

ALGUNAS PROPUESTAS PROSPECTIVAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: SU PROYECCIÓN EN LOS INTERESES DE LAS GENERACIONES FUTURAS

SOME PUBLIC POLICY PROSPECTIVE PROPOSALS: ITS PROJECTION IN THE INTERESTS OF FUTURE GENERATIONS

Nuria Belloso Martín¹

Resumen: El cortoplacismo político y políticas públicas diseñadas para el corto plazo, ponen de manifiesto la escasa atención a conceptos tales como prospectación, futuro y prevención. Tiempo y riesgo apenas se toman en consideración. Ha sido a partir de los años sesenta cuando en las incipientes sociedades de riesgo occidentales empezaron a aparecer manifestaciones y publicaciones con alusiones y teorizaciones referidas a nuestra responsabilidad en el deterioro de la biodiversidad de la tierra y de la biosfera, en el marco del problema del depósito final de los residuos radiactivos, el peligro de las guerras –con la consiguiente desertización nuclear- y de las manipulaciones genéticas. Todas ellas eran acciones que perjudicaban tanto a los seres humanos vivientes como a las generaciones futuras. El *cuándo* hay que tutelar los intereses de las generaciones futuras, si debe hacerse en el presente para prevenir la formación de daños futuros, o si no tenemos deberes más que con el presente, es una problemática que también se proyecta sobre las generaciones que, por ser futuras, no tienen representantes en los foros políticos y jurídicos. El presente trabajo analiza las propuestas formuladas por diversos especialistas en orden a mitigar el problema del cortoplacismo político y la inconsistencia temporal, de manera que los intereses de las generaciones futuras formen parte de las políticas públicas. Elaborar políticas para el largo plazo y tomar en consideración que las decisiones de las generaciones actuales afectarán a las generaciones futuras son condiciones imprescindibles para garantizar el progreso de la humanidad en el marco del principio de sostenibilidad.

Palabras llave: Riesgo. Incertidumbre. Generaciones futuras. Cortoplacismo político. Presentismo.

Abstract: Political short-termism and public policies designed for the short term show little attention to concepts such as prospecting, future and prevention. Time and risk are hardly taken into account. It was from the 1960s onwards that in the nascent Western societies of risk began to appear manifestations and publications with allusions and theorizations regarding our responsibility in the deterioration of the biodiversity of the earth and the biosphere, within the framework of the problem of final disposal of radioactive waste, the danger of wars - with the consequent nuclear desertification - and of genetic manipulations. All of these were actions that were detrimental to both living human beings and future generations. When it is necessary to protect the interests of future generations, if it is to be done in the present to prevent the formation of future damages, or if we have no duties other than the present, is a problem that is also projected on the generations that, for being future, do not have representatives in political and legal forums. The present paper analyzes the proposals formulated by different specialists in order to mitigate the problem of political short-termism and temporary inconsistency, so that the interests of future generations are part of public policies. Developing policies for the long term and taking into account that the decisions of present generations will affect future generations are essential conditions for ensuring the progress of humanity within the framework of principle of sustainability.

Keywords: Risk. Uncertainty. Future generations. Political short-termism. Presentism.

¹ Doctora pela Universidad de Valladolid; Profesora Titular de Filosofía del Derecho (Catedrática Acreditada) - Área de Filosofía del Derecho Facultad de Derecho, na Universidad de Burgos; nubello@ubu.es

Introducción

La Declaración de la UNESCO sobre las *Responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones Futuras* defiende que “las generaciones presentes y futuras puedan escoger libremente su sistema político, económico y social y preservar su diversidad cultural y religiosa.” Esto significa que las generaciones actuales tenemos la responsabilidad de legar a las generaciones futuras las condiciones que les permitan tener la libertad y la capacidad de desarrollar sus derechos. Esta responsabilidad conlleva llevar a cabo una planificación anticipada, para lo que se deben de elaborar estudios de prospectiva o “futurología” (investigación racional del futuro). Esta capacidad de anticipación es la que permitirá seguir desarrollando las condiciones para hacer realidad el principio de sostenibilidad. Así, la planificación implica, por ejemplo, cambios de sistema energético (construcción de centrales nucleares), urbanización masiva y acelerada (edificación de ciudades-dormitorio), sistemas de transporte (aeropuertos, autopistas), métodos de trabajo (automatización de la producción fabril), militarización de la sociedad (complejos militar-industriales, energía atómica), control social cada vez más extenso e intenso (informatización, control de la producción de cultura de masas). Hay que advertir que estos planificadores de nuestra vida no están sometidos a control democrático: precisamente en la decisiva fase inicial de estos proyectos gigantescos, en la que podrían formularse deseos y buscar vías para su satisfacción, tiene la palabra exclusivamente un pequeño círculo de expertos y políticos: una elite tecnocrática. Los afectados llegan siempre demasiado tarde, y no pueden influenciar el contenido de las propuestas ni la toma de decisiones sobre ellas, sino a lo más organizarse para oponer resistencia (iniciativas ciudadanas, movimientos sociales). Todavía menos sometida a control público está sometida la planificación económica e industrial a largo plazo de las grandes empresas transnacionales.

La política no sólo proyecta los intereses actuales en el futuro, sino que también debería estar en condiciones de articular las exigencias que el futuro plantea al presente, exigencias que se derivan del hecho de que el futuro se ve afectado por las decisiones y omisiones del presente.² En muchos casos las generaciones actuales están dispuestas a hacer sacrificios para proteger los intereses de las generaciones futuras. Los sacrificios que se puedan llevar a cabo con respecto a la política nuclear y a las finanzas públicas implican que los beneficios de la acción se acumularán para las generaciones futuras, en lugar de para la población actual (Riechmann, 2005, cap. 7).

Para llevar a cabo el estudio, analizaremos los intereses de las generaciones futuras desde una perspectiva de Filosofía política y jurídica (no incidiremos en la perspectiva moral, relativa a las obligaciones morales de las generaciones actuales con respecto a las futuras, ni tampoco en una perspectiva iusfilosófica, relativa a la justicia intergeneracional).

² Durante los años setenta, existía una Secretaría para el Futuro dentro de la Oficina del Primer ministro del gobierno nacional sueco, proporcionando una mucha información sobre el futuro en el proceso político formal. La Secretaría se convirtió en un grupo de reflexión privado durante la década de 1980.

Situaremos el punto de partida en unas reflexiones sobre cuestiones como el futuro, miedo, riesgo e incertidumbre (Beck, 2006; Castel, 2006, p. 78; Bauman, 2008). Recordemos que la tesis luhmaniana enfatiza que la sociedad moderna representa el futuro como riesgo para superar la paradoja del tiempo. Establecidas esas premisas, nos centraremos en el análisis de algunas de las propuestas más significativas que se han formulado para mitigar el cortoplacismo político y para poder elaborar políticas públicas que permitan tomar en consideración los intereses de las generaciones futuras. Concluiremos con unas reflexiones finales, en las que justificaremos qué medidas, de las expuestas, consideramos más adecuadas para tutelar y representar los intereses de las generaciones futuras.

1 El futuro

En las sociedades arcaicas, el futuro se concebía como una realidad preexistente, por lo que había un gran interés por adivinar el futuro. De ahí los numerosos mecanismos a los que se recurría para intentar conocer el futuro: profecías, adivinaciones, vaticinios, oráculos y visionarios, que se esforzaban a hacerse con la prerrogativa de su adivinación. Partían de que el futuro era una realidad que ya existía. Para los antiguos, el esfuerzo se debía hacer para poder adivinarlo, descubrir y contar ese futuro. En las sociedades actuales hay una mayor conciencia de su incertidumbre, lo que ha moderado mucho nuestras pretensiones de condicionarlo. Ahora, el futuro lo entendemos como un espacio abierto a nuestra libertad. Con todo, paradójicamente, ha aumentado la inexactitud de las predicciones. “Ninguna civilización ha sabido tan poco acerca del futuro como la nuestra”. La exactitud y la validez de los pronósticos no son mejoradas por el progreso del saber, sino reducidas. Nunca hemos podido disponer de tantos datos como ahora tanto acerca del mundo como de nosotros mismos, y sin embargo, el futuro es más incierto. Lo cual nos lleva a entender que la racionalidad no viene necesariamente acompañada de seguridad, estabilidad y previsión (Innerarity, 2009, p. 65).

Cabe preguntarse si en esta relación con el futuro, hay posibilidad de configurar un espacio de racionalidad política que no nos abandone a la arbitrariedad o al azar evolutivo. Con todas las limitaciones que se puedan reconocer, el futuro es algo que se puede decidir, que hay decisiones políticas con diversas alternativas y opciones (Häberle, 2009, pp. 17-37).

De hecho, en las sociedades modernas hay una mayor capacidad de decisión que en las antiguas. Muchas situaciones que en las sociedades premodernas se resolvían por medio de tradiciones y rutinas, actualmente exigen la adopción de decisiones a nuestros representantes políticos y a los agentes sociales. Ello ha llevado a algunos autores a hablar de la sociedad moderna como una “sociedad de la decisión” (Luhmann, 1978). Esta pluralidad de opciones también puede tener sus inconvenientes, en la medida en que si tenemos tantas posibilidades y debemos elegir una, puede acabar paralizando nuestra decisión, nos bloqueamos. Este aspecto negativo de la sociedad

de la decisión se constata también en algunos diagnósticos relativos al plano de las organizaciones y el gobierno político. Quien tiene mucha responsabilidad en la toma de decisiones lo formula como una carga excesiva y lamenta la falta de datos, de información, de tiempo para poder adoptar una decisión racional.

