legitimidad juega un papel adicional complejo en la formación de expectativas y la facilitación del proceso político. La legitimidad también se produce y se renueva (o, por el contrario, se erosiona) por la interacción entre los otros cuatro factores. En conjunto, la interacción de estos factores forma un acuerdo dinámico entre el Estado y la sociedad sobre sus funciones y las responsabilidades mutuas: un contrato social”. Fuente: *Concepts and Dilemmas of State-building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience*, OCDE, París, 2018, p. 17).

Por su parte, un documento del Programa de Naciones para el Desarrollo (PNUD) define que “El contrato social se refiere a los procesos mediante los cuales todos en una comunidad política, ya sea explícita o tácitamente, dan su consentimiento a la autoridad estatal, limitando así algunas de sus libertades, a cambio de la protección y seguridad, y para la provisión adecuada de bienes y servicios públicos. Este acuerdo exige individuos y grupos sociales para cumplir con las leyes, normas y prácticas en favor de objetivos comunes más amplios, como seguridad o protección, y servicios básicos. En los sistemas democráticos, un contrato social es verdaderamente completo cuando el Estado permite una participación significativa en sus procesos de toma de decisiones políticas. La validez y la legitimidad de un contrato social puede medirse por la medida en que crea y mantiene un equilibrio entre las expectativas y obligaciones de la sociedad y las de las autoridades e instituciones estatales, todo en medio de un contexto de flujo constante”. Fuente: *Engaged Societies, Responsive States: The Social Contract in Situations of Fragility*, UNDP-NOREF, New York, 2016. Ver: Marco Mezzera, “Social Contracts: How are they linked and where do children, youth and future generations fit in?”, UNICEF, Issue Brief, septiembre, 2022.

Nuestra Agenda Común aborda el contrato social como una respuesta a los graves problemas que afectan a la sociedad global: la desigualdad de ingresos en y entre los países y sus consecuencias (entre otras, la desafección ciudadana por la democracia); el abismo entre ciudadanos y las instituciones estatales que deben servirles; la crisis medioambiental; la desigualdad de género; la posibilidad de nuevas pandemias; el rechazo al conocimiento científico; el uso de la tecnología para desinformar y difundir falsedades promocionando el odio político y cultural; el etnonacionalismo; y las guerras.

Para el filósofo John Rawls, uno de los más importantes teóricos sobre el contrato social en relación con la teoría de la justicia, una sociedad justa existe cuando sus instituciones básicas están reguladas de forma efectiva por dos principios:

“Primero, cada persona ha de tener un igual derecho al más amplio sistema de iguales libertades básicas, compatible con un sistema similar de libertad para todos.

Segundo, las desigualdades económicas y sociales han de articularse de modo que al mismo tiempo: a) redunden en el mayor beneficio de los menos favorecidos, compatible con el principio de ahorros justos, y b) estén adscritas a cargos y posiciones accesibles a todos en condiciones de equitativa igualdad de oportunidades”²⁴.

El Secretario General Guterres aborda el contrato social poniendo especial énfasis, primero, en la vigencia de los derechos humanos, yendo más allá del espacio nacional y proponiendo acuerdos a

²⁴ Citado en la introducción de M.A. Rodilla a John Rawls, *Justicia como equidad. Materiales para una teoría de la justicia*, Tecnos, Madrid, 2017, p. 33-34.

diferentes niveles de gobernabilidad en el marco de un *multilateralismo interconectado*, que vincule los niveles globales, regionales y locales.

En segundo lugar, hace un llamado a *la solidaridad*, como valor fundamental “en virtud del cual hay que hacer frente a los problemas mundiales de tal manera que se distribuyan equitativamente los costos y cargas de conformidad con los principios básicos de la equidad y la justicia social, y haciendo que quienes sufren o se benefician menos reciban ayuda de quienes se benefician más”. Esa solidaridad debe extenderse hacia la juventud y las generaciones futuras²⁵.