El futuro es una perspectiva del tiempo. Y para poder comprender en sus debidos términos los desafíos que plantea la introducción del futuro en las perspectivas éticas, jurídicas y políticas, conviene ser conscientes del protagonismo que ha adquirido el tiempo. Ahora ya no se trata tanto de conquistar nuevos territorios o de apropiarnos de determinados espacios como de controlar los recursos temporales de otros, de hacernos con la hegemonía temporal del tiempo. “Las fronteras se crean con la velocidad y no con el asentamiento, se transgreden con la aceleración y no con el desplazamiento” (Innerarity, 2009, p. 136). Estamos asistiendo a una pérdida de significado del territorio de manera que el espacio ha cedido al tiempo su función central en las disputas humanas. Discriminación entre sexos, conflictos de interés, exclusiones sociales, formas sutiles de poder se articulan en torno a una dominación del tiempo más que a una posesión del espacio.

Uno de los problemas que tiene la sociedad actual es la de que no ha desarrollado la capacidad de divisar más allá del momento presente. Una buena parte de nuestra escasa racionalidad colectiva es consecuencia de que las sociedades democráticas no se relacionan bien con el futuro. Y ello porque tanto el sistema político como la cultura en general, están volcados en el presente inmediato. Nuestra relación con el futuro colectivo no es de esperanza y proyecto sino más bien de precaución e improvisación. Como sostiene Innerarity, ya no nos encontramos en la época de la “modernidad triunfante que disciplinó el futuro por medio de la investigación metódica de la naturaleza, la innovación tecnológica, la codificación del derecho y las instituciones burocráticamente organizadas” (Innerarity, 2009, p. 10). La asimetría que caracteriza a toda forma de poderse encuentra también en el concepto de tiempo: se imponen y se exigen unos plazos y ritmos que son expresión de diversas posibilidades de uso del tiempo. Ello nos obliga a reformular nuestra idea de exclusión, que solemos expresar con metáforas más espaciales que temporales. “Los nuevos extraños no son los que viven lejos sino los que viven en otro tiempo . . . El marginado no está en la periferia espacial sino que vive literalmente en otro tiempo” (Innerarity, 2009, p. 138).

La democracia moderna es un juego complicado de equilibrios en el orden de la velocidad y de la lentitud; el pluralismo político también se refleja como un pluralismo de la temporalidad: el tiempo lento de la constitución, el tiempo medio de las legislaturas, el tiempo corto de la opinión pública. En cierto modo, la política se mueve entre los extremos de la máxima lentitud y la prisa frenética (Rosanvallon, 2006).³

³ Algunos autores añaden otras características a la política actual que, en cierta medida, se siguen relacionando con la cuestión del tiempo como es la pérdida de energía anticipatoria. Así, nuestras democracias carecen de proyectos utópicos, de concepciones de la justicia, donde los visionarios globales han sido sustituidos por políticos que gestionan los eventos presentes. La política se moviliza más por el rechazo que por el proyecto, por la desconfianza más que por la adhesión.

El tiempo constituye un elemento que ejerce una influencia esencial en la sociedad actual y en la adopción de decisiones racionales. La lógica del *just in time* y del corto plazo se manifiestan en fenómenos diversos: en la hegemonía de la lógica de los mercados financieros que se impone sobre otras dimensiones de la economía, la vulnerabilidad que muestra el sistema político ante la presión que ejerce el tiempo en los medios de comunicación, en la concepción de democracia instantánea en la medida en que las decisiones políticas están atrapadas en los plazos electorales. Sostiene Innerarity (2009) que “ha triunfado el proceso sobre el proyecto, el *post* sobre el *pro*, y las conductas de anticipación tienen un tono más bien de prevención y de precaución que de *prospectiva y de proyecto*” (p. 15).

La gestión de los sistemas democráticos no ha logrado escapar a la poderosa influencia del tiempo. Domina la urgencia, el ahora, el presente se ha convertido en una especie de tirano según el cual se ordena la actual legislatura, las decisiones económicas y financieras, dominadas por el beneficio frente a la inversión. El futuro se ha visto desplazado por un presente rápido entendido como foco exclusivo de gratificación. El hecho de que los periodos electorales estructuren la medida temporal de la democracia representativa constituye una poderosa causa. Las reglas de los gobiernos democráticos confieren poder durante un periodo de cuatro años, por regla general, y de nuevo hay que acudir a elecciones, donde se contrastarán los logros obtenidos en el anterior periodo de mandato. Esta dinámica limita el espacio de juego de la política ya que obliga a un tratamiento de los problemas según el plazo temporal de las legislaturas. Las decisiones que se adoptan se hacen teniendo en cuenta las posibilidades de gobernar en la siguiente legislatura.

Esta dinámica influye en la adopción de decisiones que afectan a generaciones futuras. Los electores tienen a descontar el futuro en los cálculos porque lo importante es lo que se hace aquí y ahora (González-Ricoy, 2016).⁴ La importancia se va debilitando a medida que nos alejamos del presente. De hecho, como señala Innerarity, los electores descuentan el futuro de un doble modo. En primer lugar, porque es futuro y no presente: En segundo lugar, porque se trata del futuro de otros. Ello influye en la confrontación democrática, donde se compite únicamente por la aprobación de aquéllos que votan aquí y ahora, no de aquéllos que pueden hacerlo en el futuro, aunque puedan ser los seres futuros los principales afectados por las decisiones que se adoptan en el presente (Innerarity, 2009, p. 25). También hay factores demográficos que influyen en esta cuestión. Están aumentando continuamente los electores de tercera edad, lo que significa que este

⁴ Entre los determinantes *epistémicos* del cortoplacismo político se incluyen la desinformación, los sesgos cognitivos o la incertidumbre sobre el futuro. Las determinaciones *motivacionales* del cortoplacismo político, ejercen una gran influencia: la impaciencia de los votantes les llevaría a descontar fuertemente el valor de los beneficios políticos futuros, apoyando políticas públicas de corto plazo. Por otra parte, la impaciencia de los cargos electos por ser reelegidos les conduciría a tratar de satisfacer las preferencias intertemporales de los votantes, adoptando así políticas públicas de corto plazo o desviándose de políticas de inversión adoptadas por Gobiernos anteriores. En este modelo, la incapacidad de las generaciones futuras para votar en las elecciones presentes haría que sus preferencias fueran desatendidas. Ésta es una tesis muy popular. Por ejemplo, el célebre *Informe Brundtland* de 1987 afirma que «actuamos como lo hacemos porque podemos hacerlo: las generaciones futuras no votan, carecen de poder político o financiero» (Naciones Unidas, 1987).

grupo ejercerá en los próximos decenios un poder dominante. Y lo que a este grupo interesa es introducir en sus cálculos la cuantía y seguridad de sus pensiones.

Hay otros instrumentos jurídicos que también están experimentando cambios fundamentales en la práctica jurídica desde la perspectiva del tiempo. Cada vez se acepta más que un contrato puede ser interpretado bajo el contexto de un cambio de circunstancias. “El principio abstracto de la igualdad formal y la creencia en la necesidad de aceptación de alguna fuerza vinculante absoluta de la (presunta) voluntad subyacente al contrato (original) han sido parcialmente reemplazados por el principio de protección de las partes que se considera que están, estructuralmente, en la posición más débil”, como por ejemplo, los consumidores respecto a los proveedores de bienes y servicios. Tales contratos ya no se interpretan exclusivamente según lo que ocurrió antes de que el contrato fuera firmado para revelar así el significado exacto del contrato. “Un cambio de circunstancias puede volver al contrato en no equitativo para una de las partes” (Ost & Hoecke, 1999, p. 628). Los jueces han encontrado diferentes maneras de tener esto en cuenta (como en la *théorie de l'imprévision*) y el legislador también, controlando los efectos de un contrato contrario a los principios de buena fe, equidad y justicia. La ahistórica concepción individualista del contrato no encaja en un enfoque que toma en consideración el tiempo futuro.

Otro factor de influencia es que no hay *lobbies* que articulen y expresen los intereses de los ausentes o simplemente, de las generaciones futuras. No se puede acreditar la voluntad empírica de los supuestos beneficiarios, ya que no hay opinión pública real ni elecciones que permitan reflejar el parecer de las generaciones futuras. En algunas áreas temáticas, como en la protección del medio ambiente, sí hemos asistido a una mayor preocupación por los problemas del futuro y por la justicia intergeneracional, como su pone de manifiesto en el auge del concepto de “sostenibilidad”. Sin embargo, la política sigue apoyando más las soluciones que descargan el presente y sobrecargan al futuro. Un ejemplo puede encontrarse en la política presupuestaria, donde sigue primando la tendencia a financiar buena parte de los gastos no con impuestos sino mediante el endeudamiento, lo que pone de manifiesto que las democracias están en la línea de desarrollar una política de responsabilidad respecto del futuro en cuanto a la política presupuestaria pero no con el debido compromiso, por lo que resulta insuficiente.

1.1 Riesgo e incertidumbre con respecto al futuro

Hay diversos ámbitos relativos a la toma de decisiones que, adoptadas en condiciones de incertidumbre sobre el futuro, y si se verifican, pueden conllevar consecuencias dañosas. Estos daños se pueden imputar a decisiones que, si hubieran sido diversas, hubieran posibilitado que se hubieran evitado las consecuencias. La discusión sobre estos temas y preocupaciones han sido estimuladas en particular por el problema relativo a las consecuencias ecológicas provocadas por las nuevas tecnologías. La ciencia y la utilización económica de sus resultados pueden constituir

una amenaza para la sociedad. Malas prácticas en la ciencia, en la economía y en los procesos productivos se llevan a cabo con el fin de que el mercado les proporcione apariencia de utilidad. Pero las consecuencias ecológicas pueden resultar incontrolables. Además de los ámbitos científico e industrial, el ámbito de la filosofía jurídica y política pueden realizar aportaciones sustanciales y que no sólo no son desdeñables sino que consideramos imprescindibles en orden a inspirar unos procesos de elección de decisiones públicas que determinarías eventos futuros. El análisis de los conceptos de riesgo, peligro, inseguridad y confianza.