A partir de estas dos cuestiones, propone un camino centrado en *la renovación de nuestro contrato social*, adaptado a los desafíos de este siglo, considerado como un factor clave junto con la necesidad de trabajar para dejar un futuro mejor a la juventud y a las generaciones futuras, complementado por *un nuevo pacto global*:

“Es hora de renovar el contrato social entre los Gobiernos y la población, y dentro de cada sociedad, para restaurar la confianza y abrazar una concepción amplia de los derechos humanos. La gente necesita resultados concretos en su vida cotidiana. En ese sentido, debe darse una participación igualitaria a las mujeres y las niñas, sin las cuales es imposible lograr un verdadero contrato social. También deben actualizarse los mecanismos de gobernanza para suministrar mejores bienes públicos e iniciar una era en que se universalicen la protección social, la cobertura sanitaria, la educación, la formación profesional, el trabajo decente y la vivienda, así como el acceso a Internet para 2030 como derecho humano fundamental”.

En consecuencia, invita “a todos los países a que celebren consultas inclusivas y fructíferas a nivel nacional para escuchar a toda la ciudadanía y permitirle contribuir a imaginar el futuro de su país”.

El informe subraya, sin embargo, que todo *contrato social renovado* en el siglo XXI debe considerar que hay una desconfianza generalizada en el Estado y en la democracia, y basarse en tres pilares:

a) *Reforzar la confianza en las instituciones públicas* mediante consultas con los ciudadanos (foros), provisión de bienes básicos, mejora de los servicios públicos y la formación del funcionario, y rendición de cuentas.

b) *Inclusión, protección y participación*. En este apartado tiene especial relevancia mejorar los sistemas de justicia. El Secretario General explica que alrededor de 1.500 millones de personas en el mundo, y dentro de ellas particularmente las mujeres, están marginadas, no tienen acceso a *sistemas judiciales* que velen por sus derechos para solucionar controversias de manera pacífica, y se ocupen de sus problemas de justicia penal, civil o administrativa. No pueden ampararse en las leyes para defenderse de la violencia y la delincuencia, o del mismo Estado al que perciben como corrupto y aliado contra sus intereses. Propone, por lo tanto, *revisar la concepción del Estado de Derecho* y fortalecer las medidas contra la corrupción.

c) Adoptar una serie de medidas para hacer frente a *la discriminación y asegurar que se protejan los derechos humanos* y que las personas puedan satisfacer sus *necesidades básicas*. La alimentación, la atención de la salud, el agua y el saneamiento, la educación y el trabajo decente son derechos humanos fundamentales.

Propone, por lo tanto, acelerar las medidas para lograr la cobertura universal de la protección social. Alrededor de 4.000 millones de personas siguen careciendo de ella. El objetivo es que haya acceso universal a la atención de salud y una seguridad básica de los ingresos para la infancia, las personas que no pueden trabajar y las personas de mayor edad. También plantea integrar gradualmente el sector informal en los marcos de protección social. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estudia actualmente la creación de un Fondo Mundial para la Protección Social²⁶.

25 El filósofo William MacAskill, de la Universidad de Oxford, plantea en *What we owe the future (Qué le debemos al futuro)*, (Basic Books, Nueva York, 2022) que debemos preocuparnos por el mundo que recibirán nuestros descendientes potenciales. Desde una perspectiva moral las decisiones y acciones que se tomen actualmente, en campos como la ciencia, la economía o la guerra, determinarán cómo será la vida de nuestros sucesores. Su conclusión es que tenemos la obligación de cambiar los modos de producción industrial y rural, y frenar las emisiones de carbono, evitar la guerra nuclear o bioquímica, y dar seguimiento a cómo se utiliza la inteligencia artificial.

26 Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: *La protección social en la encrucijada – En busca de un futuro mejor*, Organización Mundial del Trabajo, Ginebra, 2022.

https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_842103/lang-es/index.htm

Considera fundamental implementar *sistemas de impuestos* con diversas perspectivas: que sea progresivo, basado en el principio de solidaridad y para combatir la desigualdad; transparente, para financiar políticas públicas hacia el conjunto de la ciudadanía; y que vaya vinculado a medidas contra la corrupción y la evasión de capital y sus múltiples canales. Estas medidas deben ir coordinadas con una reforma del sistema tributario internacional, y los flujos financieros ilícitos que también se mencionan en el Informe. Sus deficiencias actuales permiten *la evasión a nivel nacional* restando recursos masivos a los países ricos, intermedios y pobres para sus políticas públicas y desarrollo.

Recursos perdidos por evasión fiscal

Los gobiernos de todo el mundo pierden anualmente alrededor de 500.000 millones de dólares en ingresos fiscales debido al abuso fiscal global, según el informe *El Estado de la justicia fiscal 2021*, de la Tax Justice Network, Global Alliance for Tax Justice y la federación sindical mundial Public Services International. Los países no recaudan alrededor de 312.000 millones de dólares anuales debido al abuso fiscal por parte de las corporaciones multinacionales y 171.000 millones adicionales a través de la evasión de impuestos individuales. Esos números, que representan pérdidas directas de los gobiernos, probablemente sean solo “la punta del iceberg”. Fuente: Sean McGoe, “Nearly \$500 billion lost yearly to global tax abuse due mostly to corporations, new analysis says”, *International Consortium of Investigative Journalism*, 19 de noviembre, 2021. <https://www.icij.org/inside-icij/2021/11/nearly-500-billion-lost-yearly-to-global-tax-abuse-due-mostly-to-corporations-new-analysis-says/>; Gabriel Zucman, *La riqueza oculta de las naciones*, Pasado y Presente, Barcelona, 2014; Bastian Obermayer y Frederik Obermaier, *Los Papeles de Panamá*, Península, Barcelona, 2016.

El informe asigna un papel especial al sector privado, dada su “enorme capacidad de inclinar la balanza al encarar muchos de los retos más difíciles que se nos plantean. Los compromisos del sector privado de innovar con responsabilidad y aprovechar la tecnología con justicia constituyen un buen punto de partida, al igual que los modelos de negocio que apoyan la inclusión, los derechos humanos y el desarrollo sostenible, como los fondos de inversión que tienen en cuenta factores ambientales, sociales y de gobernanza”.

Para el Instituto de Naciones Unidas de Investigación sobre Desarrollo Social (UNRISD), el contrato social debe:

“primero, garantizar los derechos humanos para todas las personas; lo que es más importante, esto significa incluir a quienes no se benefician plenamente de los contratos sociales anteriores, como las mujeres, los trabajadores informales y los migrantes. En segundo lugar, garantizar una mayor libertad para todos en un mundo que cambia rápidamente, incluidas la seguridad y la protección a medida que surgen nuevos desafíos. En tercer lugar, impulsar la transformación de las economías y las sociedades para detener el cambio climático y la destrucción del medio ambiente”²⁷.

En junio de 2019 se reunieron en Roma los Consejos Económicos y Sociales nacionales y el Consejo Económico y Social europeo para debatir su papel en el desarrollo sostenible de Europa y el Pilar Europeo de Derechos Sociales. En las conclusiones de la reunión, indicaron que la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible “podría ser la base para el contrato social del siglo XXI”. La Agenda 2030, afirmaron, “tiene que ser la prioridad indiscutible y global de la Unión Europea para la próxima década, ya que puede proporcionar respuestas a las cinco transiciones fundamentales que tenemos que abordar: la económica, la energética y ecológica, la de una amplia transformación social, la de la democracia participativa, y la geopolítica en las relaciones internacionales”²⁸.

27 UNRISD, “A New Eco-Social Contract. Vital to Deliver the 2030 Agenda for Development”, *Issue Brief 11*, Ginebra, marzo, 2021, <https://www.unrisd.org/en/library/publications/a-new-eco-social-contract-vital-to-deliver-the-2030-agenda-for-sustainable-development>

28 “Sustainable Development Agenda could be basis for social contract of 21st century, say Europe’s Economic and Social Councils to new EU leaders”, European Economic and Social Committee, 17 de junio, 2019. <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/press-releases/sustainable-development-agenda-could-be-basis-social-contract-21st-century-say-europes-economic-and-social-councils-new>

7. Una asociación intersectorial diferente

El informe del UNSG no entra en consideraciones sobre la historia del concepto de contrato social en la filosofía política. Pero se vincula con las ideas que han presentado en los últimos años, especialmente a partir de la pandemia de la COVID-19, una serie de autores, entre los que se destacan algunos ejemplos.