Por riesgo, siguiendo al profesor De Giorgi, podemos entender aquello que puede ser imputado como consecuencia de una decisión. De Giorgi (1994) define así el riesgo:

O risco não é nem uma condição existencial do homem, muito menos uma categoria ontológica da sociedade moderna, e tampouco o resultado per verso do trabalho da característica das decisões, uma modalidade da construção de estruturas através do necessário tratamento das contingências. É uma modalidade da relação com o futuro; é uma forma de determinação das indeterminações segundo a diferença de probabilidade/improbabilidade. (pp. 52-54).

Como modalidad de vínculo con el tiempo, el riesgo se diferencia, por un lado, del derecho (que fija los presupuestos que permiten la orientación de las propias expectativas en el futuro), y, por otro lado, se diferencia también de la economía (que determina las modalidades de acceso a los bienes).

Ya no se debe de considerar como un concepto opuesto al de seguridad. En el contexto general de una inseguridad con respecto al futuro y de un daño posible, se puede hablar de riesgo cuando un daño cualquiera viene imputado a una decisión, es decir, cuando este daño es tratado como consecuencia de una decisión. El concepto opuesto sería, entonces, el de peligro, que se aplica cuando daños posibles se imputan a elementos externos (Giorgi & Luhmann, 2014, p. 26). La idea central del riesgo es que se trata de una elección entre formas de actuación arriesgadas, es decir, consiste en una distribución de futuros beneficios o de futuros daños bajo el aspecto de una inseguridad presente. Incluso, el hecho de intentar adoptar como objetivo el evitar absolutamente el riesgo es, a su vez, arriesgado. Una parte de los riesgos difícilmente se podrán calcular racionalmente. Sin embargo, sí hay espacios para cálculos racionales por lo que los eventuales resultados que deriven de las decisiones que adopten los sujetos, las instituciones y las racionalidades encajarían en la presunción de racionalidad del cálculo. La dificultad radica en que no hay estándares de racionalidad comunes, de manera que si, ante la incertidumbre de que para evitar que se produzcan futuros eventos dañosos, optamos por otras políticas que prevemos van a evitar esos riesgos, el resultado es que se abrirán otros riesgos posibles.

Conviene reflexionar sobre el significado que el futuro tiene para el presente. Tanto con respecto a la sociedad históricamente existente pero también con respecto al horizonte que hasta ahora tenemos de la percepción de la sociedad moderna, el problema del futuro se revela como particularmente urgente. En la línea de lo sustentado por De Giorgi, no se trata de elaborar pronósticos

que, bajo el plano científico no presentan posibilidades reales de validez, sino que se trata, específicamente, “de cómo actúa sobre el presente el peso de la inseguridad del futuro” (Giorgi & Luhmann, 2014, p. 19).

Conviene diferenciar riesgo de peligro. Serrano Moreno ofrecía algunos binomios conceptuales para ayudar a comprender el significado de riesgo.

Riesgo es la contingencia de un daño. Contingente es aquello que puede ser y puede no ser. Contingencia se opone a imposibilidad y necesidad, porque contingente es aquello que no es ni imposible ni necesario. De la misma manera, los antónimos de riesgo son seguridad y certeza.

Serrano confirmaba que estos binomios contingencia/necesidad y, sobre todo, riesgo/seguridad son los que elegiría cualquier jurista especializado para comenzar a hablar del derecho del riesgo en las sociedades contemporáneas. Sin embargo, siguiendo a De Giorgi, optaba por un camino más arriesgado y construyó el concepto de riesgo a partir de la diferencia riesgo/peligro (Serrano Moreno, 2010).

Como concepto el riesgo adopta diferente significado si lo construimos con la diferencia riesgo/seguridad o con la diferencia riesgo/peligro. Con la primera de esas diferencias riesgo es la ausencia de seguridad. Sin embargo, si lo construimos con la segunda, la idea de riesgo apunta hacia la voluntad, la decisión y la responsabilidad. Peligro es todo lo malo que puede pasar con independencia de las decisiones que uno tome. Riesgo es todo lo que puede salir mal, después de haber decidido. Lo que puede pasar no depende de la decisión, lo que puede resultar sí. (p. 184).

En el lenguaje común, el factor distintivo es la decisión. Los riesgos se refieren a daños que se presentan como resultado de una decisión y que no se producirían si la decisión hubiera sido otra. Serrano Moreno clarifica que “Riesgo es lo imputable a otro o a uno mismo, mientras que peligro es una amenaza que proviene del exterior.” Un maremoto no depende de ninguna decisión tomada por nadie (en este sentido es un peligro); la destrucción de casas en los Abruzzos en Italia, causado por el terremoto, podría haberse evitado (o, al menos, paliado en casi su totalidad) si se hubieran realizado construcciones anti-terremoto. Por tanto, es una catástrofe que proviene de una decisión (la de desviar presupuesto y construir con materiales no idóneos para zonas sísmicas) o de la falta de una decisión (realizar un control de la ejecución de la construcción proyectada).

Esto nos permite entender que la sociedad actual se caracteriza por una disminución de los peligros y un aumento de los riesgos. El horizonte del futuro acaba desplazándose desde el ámbito del peligro al ámbito del riesgo. Los riesgos están ahora estrechamente vinculados al desarrollo de la sociedad. De la ciencia, de la tecnología, de la medicina y de la política y, en general, de las transformaciones de estructura en las cuales se hace posible la comunicación social. Como acertadamente afirma Martínez García (2010):

No se trata de eliminarlos, sino de detectarlos, configurarlos y aprender a manejarlos. La gestión de los riesgos puede implicar transferirlos, hacerlos repercutir en otros puntos, transformarlos, concentrarlos o distribuirlos, descargarlos, compensarlos. Trabajar con riesgos activa y exige toda una dinámica social.

Es la eclosión de un modo de producción de riesgos, una tecnología del riesgo (Beck, 1992, pp. 19-40; Luhmann, 1991). El concepto de riesgo nos lleva al de daño. Los daños futuros guardan una estrecha dependencia de las decisiones presentes. Se opera en la incertidumbre y no hay fundamentos decisionales seguros. El problema del riesgo acaba abarcando en su totalidad al problema del peligro. Las decisiones que se adoptan con respecto al riesgo se pueden vehicular mediante las decisiones políticas. Los criterios de racionalidad, los criterios ético-universales desempeñarán un papel fundamental en el diseño, implantación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

La idea de seguridad es un concepto ilusorio que enmascara el problema real. “No existe seguridad que inmunice del riesgo.” Los vínculos que se han construido con el futuro, se ha intentado ponerlos bajo control, sirviéndose de instrumentos que fomentan la uniformización (Derecho) y la escasez (Economía). ¿Son suficientes estos instrumentos con función regulativa de uniformización y de escasez? Se han revelado como insuficientes (Giorgi & Luhmann, 2014, p. 21). Creemos que la respuesta debe ser negativa, porque hay una tensión en la sociedad contemporánea entre la dimensión social y temporal.

Ya no basta con formulaciones socio-políticas centradas en la organización y la racionalidad (Max Weber), o de una crítica a la estructura de clases (Marx). Anteriormente había una representación del futuro que facilitaba la certeza en el presente con respecto a que habría un futuro y de que sería posible actuar e influir sobre el mismo. Es más, en la hipótesis de que el futuro no se realizara, se contaría con el hecho de que esto podría imputarse a la oposición previsible de fuerzas contrarias pero en cualquier caso conocidas.

El esquema simplificado de sociedad posible hacía plausible las decisiones porque permitían tratar como previsibles o incluso como objeto de expectativas el daño que eventualmente derivara de aquellas decisiones. En este orden simplificado del mundo encontraban su lugar oportuno, por una parte, los excluidos, las mujeres, los países emergentes, la guerra; por otra parte, el capitalismo, la democracia, y otras. El potencial descriptivo de estas distinciones había sedimentado una semántica que facilitaba estructuras de expectativas que ofrecían seguridad.

En el ámbito de la política, la distinción amigo-enemigo era tan tranquilizadora como la diferencia entre racionalidad formal y racionalidad material, que podía ser asumida incluso como factor evolutivo de la sociedad, ya que valía lo mismo para el Norte que para el Sur, para la igualdad y la desigualdad (Giorgi, 1994, p. 46).

Estas distinciones venían caracterizadas por valores, valor negativo y valor positivo. Si primaba el valor negativa, activaba las estrategias de trasposición de la línea que demarcaba los dos valores, de manera que siempre hubiera un más y un menos. Menor riqueza de una sociedad, mayor riqueza de otra, y lo mismo para el ámbito del desarrollo. La diferencia entre estos valores creaba situaciones de equilibrio: más Estado significaba menos mercado, más riqueza, menos pobreza; menos guerra, más paz. Ante el riesgo, se podía pensar en más seguridad. Frente a la

normalidad, la desviación. La guerra fría, la política de disuasión, la política de intervención, todo ello estaba pensado para configurar estrategias de equilibrio (Giorgi, 1994, p. 47). La dimensión temporal se armonizaba con la dimensión social de los acontecimientos y de las posibilidades de hacer cálculos. Tanto el Derecho como la Economía son sistemas que producen seguridad mediante el tratamiento de expectativas basándose en decisiones o también con base en el control de la escasez de recursos.

Sin embargo, la descripción de esa sociedad se fragmentó y la normalidad se ha revelado como una construcción contingente. De hecho, resulta difícil tener confianza en la normalidad. La normalidad no es más que el resultado del encuentro de diversas contingencias (un tipo de evento, en qué momento se produce, en qué decisión se funda, también es contingente).