Minouche Shafik, directora de la London School of Economics y ex vicepresidenta del Banco Mundial, dedica *What we owe to each other* a analizar las disfunciones que afectan a gran parte de la sociedad global en términos de desigualdad, desempleo o empleo precario, falta de acceso a servicios públicos de educación y salud, e impacto ambiental, entre otros factores. La autora se refiere al contrato social como la alianza entre los individuos, las empresas, la sociedad civil y el Estado para contribuir a un sistema en el que haya beneficios colectivos²⁹.

Para Shafik, hay tres principios básicos que deben garantizarse para tener un contrato social que sea menos acerca de “yo” y más sobre “nosotros”:

1. *Seguridad para todos*, que garantice los niveles mínimos para una vida decente.
2. *Inversiones máximas en capacitación*. Se debe invertir lo más posible en crear oportunidades para que las ciudadanas y ciudadanos sean productivos y puedan contribuir al bien común. Para favorecerlo, la sociedad debe ayudar a que se reduzcan las emisiones de carbono o se enfrenten problemas sociales como la obesidad.
3. *Asumir conjuntamente y de forma eficiente los riesgos*. Una serie de riesgos deben ser gestionados entre individuos, familias, empleadores y el Estado³⁰.

Basándose en experiencias en diversos países, según Shafik los elementos básicos para una vida decente son un ingreso mínimo, educación garantizada, acceso a asistencia básica en salud y protección contra la pobreza durante la vejez. Los sistemas educativos deben formar cualitativamente a las niñas y niños de forma democrática, incluyendo a los pertenecientes a sectores de sectores de menores ingresos. También deben ser inclusivos con las mujeres y las minorías.

Paralelamente, tienen que adoptarse mejores tecnologías, con especial atención a la digitalización, y prácticas de gestión, inversiones en educación e infraestructuras. Los Estados tienen que invertir en formación y generar los espacios en los que se desarrollen la creatividad y la productividad. Así mismo, transformar la economía en la dirección de generar cada vez menos emisiones de carbono. Es necesario que la educación, el cuidado de la salud y la construcción se digitalicen con la misma velocidad con que lo están haciendo la información, las comunicaciones, los medios periodísticos y los financieros. Los contratos sociales del futuro deberán guardar, además, un equilibrio entre flexibilidad y seguridad.

Los catedráticos de Política Económica Xosé Carlos Arias (Universidad de Vigo) y Antón Costas (Universidad de Barcelona), presentan en *Laberintos de la prosperidad*, los cuatro modelos de contrato social que identifican en la post pandemia: el del mercado libre, el del nacionalismo y proteccionismo, el de redistribución de la renta, y el de la distribución. Estos economistas se inclinan por este último, que combina libertad de empresa con políticas de bienestar para que no quede nadie atrás “en el disfrute de los beneficios del crecimiento”.

La propuesta de Arias y Costas se orienta, por un lado, a “actuar sobre la distribución” a través el excedente empresarial (por ejemplo, mejorando salarios), y por otro, a políticas educativas y de formación profesional en la etapa pre distributiva. Esto se combina con la defensa de “nuevos derechos sociales vinculados con la enseñanza preescolar, la vivienda asequible, el compromiso con el empleo y la regulación de la inmigración”. Proponen también, con políticas de impuestos ambientales, un nuevo pacto verde, y modificar la globalización para que pase de las finanzas y el comercio hacia la gestión de los bienes públicos globales³¹.

29. Minouche Shafik, *What we owe to each other. A new social contract*, The Bodley Head, Londres, 2021. (Traducción al castellano: *Lo que nos debemos unos a otros*, Paidós, Barcelona, 2022).

30. *Ibidem.*, pp. 164-165. Este libro ofrece una excelente síntesis sobre la historia y desarrollo del contrato social en el capítulo 1.