Como advierte de Giorgi (1994), “el problema del control de las indeterminaciones siempre preocupó a las sociedades” (p. 49) que de maneras diversas, han procurado soluciones adecuadas en sus respectivos niveles evolutivos. La adivinación, por ejemplo, era una técnica que permitía tratar las indeterminaciones, reconduciendo la escasez de informaciones, el tabú es también una técnica que sirve para evitar el daño que pueda derivar de las indeterminaciones; también el pecado, que representa el desvío de la razón frente al orden y, al mismo tiempo, precariedad de la relación de la razón con el orden.

Si bien las indeterminaciones pueden ser evitadas, las estadísticas poco aportan al respecto. Que pueda producirse un escape en una central nuclear, una vez pasados los años en que está en un nivel de seguridad, no impide que por otras razones (terremoto) se puede verificar una explosión en una central nuclear mañana mismo. Las medidas de seguridad no pueden llegar a controlar las indeterminaciones que nacen de su propia activación. Por tanto, cualquier medida de seguridad complementaria que se adopte, podrá conseguir alejar el problema en el tiempo y en el espacio. Puesto que la sociedad moderna se caracteriza por su gran capacidad de controlar las indeterminaciones, ello hace que se incremente la necesidad de protección y de seguridad (Giorgi, 1994, p. 50). Es decir, en la sociedad contemporánea hay más pobreza, precisamente porque hay más riqueza; y hay más inseguridad porque hay más seguridad.

Esto hace que el futuro, entendido como lugar de lo posible, esté más cerca, pero entendiendo el futuro como una normalidad que se asiente sobre un proyecto racional, está más lejos e improbable, lo que nos lleva a “excluir la posibilidad de utilizar representaciones unilineales del futuro” (Giorgi, 1994, p. 50). La sociedad actual presenta problemas urgentes completamente diversos: el problema de la ecología, el problema de las consecuencias que derivan de las nuevas tecnologías, la investigación biológica y genética; las consecuencias vinculadas a determinadas políticas de inversión, las derivadas del uso del dinero para fines especulativos o para fines productivos (economía financiera).

Todo ello lleva a reflexionar sobre el optimismo del progreso, idea sustentada desde la antigüedad, y que ahora parece haber sido sustituida por el miedo al futuro, panacea de planificaci-

ón y de control, augurando una resignación con respecto a las consecuencias perversas de aquellas acciones que no habían podido preverse. El riesgo, aun manteniendo la distancia con respecto a la decisión racional y la planificación racional, entabla un diálogo fructífero con ambas. Además, el riesgo actualiza la dimensión del tiempo, y adquiere un significado relevante en las políticas públicas. El riesgo puede ser estudiado desde diversas perspectivas: Una primera perspectiva sería la de la valoración de las consecuencias de la aplicación de las nuevas tecnologías, tales como la valoración de los efectos cancerígenos de algunos productos químicos como la valoración de posibilidades de que se verifiquen en eventos particularmente improbables y altamente catastróficos; una segunda perspectiva sería la psicológica, que investiga cómo se comportan los individuos en situaciones de riesgo, tomando como referente distintas variables tales como la confianza en sí mismo, el control sobre otros. Una tercera orientación de investigación es la del estudio del déficit de racionalidad y de los errores estadísticos que se pueden identificar en el comportamiento decisonal cotidiano. Hasta ahora, estudiosos de las ciencias naturales, de la estadística, economía (principalmente de sectores relativos a teorías de la escuela racional, del cálculo de utilidad) o de psicología. El ámbito de la ciencia política y del Derecho ha manifestado escaso interés por los problemas que derivan del hecho de que cuestiones vinculadas al riesgo influyen notablemente en los intereses políticos. Desde el ámbito ético sí que se ha percibido un interés mayor con respecto a cómo la moral debe afrontar cuestiones que parecen sustraerse al cálculo racional.

Los modelos derivados de las teorías de la decisión racional y de las teorías psicólogo-individualistas siguen impidiendo que la teoría del riesgo adquiera el desarrollo que la corresponde. Como bien afirma De Giorgi (1994, p. 26), el hecho de que en la sociedad moderna hay aumentado la conciencia sobre el riesgo está correlacionada con la ampliación de las posibilidades de decisión.

A su vez la condición normal de la sociedad moderna sería la condición de normal inminencia de catástrofe. Una vez que se verificó que no se puede confiar totalmente en la seguridad, había dos alternativas. La primera consistía en tratar el riesgo como una codena existencial, como una consecuencia de la libertad, por el que la inseguridad se convertía en un reflejo del carácter arriesgado de la existencia. Una hipótesis es que la inseguridad crece con la información: cada vez tenemos más información de lo que acontece en el momento presente.

Otra alternativa sería la de la hipótesis de la denominada “segunda modernidad”, para algunos, “sociedad del riesgo”. Esta sociedad comienza allí donde fallan los sistemas de normas sociales y jurídicas que habían prometido seguridad, porque son sistemas incapaces de controlar las amenazas que derivan de las decisiones. Tales amenazas son de diversa naturaleza: ecológica, económica, demográfica, biotecnológica, política (Giorgi, 1994, p. 52).

En la interrelación entre riesgo y derecho se puede insertar un elemento temporal, el futuro. Como acertadamente afirma Serrano Moreno (2010),

la formalización jurídica de la evaluación de riesgos nos ha traído a casa a los juristas un problema que hasta ahora era de sociólogos: el problema del futuro. Ciertamente que los sistemas jurídicos hasta

ahora habían operado con la diferencia pasado/futuro, pero habían inclinado su propia orientación temporal hacia el pasado y no hacia el futuro. El problema jurídico no era el de que ocurrirá, sino el de qué pasó, cuál es el caso, lo acaecido. (p. 198).

La ubicación del presente, entre el pasado y el futuro, no es tan simple como a primera vista podría parecer. “La evaluación de los riesgos tiene todos los problemas del presente. Al igual que el presente, la evaluación de los riesgos puede desplazarse en el tiempo y puede reflejarse en los horizontes temporales del pasado y del futuro. Por tanto, no hay un punto de vista objetivo para una evaluación correcta.”

El riesgo se evalúa (en el presente-presente) como un futuro probable, pero se evaluará de manera distinta (en el presente-futuro) según los daños que hayan acontecido. A su vez los daños son acaecidos, esto es, presente-pasado. En un presente-futuro, ya no se entiende por qué en un presente-pasado se actuó de manera tan arriesgada o tan precavida. Y desde el futuro se nos proyecta un presente distinto al presente-presente en el que la situación de riesgo actual será juzgada de manera diferente. Es el tiempo mismo el que produce esta diferencia en la evaluación y nada se puede hacer en contra del tiempo. De todo ello, y siguiendo a Serrano Moreno, cabe deducir dos conclusiones, una buena y otra mala. La negativa es que el sistema jurídico, estructuralmente orientado al pasado, no sabe trabajar con los problemas de futuro. La conclusión positiva es que la forma jurídica no produce riesgos irracionales, sino que gestiona los problemas del tiempo (a veces mal, pero al menos) de acuerdo con parámetros de racionalidad jurídica.

1.2 Perspectiva prospectiva

Nuestras democracias carecen de proyectos utópicos, de concepciones de la justicia, donde los visionarios globales han sido sustituidos por políticos que gestionan los eventos presentes. La política se moviliza más por el rechazo que por el proyecto, por la desconfianza más que por la adhesión (Rosanvallon, 2006). “Ha triunfado el proceso sobre el proyecto, el *post* sobre el *pro*, y las conductas de anticipación tienen un tono más bien de prevención y de precaución que de *prospectiva y de proyecto*” (Innerarity, 2009, pp. 15-17). Conceptos como resiliencia, riesgo, emergencia o gobernanza se han pensado como respuestas al fracaso de la planificación determinista pero sin renunciar a una gestión inteligente y responsable del futuro.

Tomando como referencia la equidad intergeneracional se puede cuestionar la legitimidad de asumir que las generaciones presentes poseen todos los derechos sobre los bienes y servicios ambientales y ninguna obligación para con las generaciones futuras. Es decir, cabe preguntarse si es legítimo asumir que la existencia o no de las condiciones necesarias para permitir la vida en el futuro deba estar en función de las preferencias expresables en los mercados actuales, sean éstos reales o hipotéticos. Conviene partir de determinar cuál es la distribución de derechos sobre los recursos a la

que nos adherimos. Es decir, hay dos posibilidades como son sostener que sólo importa el presente, o bien, reconocer derechos al futuro:

a) *Todo pertenece al presente*: En esta línea se pueden encontrar afirmaciones como la siguiente: “. . . las generaciones pasadas ya no están, y las que han de venir vendrán porque nosotros queremos que vengan. El mundo, dicho con cierta brutalidad, nos pertenece a los que ahora vivimos en él y a nadie más.” (Mas-Colell, 1994, p. 200); O esta otra: “En el caso de que los individuos futuros tengan vidas que valga la pena vivir, deberán estarnos agradecidos por haber hecho posible su existencia” (Schwartz, 1978). Si se consideran correctas estas premisas, el problema se acaba asumiendo que las generaciones presentes tienen el derecho legítimo sobre todos los recursos y las generaciones futuras no tienen más derecho que el de resignarse al mundo que les dejamos. A pesar de sus fuertes connotaciones en cuanto a desigualdad e injusticia intergeneracional, ésta es la premisa que se adopta en los cálculos económicos convencionales;

b) *El reconocimiento de derechos al futuro*: las generaciones futuras tienen ciertos derechos y como consecuencia, el presente tiene ciertas obligaciones para con el futuro. Estos derechos pueden derivarse tanto de criterios morales, como contractuales o deontológicos, las implicaciones. Gran parte de la literatura en torno a la sostenibilidad intenta establecer criterios de gestión que conduzcan a un desarrollo que se pueda mantener en el tiempo, o visto de otra forma, compatibles con un mínimo de equidad intergeneracional. La definición más conocida establece que el desarrollo sostenible es: “. . . el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.” (Naciones Unidas, 1987).⁵

Nuestro razonamiento sigue la segunda opción, es decir, el reconocimiento de derechos al futuro lo cual va ineludiblemente acompañado de obligaciones para el presente. Ello permite justificar dos actividades que, en este planteamiento prospectivo habría que realizar de forma previa a la implantación de una política pública o una toma de decisión sobre la ejecución de un proyecto: i) Valoración del impacto de los proyectos en el futuro: Si las políticas públicas contemplan proyectos que perjudican la capacidad del futuro, es decir, proyectos que afectan negativamente a las opciones a disponer por las generaciones futuras y por tanto implican una transacción de derechos entre generaciones, Padilla defiende que en cada caso hay que considerar qué posibilidades existen y cuál es la forma de cumplir con las obligaciones con el futuro que conlleva menores costes al presente. Ante un problema que afecte negativamente a la capacidad de los recursos a legar a las generaciones futuras,

⁵ El término de desarrollo sostenible se ha convertido en una especie de etiqueta o rótulo de modo, que se coloca a una buena parte de las propuestas actuales, pero que de tan indefinido, queda hueco y sin sustento real. Por nuestra parte, nos decantamos por el principio de la sostenibilidad que, a su vez, comprende dos perspectivas. La primera, una perspectiva ético-filosófica, a modo de imperativo categórico que está en la génesis del principio de sostenibilidad y que se puede formular así: Los humanos deben organizar sus comportamientos y acciones de forma que no vivan: (i) a costa de la naturaleza; (ii) a costa de otros seres humanos; (iii) a costa de otras naciones; (iv) a costa de otras generaciones. La segunda perspectiva es la jurídico-política, según la cual, el principio de la sostenibilidad comporta tres dimensiones básicas: (i) la sostenibilidad interestatal, imponiendo la equidad entre países ricos y países pobres; (ii) La sostenibilidad intrageneracional, que apunta a la equidad entre diferentes grupos de edad de la misma generación; (iii) la sostenibilidad intergeneracional, que impone la equidad entre personas vivas en el presente y personas que nacerán en el futuro.

se pueden considerar las siguientes opciones relevantes para cumplir con las obligaciones asumidas con el futuro: a) No realizar el proyecto; b) Llevar a cabo medidas de prevención y control; c) Compensación mediante proyecto asociado; d) Compensación financiera; ii) Introducción de medidas en el ámbito político para acabar con el cortoplacismo político. Seguidamente, vamos a analizar tales medidas y propuestas.

2 Una política para el futuro. Algunas propuestas para mitigar el problema de cortoplacismo político y la inconsistencia temporal

Son varios los estudios que se han realizado sobre la problemática de una perspectiva de políticas a corto plazo, lo cual conlleva un perjuicio para la protección de los intereses de las generaciones futuras. Vamos a analizar algunas de las propuestas más significativas para mitigar el problema de cortoplacismo político, formuladas por prestigiosos especialistas tales como las propuestas para lograr una mejora de la gobernanza a largo plazo de Jonatahn Boston; el paquete de cinco propuestas de Simon Caney para superar el cortoplacismo político; la creación de un fideicomisario de las generaciones futuras como mitigación del presentismo, propuesta de Dennis Thompson; y, por último, la propuesta de instituciones intergeneracionales, de González Ricoy.

2.1 Las propuestas de mejora de la gobernanza a largo plazo, de Jonathan Boston

Si a los políticos se les da a elegir entre las próximas elecciones y la próxima generación, Boston entiende que estaría clara la opción por la que se inclinarían (Boston, 2014; Jacobs, 2011).⁶ Las ganancias electorales a corto plazo eclipsan los riegos, ya sean ambientales, fiscales, sociales o de otro tipo. Como señalaba Al Gore, “el futuro susurra mientras el presente grita.” El problema de gobernabilidad democrática a largo plazo” requiere un análisis de los factores que la dificultan para, seguidamente, proponer algunas medidas que permitan superar esas dificultades. Se trata de saber cómo las sociedades democráticas pueden moldear, “tejer” o “navegar” hacia el futuro en direcciones deseables, minimizar los daños previsibles, pero evitables, y prepararse para sucesos inesperados. Por lo tanto, el corazón del problema es la gobernanza en general y no cuestiones políticas particulares. Hay varios problemas políticos en los que los desafíos intertemporales son más agudos, entre los que Boston (2014) cita:

1. garantizar una gestión fiscal prudente a largo plazo;
2. velar por una gestión ambiental eficaz;

⁶ Jacobs (2011) sostiene que para poder tener éxito en la gestión de las “opciones políticas intertemporales”, los políticos deben superar tres desafíos políticos: centrarse en la atención de los votantes, predecir correctamente las tendencias positivas a largo plazo y comprometerse con las soluciones políticas incluso cuando se les oponen intereses de grupos influyentes. Sólo los gobiernos que no son demasiado populistas ni demasiado aislados pueden crear y mantener políticas justas a largo plazo. Su teoría se puede aplicar tanto la reforma de las pensiones como a la reducción de la deuda, el calentamiento global, la educación, la inmigración y muchos otros temas polémicos.

3. asegurar una inversión adecuada en la construcción y mantenimiento de infraestructura a largo plazo;
4. garantizar una financiación adecuada de las medidas preventivas de política (por ejemplo, la reinserción de los reclusos y el cuidado de la salud);
5. velar por una gestión racional del riesgo, incluido el riesgo sistémico;
6. garantizar una gestión racional de las emergencias, incluida la preparación para eventos de impacto;
7. Garantizar la gestión sostenible de los recursos y una planificación urbana prudente;
8. garantizar el almacenamiento seguro a largo plazo de los desechos radiactivos y otras sustancias tóxicas;
9. garantizar una gestión cuidadosa de los cambios sociales a largo plazo, incluidos los cambios demográficos y el aumento de la diversidad cultural y religiosa;
10. garantizar niveles adecuados de movilidad social. (p. 5).

No es fácil encontrar los criterios pertinentes para mitigar los problemas de gobernabilidad a largo plazo. Como Boston subraya, incluso personas razonables pueden diferir enérgicamente sobre la mejor manera de distribuir cargas y beneficios a largo plazo, o sobre qué prioridad dar con respecto a mitigar ciertos tipos de riesgo y qué tipo de descuento aplicar.⁷

2.2 El paquete de cinco propuestas, de Simon Caney

Con la finalidad de que los gobiernos tomen en consideración los intereses de las generaciones futuras y superen el cortoplacismo político, Caney (2016) hace una propuesta que comprende cinco instrumentos:

- i. *Manifiesto Gubernamental para el Futuro (Manifesto for the Future)*: Se exigiría a los gobiernos entrantes que emitan un Manifiesto para el Futuro que delinee sus políticas para abordar tendencias, desafíos y oportunidades a largo plazo. Se debe pedir al Gobierno que responda a los desafíos sociales, económicos y ambientales futuros y oportunidades que se hayan puesto de manifiesto en Informes anteriores.⁸
- ii. *Comité Parlamentario para el futuro (Select Committee for the Future)*: Como en el sistema finlandés, el papel de este Comité sería informar sobre la adecuación del Manifiesto del Gobierno para el Futuro. Sin embargo, en contraste con el sistema político finlandés, lo que propone Caney es que todas las políticas deben pasar por su examen y evaluación. Por lo tanto, funcionaría como un comité selecto.
- iii. *Día de "Visiones para el Futuro" (Vision of the Future Days)*: los representantes gubernamentales y los representantes de la oposición estarían obligados a justificar sus políticas en un Foro deliberativo. El proceso de justificación pública presionaría para que los políticos se tomaran en serio los impactos de sus decisiones a largo plazo y tendría un efecto de corrección.
- iv. *Consejo Independiente para el Futuro (Council for the Future)*: Para que los tres primeros elementos funcionen bien, los gobiernos, la oposición, las organizaciones de la sociedad civil y el público en

⁷ Boston propone un elenco de 12 soluciones con sus correspondientes lógicas de intervención subyacentes con la finalidad de mitigar el problema de la gobernabilidad a largo plazo.

⁸ Véase también el informe del Comité de la Administración Pública de la Cámara de los Comunes del Reino Unido titulado *Going for the Future*, que argumentaba que los gobiernos recién elegidos deberían publicar un "Informe sobre el futuro" (2007, p. 31). Una propuesta en esta misma línea, aunque diferente, es la formulada por Dennis Thompson, que propone que el gobierno que emita "declaraciones de impacto de la posteridad". Es decir, requeriría que los gobiernos "emitan declaraciones que justifiquen los efectos que sus acciones podrían tener en las capacidades democráticas de los futuros ciudadanos." Cabe señalar que su propuesta se refiere únicamente al impacto sobre el carácter democrático del sistema, es decir, en la medida en que puedan condicionar o influir en los derechos civiles y en la justicia social, económica y ambiental. La declaración tendría que ser defendida ante una autoridad independiente, tal vez los propios fideicomisarios." (Thompson, 2010, p. 32).

- general necesitan tener acceso a análisis confiables de los impactos tanto de la acción gubernamental como de la inacción. El Consejo para el Futuro tendría como función elaborar dichos informes periódicos que contemplaran el probable impacto de las políticas actuales a largo plazo.
- v. *Indicadores de rendimiento (performance indicators)*: Por último, en lugar de revisiones anuales o a breve plazo, habría que trabajar con indicadores que evaluarán a largo plazo los resultados de las acciones planificadas.