31. Xosé Carlos Arias y Antón Costas, *Laberintos de la prosperidad*, Galaxia Gutenberg, pp. 207-209.

Ian Goldin, profesor de Globalización y Desarrollo de la Universidad de Oxford y ex vicepresidente del Banco Mundial, considera que es necesario contar con políticas que reduzcan los riesgos sistémicos, como las pandemias y los efectos del cambio climático. Entre otras medidas, sugiere que “la provisión de servicios básicos universales y garantías laborales para todos los que puedan trabajar debe estar en el centro de un nuevo contrato social”. Se precisan reformas radicales, indica, y si bien esto puede sonar “alarmante”, lo es menos que las pandemias, el creciente cambio climático, el aumento de la desigualdad, la falta de empleo y la inestabilidad que continuarán avanzando si se deja todo igual³². Entre esas reformas se encuentra, especialmente, volver a dar un papel relevante al Estado para crear empleo, redistribuir riqueza e intervenir en la cuestión del cambio climático.

Sobre este último punto, Hans Joachim Schellnhuber, Reinhold Leinfelder y un equipo del German Advisory Council on Global Change (Consejo Asesor Alemán sobre Cambio Global, WBGU en sus siglas en alemán) elaboraron en 2011 un meticuloso trabajo sobre las bases de un pacto social para una transición hacia la sostenibilidad. Para estos autores, la idea de un nuevo contrato social:

“Se refiere a la necesidad de la humanidad de asumir la responsabilidad colectiva de evitar el cambio climático y otros peligros para el planeta. Por un lado, esto necesita una voluntaria limitación de las opciones habituales de crecimiento económico en favor de dar espacio para maniobrar a la gente en aquellas partes del mundo que ya está sufriendo las consecuencias de nuestro irresponsable comportamiento, y en particular a las generaciones futuras. La transformación necesita un Estado poderoso, contrarrestado por una amplia participación de sus ciudadanos. La idea de un contrato social lleva el concepto original que se encuentra en las teorías del Derecho Natural de la historia moderna a un paso más allá. La edición revisada para la actualidad debe abordar cuatro grandes desafíos:

1. Debido a la progresiva globalización económica y cultural, el Estado nación ya no puede ser considerado la única base de la relación contractual. Sus habitantes deben asumir con responsabilidad los riesgos transnacionales y los peligros naturales, y los legítimos intereses de ‘terceros’, por ejemplo, teniendo en cuenta a otros miembros de la comunidad global.
2. La filosofía del contrato tradicional suponía la creencia ficticia de que todos los miembros de una sociedad son iguales. Teniendo en cuenta la distribución desproporcionada de recursos y capacidades en la comunidad internacional actual, debemos contar con mecanismos de compensación globales efectivos y justos.
3. El entorno natural debe recibir mayor consideración al revisar el contrato social.
4. El contrato tiene que traer a la ecuación a dos importantes nuevos protagonistas: la sociedad civil autogestionada, y la comunidad de científicos expertos”³³.

En relación con los mecanismos de compensación, el economista Jeffrey Sachs, presidente de Social Solutions Development Network (SSDN) (una iniciativa de Naciones Unidas) resalta la importancia de desarrollar un plan sólido con el objetivo de financiar el desarrollo sostenible para lograr la Agenda 2030. “Si queremos hacer realidad esta agenda global, necesitamos una estrategia para los países pobres”, explica. “Este es un financiamiento necesario porque estos países, por sí solos, no van a poder abordar las transformaciones”³⁴. El informe anual de SSDN revela que durante los últimos dos años la financiación mundial para cumplir con los ODS ha sido insuficiente y que se precisa un plan de acción urgente por parte de gobiernos y entidades financieras internacionales³⁵. Hasta septiem-

32 Ian Goldin, *Rescue. From a global crisis to a better world*, Spectre, Londres, 2021, pp. 255-256.

33 Hans Joachim Schellnhuber et al., *World in Transition – A Social Contract for Sustainability*, German Advisory Council on Global Change (WBGU), Berlin, 2011, p. 8.

34 “España presentó el SDR en Madrid y organizó el evento Un Nuevo Contrato Social para Abordar los ODS”, Sustainable Development Solutions Network, 28 de junio, 2022. <https://www.unsdsn.org/sdr22-launch-in-spain>

35 Jeffrey D. Sachs et al., *Sustainable Development Report 2022. From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond*, Sustainable Development Solutions Network and Bertelsmann Stiftung, Cambridge University Press, Cambridge, 2022.

bre de 2022, solo 19 de los 190 estados del sistema internacional habían cumplido sus compromisos de transformación contra el cambio climático.

En una línea similar, una serie de países del Sur que se ven gravemente afectados por el cambio climático han exigido en la conferencia de las partes sobre cambio climático COP 27 (noviembre de 2022) que los países más ricos –los responsables históricos del calentamiento global– se comprometan de forma más profunda a establecer fórmulas de compensación a través de un fondo o mecanismo específico para lo que se denomina en la diplomacia climática las “pérdidas y daños” para los impactos irreversibles³⁶. El UNSG afirmó, en la inauguración del COP 27, que se precisa *un pacto global* en el que todos los países hagan “esfuerzos adicionales para reducir las emisiones, y las naciones más ricas y las instituciones financieras internacionales brinden asistencia a las economías emergentes”.

Apoyo para combatir el cambio climático en el Sur

“Los países ricos también deberán brindar mucho más apoyo financiero a los países más pobres para mitigar y adaptarse al cambio climático; el financiamiento será el tema decisivo para la COP 27. Las naciones ricas se comprometieron a movilizar 100.000 millones de dólares al año para 2020, pero aún les faltan unos 17.000 millones de dólares. El año pasado, se comprometieron a alcanzar el objetivo para 2023 y negociar un nuevo acuerdo para comenzar en 2025. Necesitan ir mucho más allá.

Además, una parte mucho mayor de la financiación debería destinarse a la adaptación a los efectos del cambio climático, desde sistemas de alerta meteorológica hasta infraestructura resistente al clima y nuevos métodos agrícolas, para lo cual la ONU ha dicho que los países en desarrollo necesitarán hasta 340.000 millones de dólares al año para 2030. La financiación debería proporcionarse como subvenciones, en lugar de préstamos que empujan a los países pobres a endeudarse aún más”. Fuente: Comité Editorial del *Financial Times*, 6 de noviembre, 2022.

<https://www.ft.com/content/a43427ac-0e7e-48bf-8c3e-4165179aff4>

8. Conclusiones: una guía de acción política

Los diversos problemas que identifica *Nuestra Agenda Común* y las medidas propuestas por el Secretario General son una guía de acción política a nivel global, regional y local³⁷. En este punto radica uno de sus mayores aciertos. En la mayoría de los informes y recomendaciones elaboradas durante décadas, Naciones Unidas hacía llamamientos a los Estados para que las incorporasen en sus legislaciones y políticas nacionales, y en acuerdos internacionales³⁸.

Contar con una obligación legal sobre los ODS implicaría consecuencias para el incumplimiento o actuaciones que contravengan la Agenda 2030. Al dirigirse a actores estatales y no estatales, el UNSG apela a la relación política entre ambos para que una agenda normativa se transforme potencialmente en normas jurídicas y decisiones políticas, con consecuencias en el Derecho Internacional si no se cumplen. A su vez, “los impactos del cambio climático desafían las nociones tradicionales del Derecho Internacional, en particular las relacionadas con el principio de soberanía territorial, con su presunción de territorio definido y límites marítimos fijos, y la responsabilidad del Estado con su presunción de responsabilidad y obligación de reparar”³⁹.

El mensaje de *Nuestra Agenda Común* se dirige a una cadena de actores del sistema internacional, desde las recomendaciones a la propia Organización hasta las que se orientan a la participación de

36 Manuel Planelles, “Los países más vulnerables exigen que se los compense por una crisis climática que los entierra en la pobreza”, *El País*, 6 de noviembre, 2022.

https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2022-11-06/el-sur-global-pide-cuentas-por-una-crisis-climatica-que-le-entierra-en-la-pobreza.html?event_log=oklogin

37 Sobre la relación entre las recomendaciones de los ODS y su aplicación en el Derecho Internacional ver Carlos Fernández-Liesa, “El desarrollo sostenible y la teoría del derecho internacional”, *Iberoamerican Journal of Development Studies*, Vol. 11, número 2, 2022, pp. 54-77.