Para justificar estas cinco propuestas, Caney parte de identificar un problema como es el del “corto plazo” perjudicial. Los políticos carecen de responsabilidad por los impactos futuros de sus políticas, y esto les lleva a no tomar en consideración el futuro, lo que lleva a concluir, a menudo con resultados desastrosos.⁹ Cuando tratamos de resolver problemas como la inflación o el desempleo o el aumento de la delincuencia, comenzamos por examinar cuáles son las causas de estos fenómenos. Del mismo modo, si queremos combatir el cortocircuito perjudicial debemos empezar por examinar qué es lo que lo causa. Un ejemplo sería la utilización de recursos naturales renovables de una manera insostenible, dejando mermadas las posibilidades para las generaciones futuras. El problema es que los individuos están eligiendo políticas ineficientes y / o sus representantes y, en muchas ocasiones, están incumpliendo su deber de promover los intereses de sus ciudadanos actuales y también de los futuros.¹⁰

Uno de los principales criterios evaluativos para evaluar la conveniencia de cualquier propuesta será, en primer lugar, la de la eficacia; en segundo lugar, la legitimidad moral; en tercer lugar, la “sostenibilidad política”, su tendencia a permanecer en funcionamiento a través del tiempo, es decir, ver si están diseñadas de tal manera que una vez implementadas son difíciles de deshacer, como sería el caso de un artículo en una Constitución que exigiera una mayoría cualificada para reformar la Constitución.¹¹

Podemos identificar varios tipos de conductores de corto plazo nocivo: 1) Ignorancia del futuro: no sabemos qué va a suceder ni quién va a existir en el futuro; 2) *Dependencia electoral*: el ciclo electoral y la duración del mandato de los políticos; 3) *Dependencia económica*: los actores políticos suelen depender de apoyo financiero de empresas u otros organismos que trabajan con plazos cor-

⁹ El problema del cortoplacismo en el ámbito político y sus efectos devastadores en el diseño de proyectos y políticas públicas a largo plazo ha sido objeto de análisis de varios analistas políticos. En esta línea, Boston defiende una propuesta de cómo “gobernar para el futuro: cómo conseguir que un enfoque político a corto plazo sea a largo plazo. Es decir, el problema de gobernabilidad que conlleva el cómo podemos aumentar la importancia política actual de los riesgos a largo plazo y las inminentes crisis de las políticas dada la tendencia humana a descontar o ignorar problemas que parecen distantes, remotos o abstractos. Boston se lamenta de que “La búsqueda de una gobernanza prudente a largo plazo es seguramente un viaje ingrato e infructuoso, marcado sólo por una creciente desesperanza, desaliento y desesperación.” (Boston, 2014).

¹⁰ Una gestión ineficiente de los recursos puede dejar a las generaciones futuras sin la parte que, en justicia, les correspondría. En el caso del huracán Katrina, los ciudadanos terminaron pagando quince veces más por el trabajo que siguió al desastre que lo que la preparación hubiera costado. En cuestiones relativas a política exterior y el inicio de ciertas guerras, no van precedidas de una planificación a largo plazo. Así sucedió en la guerra de Irak donde no lograron abordar “los desafíos de la construcción del estado de posguerra” y se centraron en una estrategia militar a corto plazo con un “relativo descuido de las operaciones de” posguerra.

¹¹ Así, la Comisión de Israel, se creó en 2001 pero se suprimió en 2006; en Reino Unido, la Comisión de Desarrollo sostenible se creó en el año 2000 pero cerró el 31 de marzo de 2011.

tos; 4) *Cobertura mediática*: el ciclo de noticias de 24 horas ejerce presión sobre los políticos para que puedan responder rápidamente para demostrar que están tomando medidas.

Junto a estos elementos que incentivan el corto plazo, también hay que tomar en consideración algunas características de la naturaleza humana, tales como las siguientes:

1. *Problemas de arrastres*: Las personas a menudo no detectan ciertos problemas porque son graduales. Como tal apenas los notamos en un día por día, año por año, y sólo puede darse cuenta de que sólo hay un problema cuando es demasiado tarde para abordar las causas, o cuando es posible hacerlo, pero sólo a un costo considerable;
2. *Síndrome de “víctima identificable”*: si identifican a las víctimas se sentirán más motivados a actuar;
3. *Sistemas de procesamiento “en frío y en caliente”*: las personas responden bien a lo que han ‘vívido’ o a los riesgos que experimentan o testifican personalmente (mecanismos “calientes”), pero no responden bien a la información que no han adquirido a partir de la experiencia personal, es decir, que sólo conocen en abstracto, (mecanismos “fríos”);
4. *Invisibilidad*: ‘Fuera de la vista / fuera de la mente’: los agentes tienden a ignorar lo que no está delante de ellos;
5. *Ilusiones Positivas*: Los seres humanos son propensos a “ilusiones positivas” – tales como “sobrestimación de las capacidades”, “ilusión de control sobre los acontecimientos” y “percepción de no vulnerabilidad al riesgo” –;
6. *Interés propio*: las generaciones actuales suelen preferir promover su propio interés por encima de los demás;
7. *Tentación y debilidad de la voluntad*: los agentes pueden decidir a menudo que un cierto curso de acción es el correcto, pero luego ceden a la tentación y no se adhieren a la decisión original;
8. *Dilación (Procrastination)*: Los agentes también son propensos a la dilación y por lo tanto a las acciones de demora que necesitan ser tomadas pronto para prevenir serios daños.¹²

En opinión de Caney, los tres elementos de los cinco que integran su propuesta – el *Manifiesto para el Futuro*, un *Comité para el Futuro*, y el proceso de justificación pública que está involucrado en la *Visión para los Días Futuros* – permitirían eliminar los obstáculos psicológicos citados. Se trata de un paquete coherente cuyas piezas se combinan de una manera que se apoya mutuamente. Los tres primeros instrumentos trabajan juntos para empujar a los políticos a tomar en consideración el

¹² La dilación es distinta de la pura preferencia temporal (que se ocupa de la valoración de los resultados) y se centra en particular en una reticencia a actuar. También es distinta de la debilidad de la voluntad (que se produce cuando alguien forma un juicio para hacer algo pero luego actúa en contra de él).

largo plazo. Sin embargo, sin el *Consejo independiente para el futuro* y sus *informes* es difícil evaluar la plausibilidad o no de los planes del Gobierno y la medida en que el gobierno refleja adecuadamente los intereses a largo plazo. El cuarto exige Informes y el quinto requiere que todos los actores políticos (a) empleen Indicadores de rendimiento que rastreen el logro de metas a largo plazo, y (b) evaluar durante períodos de tiempo largos, en lugar de revisiones anuales o anuales ayudan a reducir la tendencia de interés propio (y el deseo de verse bien) e en el corto plazo, y en su lugar canalizarlo para promover objetivos a más largo plazo. Caney destaca que su propuesta tiene la ventaja de que propone tanto un órgano inserto en el ámbito parlamentario – Comité para el Futuro – como otro órgano externo e independiente como el *Consejo independiente para el futuro* (Caney, 2016).

Las propuestas son variadas y los obstáculos a los que deben de hacer frente son tanto de carácter práctico como moral. Así, Schmitter (2000, pp. 40-41) ha propuesto un sistema por el que los padres puedan ejercer el voto en nombre de sus hijos. Pero esto no sólo parece violar la igualdad política sino que también conlleva problemas prácticos: Si una pareja tiene un hijo, cada progenitor tiene una mitad de voto o reciben un voto extra? ¿Qué sucede cuando las familias se rompen, y si algunos se vuelven a casar? Además, ¿por qué hay que asumir que sólo las personas con hijos tienen más preocupación por el futuro que quien no tiene descendencia?

Otra propuesta es la de establecer tribunales que se encarguen de proteger a las generaciones futuras. Dado el sistema político actual, esta es una importante fuente de acción y ha habido algunos casos exitosos de litigar para proteger los intereses de las generaciones futuras. Sin embargo, el grado en que este enfoque puede lograrse con éxito depende de qué leyes o disposiciones constitucionales estén en vigor, es decir, los tribunales sólo pueden aplicar la legislación vigente, la doctrina codificada y la Constitución aprobada. Cuestión distinta sería si se recurre al activismo judicial. Por ello, necesitamos que las legislaturas estén suficientemente orientadas hacia el futuro para promulgar leyes o aprobar Constituciones que promuevan los intereses de las generaciones futuras.

2.3 El fideicomisario de las generaciones futuras como mitigación del presentismo, de Dennis Thompson

Como advierte Thompson (2010, pp. 17-37), La democracia es propensa a lo que se puede llamar presentismo (*presentism*), un sesgo en las leyes a favor de las presentes generaciones futuras.¹³

¹³ Thompson (2010) considera que el presentismo en la democracia no es del todo inoportuno. El presentismo de la democracia no es del todo inoportuno. Comparado con otras formas de Gobierno, la democracia no está dispuesta a sacrificar a los ciudadanos por un objetivo futuro lejano. Es menos vulnerable a las demandas de los idealistas utópicos, fanáticos religiosos, o revolucionarios radicales que piden grandes sacrificios de la generación actual a cambio de la promesa de un bien aún mayor para el futuro de la humanidad. El presentismo se manifiesta en leyes que descuidan los riesgos ambientales a largo plazo, en consecuencias de la ingeniería genética o en una asignación desproporcionada de recursos para tender a la salud de los ancianos y en un descuido de aquellos que aún no son ciudadanos y no tienen voz como los niños (derecho a la educación por ejemplo) y tantos otros. Podrán tratar de cambiar las leyes cuando llegue el momento, pero eso puede ser difícil o inútil. Los efectos de muchas leyes son irreversibles y el daño ya estará hecho. Si los futuros ciudadanos no pueden estar presentes ahora,

Lamentablemente, las concepciones de justicia no funcionan bien cuando se trata de aplicarlo a las relaciones entre generaciones. Y funcionan aún peor cuando se aplican a la distribución de cargas y beneficios a lo largo de muchas generaciones. El principal problema que se presenta es que los futuros ciudadanos no pueden ser partes en acuerdo real o hipotético que normalmente se supone necesario para generar principios de justicia. Los principios de justicia que se elijan determinarán quiénes existirán. Por tanto, no es coherente incluir como partes del acuerdo a personas que no existirán si el acuerdo se celebra (baste recordar la teoría de Parfit al respecto) (Thompson, 2010, p. 9).

Por ello, Thompson considera que el problema de la representación de las generaciones futuras no puede ser abordado adecuadamente por apelaciones a teorías de justicia o utilidad aplicadas en el presente. Incluso si los principios de justicia o de utilidad pueden proporcionar alguna orientación para pensar en futuros ciudadanos, deben complementarse con principios que especifiquen cómo deberían ser las opiniones anticipadas de esos ciudadanos. A su juicio, el problema de la representación para los futuros ciudadanos no es completamente coincidente con el de justicia o utilidad. La representación democrática plantea una cuestión previa (independiente) como es la de quién debería tener voz para decidir si las leyes son justas o las políticas promueven utilidad.

Para incentivar al respeto de los intereses y bienes de las generaciones futuras se necesita algo más que una extensión de los principios de justicia y de utilidad. Es necesaria una concepción revisada de la representación que permita a las generaciones actuales de las democracias también actuales representar a ciudadanos futuros que no están presentes, a modo de fideicomisarios del proceso democrático (Thompson, 2010, p. 14).

Los actuales gobernantes democráticos deberían dejar a sus sucesores “lo suficiente y tan buen” gobierno democrático como el que ellos mismos disfrutaron. La propuesta del fideicomisario de Thompson implica que los representantes (y sus constituyentes) en el presente deben proteger la capacidad democrática de los futuros representantes (y sus constituyentes). Los representantes orientados al futuro son fideicomisarios del proceso democrático, no de toda la gama de intereses o bienestar de los futuros ciudadanos. Thompson destaca que su propuesta de esta concepción de la representación, en comparación con las teorías de la justicia, tiene la ventaja de que no hace referencia a individuos específicos (con lo que supera el problema de la no-identidad) y de que tampoco exige tener mucho conocimiento de las preferencias o planes de vida de individuos o sociedades en otras culturas o en el futuro.

Salvo las limitaciones necesarias para promover el control competente, la concepción no prescribe una forma particular de democracia. Una de las posibilidades concretas que Thompson plantea para concretar su propuesta sería la de que cada ciudadano tendría dos votos, uno para los

¿cómo deberían estar representados?. Thompson (2010, p. 3) se lamenta de la miopía democrática por el que las democracias descuidan el futuro y propone, como alternativa, un fideicomiso democrático. Los individuos que se sacrifican no son los mismos que los que se beneficiarán en el futuro.

representantes ordinarios y otro para los representantes especiales dedicados a los futuros ciudadanos (los llamados representantes F).

2.4 Instituciones intergeneracionales, de González Ricoy

Como acertadamente ha señalado González-Ricoy (2016), el cortoplacismo político y la inconsistencia temporal que suele caracterizar a las decisiones institucionales, debe ser objeto de revisión con el fin de “extender el horizonte temporal de la toma de decisiones políticas, promover su consistencia temporal e incorporar los intereses de las generaciones futuras a tales decisiones” (p. 57).

Ámbitos como el educativo o el energético suelen requerir políticas públicas cuyos beneficios sólo podrán alcanzarse a largo plazo. En unos casos, el horizonte temporal se extiende varias décadas, como la sostenibilidad fiscal; en otros casos, como en las políticas de gestión de residuos, puede hacerse en varios siglos. Sin embargo, como estas políticas exigen costes (mediante un aumento de imposición fiscal y más cargas a las generaciones actuales) con los consiguientes costes políticos que ello conllevará para la autoridad política que adopte la decisión, los cargos políticos suelen posponer la toma de decisiones, por lo que acaban trasladando los costes a las generaciones futuras.¹⁴ Las políticas públicas que se adapten hoy en día, con sus correspondientes políticas de inversión (Jacobs, 2011),¹⁵ tendrán una incidencia en las generaciones futuras (González-Ricoy, 2016, p. 70).¹⁶

Con independencia de sus causas, el cortoplacismo político y la inconsistencia temporal pueden producir graves injusticias e ineficiencias en la distribución temporal de costes y beneficios. En relación con las primeras, qué distribución intra e intergeneracional de costes y beneficios sea justa dependerá del conjunto de principios distributivos – prioritarios, suficientarios, igualitarios, etc. – que se adopte. Nos sumamos a la propuesta de González-Ricoy en relación a que, sin embargo,

¹⁴ Los recortes que se han realizado en el ámbito de la inversión e investigación en los últimos años, derivando el presupuesto que antes se destinaba a costes e inversión en I+D+I tendrán sus efectos a largo plazo, cuando los avances científicos, médicos y en ciencias sociales y jurídicas de los países vecinos se distancien cada vez más del nivel español.

¹⁵ Jacobs, en un interesante estudio sobre políticas intemporales, que aplica principalmente al sistema de pensiones, denomina “políticas de inversión” a aquellas políticas que presentan dos características. Primero, extraen recursos en el presente (bien sea mediante la extracción directa, como los impuestos, o mediante una restricción al consumo, por ejemplo, de recursos naturales). Segundo, disponen de un mecanismo de transferencia intergeneracional de los recursos extraídos (ya sea mediante la acumulación o la inversión).

¹⁶ González-Ricoy explica que el cortoplacismo político y la inconsistencia temporal tienen determinantes diversos y que tales fenómenos son frecuentemente explicados, a partir de las motivaciones cortoplacistas de votantes y cargos electos. Porque tanto unos como otros no tienen paciencia para esperar a resultados a largo plazo, cada uno de ellos por unas razones. La impaciencia de los primeros les llevaría a descontar fuertemente el valor de los resultados políticos futuros, apoyando políticas públicas de corto plazo, mientras que la impaciencia por ser reelegidos conduciría a los segundos a tratar de satisfacer las preferencias intertemporales de los votantes, dando lugar a los ciclos electorales, antes explicados. Sin embargo, el cortoplacismo y la inconsistencia temporal –señala González-Ricoy– también pueden tener causas epistémicas e institucionales. Así, actores adecuadamente motivados pueden descontar el valor de las consecuencias de largo plazo –por ejemplo, las consecuencias futuras del cambio climático– porque dichas consecuencias son inciertas, porque ignoran su probable impacto sobre el bienestar de los individuos futuros o porque sobrevaloran la capacidad de la innovación tecnológica para minimizar dicho impacto. Alternativamente, el cortoplacismo y la inconsistencia temporal pueden deberse a la debilidad (por ejemplo, financiera) de las instituciones políticas para ejecutar las políticas de inversión, a la influencia de agentes privados con intereses cortoplacistas o a problemas de coordinación diacrónica y sincrónica entre los actores políticos relevantes, con que tienen particular incidencia sobre la provisión de bienes públicos como la mitigación del cambio climático.”

un criterio minimalista como es el de la no vulneración de los derechos fundamentales de las generaciones presentes y futuras, criterio que la mayoría de las teorías normativas aceptaría.

Las respuestas a los problemas que derivan del cortoplacismo político han dado lugar a que en las últimas décadas se hayan producido reformas y propuestas de reforma institucional dirigidas a extender el horizonte temporal de las decisiones políticas y tomar más en consideración los intereses de las generaciones futuras en la toma de decisiones. Las propuestas institucionales dirigidas a ampliar el horizonte temporal de las generaciones futuras y, por ende, a incorporar los intereses de las generaciones futuras son numerosas. Boston ha mencionado sesenta propuestas institucionales distintas (Boston, 2014).

La opción política idónea para hacer factible una ética de la responsabilidad de las generaciones futuras y para que resulte viable una articulación jurídica de diversos mecanismos, aptos para la tutela de los derechos de las generaciones futuras, no sólo ligado al presente, es un sistema democrático. Y tanto la lógica de la transmisión generacional como la dialéctica temporal deberían ayudar a abrir perspectivas que incluyan la idea de cuidado de las generaciones lejanas.

La configuración de un sistema de tutela de las necesidades de las generaciones futuras es uno de los grandes retos de este nuevo milenio. Siguiendo a González-Ricoy, se pueden diferenciar seis tipos de propuestas institucionales:

- a) *Principios*, tales como el principio de precaución, hoy bien conocido y empleado en el derecho ambiental internacional y que establece que cuando una actividad amenaza con dañar la salud humana o el medio ambiente se han de tomar precauciones incluso en ausencia de una relación de causalidad completamente establecida; o el principio de responsabilidad histórica, según el cual «quien contamina, paga», y que es frecuentemente invocado para defender impuestos tales como el impuesto sobre el carbono.¹⁷
- b) *Indicadores intergeneracionales*, tales como la huella ecológica, que computa el capital natural necesario para cierto patrón de consumo, o el ahorro genuino, que mide el ahorro nacional una vez descontado el uso de recursos naturales o la contaminación producida.
- c) *Prácticas*, tales como las prácticas de prospección futura, actualmente bien establecidas en numerosas administraciones públicas y que combinan la estimación de escenarios

¹⁷ El principio de precaución juega un importante papel para los tutores de las generaciones futuras: En el plano internacional, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se basó en el principio de la prohibición de las importaciones de la carne de vacuno del Reino Unido durante la enfermedad de las vacas locas. La Reina vs. Ministerio de Agric. Fish and Food, asunto C-157/96 (1996); Reino Unido contra Comm. de la CE, asunto C-180/96 (1996).