38 “International Human Rights Law and the 2030 Agenda for Sustainable Development”, *Social Development Bulletin*, United Nations, Economic and Social Commission for Western Asia, Volumen 6, Número 3. <https://archive.unescwa.org>

39 Nico Schrijver, “The Impact of Climate Change: Challenges for International Law,” en Ulrich Fastenrath (ed.), Rudolf Geiger (ed.), Daniel Erasmus Khan (ed.), Andreas Paulus (ed.), Sabine von Schorlemer (ed.), Christoph Vedder (ed.), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma*, Oxford University Press, 2011. <https://academic.oup.com/book/7421>

gobiernos y comunidades locales. “Cualquier estrategia de intervención si quiere tener algún éxito, debe pensarse como una estrategia que ha de llevarse a cabo no *contra* sino *en medio* de sistemas que actúan entre sí”⁴⁰, afirma Innerarity.

El multilateralismo inclusivo que propone el informe recomienda que los “Estados de todas las regiones y todos los tamaños” tengan “la posibilidad real de participar en las acciones colectivas y, en particular, permitir que los países en desarrollo influyan más en las decisiones que se adoptan a nivel mundial”. Esto es una llamada a la democratización de las múltiples agencias y organismos internacionales.

Este multilateralismo extendido debe incluir, además de los Estados, a un amplio grupo de interlocutores: “las organizaciones intergubernamentales, los parlamentos, las autoridades subnacionales (ciudades y gobiernos locales y regionales), la sociedad civil, las organizaciones confesionales, las universidades, investigadores y especialistas, los sindicatos, los sectores privado e industrial y los movimientos locales y populares, como los dirigidos por mujeres y jóvenes”.

El informe pone al Estado en el centro de las políticas de cambio y sus responsabilidades, pero incluye a otros actores no estatales que “deben participar en las deliberaciones y rendir cuentas de sus compromisos. Los enfoques inclusivos están reconociendo especialmente el papel de los parlamentos, las ciudades y otras autoridades subnacionales: por ejemplo, los exámenes locales voluntarios de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible pueden servir de modelo para otras actividades. También la sociedad civil ha de ser parte integral de la labor que realizamos en los distintos sectores y en los foros multilaterales”.

En el caso de Euskadi, el interés del Gobierno por los ODS Agenda 2030, la presencia de la Secretaría de la plataforma Coalición Local 2030 de Naciones Unidas, el interés de promover un nuevo contrato social, y la presencia de una activa sociedad civil son factores que contribuyen para llevar adelante una experiencia importante de vinculación entre un actor subestatal y Naciones Unidas en el marco del multilateralismo activo.

Por su metodología y por las propuestas que presenta, *Nuestra Agenda Común* es un documento de particular valor que debería servir para la elaboración de políticas públicas y agendas de trabajo de los actores no estatales para el cumplimiento de los ODS, en beneficio de la comunidad global.

Mariano Aguirre es analista de cuestiones internacionales. Es *Associate Fellow* de Chatham House (Londres) y coordina la Red Latinoamericana de Seguridad Inclusiva y Sostenible de la Fundación Friedrich Ebert. Ha sido asesor de la Oficina del Coordinador Residente de Naciones Unidas en Colombia, director del Norwegian Centre for Conflict Resolution (NOREF) en Oslo, y coordinador de programas de paz y seguridad en la Fundación Ford, en Nueva York. Es miembro del Consejo Asesor del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto y profesor en el Master NOHA de la misma Universidad. El autor agradece los comentarios de Mabel González Bustelo y Jonan Fernández, y las sugerencias bibliográficas de Marco Mezzera.

NOTA: Los análisis, consideraciones, argumentos o propuestas expuestas en los informes de esta Colección corresponden a sus autores y autoras, y no necesariamente representan la posición del Gobierno Vasco.

40 Innerarity, *Una teoría de la democracia*, p. 92.