En los Estados Unidos, la Corte Suprema de Hawai ha adoptado explícitamente el principio de precaución como guía para las decisiones relacionadas con los recursos naturales. En las solicitudes de permiso de uso de agua, 9 P.3d 409 (Haw. 2000). En los Estados Unidos, el principio está floreciendo en el ámbito de la Administración de Alimentos y Medicamentos mediante la Regulación implica un cambio preventivo de la carga a los fabricantes de fármacos para que sus productos no son excesivamente nocivos.

futuros con la planificación de largo plazo (Boston, 2014, pp. 18-22; González-Ricoy, 2016, p. 74).¹⁸

- d) *Cláusulas constitucionales*, típicamente de contenido ambiental o fiscal, con frecuencia incluyendo tanto a las generaciones presentes como a las futuras entre sus destinatarios, y que en algunos casos como en Filipinas o Chile han sido ejecutadas por los tribunales relevantes.
- e) *Reformas electorales*, tales como los sistemas de votación restringida y extendida, dirigidos a incrementar la capacidad de influencia de minorías parlamentarias en ámbitos intergeneracionalmente sensibles. Una variante de esta propuesta sería el del “voto restringido” propuesto por Dobson, según el cual ciertos escaños parlamentarios serían reservados para representantes de las generaciones futuras—. Dichos representantes serían elegidos tanto por los miembros de los grupos ambientalistas como de entre dichos miembros. Dada la imposibilidad de que las generaciones futuras aún no nacidas puedan elegir o ser elegidas como representantes parlamentarios, los miembros de los grupos ambientalistas actuarían como *proxy* o sustituto de las mismas. El supuesto es que, a diferencia del resto de la ciudadanía, éstos tendrían una consideración especial por los intereses de las generaciones futuras así como un conocimiento experto sobre las cuestiones ambientales (Dobson, 1996).¹⁹
- f) *Organismos independientes*, tales como los consejos fiscales, dirigidos a supervisar el cumplimiento de los objetivos presupuestarios por parte del Gobierno, o los defenso-

¹⁸ Algunos Estados han incorporado bien sea una o varias de estas reformas institucionales. El caso más representativo es el modelo de Finlandia, porque engloba varias de estas reformas. El modelo finlandés de prospección futura empezó a funcionar al inicio de la década de 1990. Está formado por cuatro elementos que operan de manera integrada. Primero, consta de un conjunto de organizaciones financiadas públicamente para la investigación sobre escenarios futuros, tales como la Sociedad Finlandesa para los Estudios Futuros o la Academia Finlandesa de Futuros. Segundo, exige al Gobierno, como un requisito constitucionalmente recogido desde 1990, la producción de un informe sobre el futuro cada legislatura. En este informe, el Gobierno establece ante el Parlamento sus compromisos de largo plazo así como sus objetivos específicos. Tercero, dispone de un conjunto de prácticas de prospección futura, coordinado por el Grupo de Prospección Gubernamental, el cual promueve la investigación sobre escenarios futuros y compila la información existente como parte de la preparación gubernamental del informe sobre el futuro. Cuarto, consta de una Comisión Parlamentaria para el Futuro –creada en 1993 y permanente desde 2000– con el mandato de investigar ámbitos de actuación política intergeneracionalmente sensibles y supervisar la acción gubernamental en base al propio informe sobre el futuro del Gobierno.

¹⁹ De la propuesta de Dobson se pueden derivar varios problemas como por ejemplo, es el de aquellas propuestas que defienden conferir poderes especiales a miembros de ciertos grupos cuyas disposiciones intertemporales se consideran más apropiadas, como ocurre en el caso de los miembros de grupos ecologistas en la propuesta de Dobson, quien defiende reservar escaños parlamentarios para dichos miembros. Un segundo problema sería que la atribución de poderes especiales a ciertos segmentos de la población –por ejemplo, a los miembros de grupos ecologistas en el modelo de Dobson, que dispondrían tanto de escaños reservados en el Parlamento como de doble voto en las elecciones parlamentarias– supone una desviación del principio de igualdad política, dando lugar no solo a problemas de legitimidad, sino también de viabilidad. Primero, es cuestionable que la ciudadanía vaya a aceptar que ciertas personas dispongan de motivaciones moralmente superiores por el hecho de pertenecer a grupos ecologistas o que ello les haya de conferir derechos políticos especiales. Segundo, aunque ello se aceptara, la existencia de tales representantes en el Parlamento podría inducir al resto de diputados a percibir que las cuestiones intergeneracionales ya disponen de representación especial, deprimiendo sus disposiciones largoplacistas.

res de las generaciones futuras, figura creada en Hungría en 2008 y más recientemente propuesta a nivel de la Unión Europea o Naciones Unidas.²⁰

Reflexiones finales

El temor es un concepto que encuentra sus raíces en Aristóteles. Baste recordar que cuando trata de la idea de virtud, del justo medio, ya advertía que en los actos humanos había que evitar tanto el exceso (valentía temeraria) como el defecto (cobardía) (Aristóteles, *Ética*, II: 19). El ser humano, guiado por el temor, no debe tender a la reclusión. Hay que ser cautos, actuar con prevención, no dejar que domine el miedo, hay que saber domar la incertidumbre. En determinados ámbitos, como el medioambiental, es difícil evitarlo, surgiendo el sistema axiológico de sociedad insegura (Beck, 2006, p. 69). No hay que confundir el riesgo propio de los sistemas decisorios con la amenaza. No hay que confundir prevenir, elaborar políticas a largo plazo, tomar en consideración los intereses de las generaciones futuras con una sociedad del riesgo dominada por intentar evitar lo peor, sustituyendo la idea de participación por la de protección, y dando origen a la comunidad del miedo.

Por ello, defendemos la conveniencia de incorporar de manera clara el concepto de tiempo futuro al Derecho y a la teoría de la justicia (justicia intergeneracional) para que se facilite la “otredad” con respecto a las generaciones futuras. Ello facilitará adoptar una visión prospectiva a la teoría de la decisión y a las políticas públicas.

Sin embargo, en el ámbito político hay otros intereses en juego y las consecuencias electorales de imponer costos para los votantes actuales con el fin de proteger a las generaciones futuras puede ser dar lugar a un debate público en relación a si deben de primar los intereses a corto plazo o a largo plazo. Los impactos sobre las generaciones futuras a menudo son difusos y difíciles de conceptualizar. ¿Quién debería de hablar por el futuro? Es difícil encontrar portavoces del futuro cuando en ocasiones, las propias voces del presente tiene que estar silenciadas. Según los intereses presentes se expanden la voz del futuro se vuelve más débil. En este contexto, defendemos la conveniencia de implantar unas políticas públicas que respondan a las necesidades de las

²⁰ “La solidaridad intergeneracional y las necesidades de las generaciones futuras” (A/68/322). Informe del Secretario General de la ONU (15 de agosto de 2013). En este Informe se ofrece una definición de solidaridad intergeneracional: En general, por solidaridad intergeneracional se entiende la cohesión social entre generaciones. Sin embargo, la mayoría de las veces, el término se refiere a las relaciones entre las generaciones anterior y siguiente a las personas vivas 2, lo cual incluye las relaciones entre padres e hijos, la participación social de los niños y las personas de edad en las comunidades, el precio asequible de las pensiones y la atención a las personas de edad. Cada vez más, el ámbito de las políticas relacionadas con la solidaridad intergeneracional se ha ido ampliando y ha pasado de centrarse en las familias con niños pequeños a la inclusión de todas las generaciones, ampliación que se justifica por el rápido envejecimiento de las sociedades, que obliga a que las políticas orientadas a las familias tengan en cuenta el cambio en las funciones y las necesidades de todas las generaciones (véase A/68/61-E/2013/3, párr. 46). 7. El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, aprobado en 2002 afirma que la solidaridad entre las generaciones a todos los niveles las familias, las comunidades y las naciones es fundamental para el logro de una sociedad para todas las edades y constituye también un requisito previo primordial de la cohesión social y el fundamento tanto de la beneficencia pública estructurada como de los sistemas asistenciales no estructurados” (punto 6).

generaciones futuras. Sin embargo, hay que advertir que apoyar políticas que tengan como objetivo beneficiar a las generaciones futuras, aplazando los beneficios del presente a favor del futuro (es decir, exigiendo sacrificios a las generaciones actuales por el bien de las futuras) es una propuesta polémica. Que los abuelos y padres se sacrifiquen por sus hijos y nietos, es comúnmente admitido. Pero solicitar un sacrificio por ulteriores generaciones (sin límite temporal, ni identificación) sería una cuestión a debatir.

El cortoplacismo político y la miopía interesada de la clase política pueden acabar provocando graves daños para los intereses de las generaciones futuras. La dificultad estriba en que los impactos sobre las generaciones futuras a menudo son difusos y difíciles de conceptualizar. ¿Quién debería de hablar por el futuro? Es difícil encontrar portavoces del futuro cuando en ocasiones, las propias voces del presente tienen que estar silenciadas. Según los intereses presentes se expanden, la voz del futuro se vuelve más débil. En este contexto, defendemos la conveniencia de implantar unas políticas públicas que cuiden de las necesidades de las generaciones futuras.

En cualquier caso, la incorporación de la categoría de “tiempo” tanto al Derecho como a las políticas públicas, es una necesidad imperiosa en el marco del desarrollo sostenible. Consideramos acertadas las fórmulas propuestas de González-Ricoy (principio de precaución, indicadores intergeneracionales, prácticas de prospección futura, cláusulas constitucionales que contemplen la preservación –fiscal, ambiental o de totalidad – de las generaciones futuras, u organismos independientes como un *Ombudsman* o Guardián de las generaciones futuras, encargados de representar y tutelar los intereses de las generaciones futuras).

Referencias

- Bauman, Z. (2008). *Miedo líquido: la sociedad contemporánea y sus miedos líquidos*. Buenos Aires: Paidós.
- Beck, U. (1992). De la sociedad occidental a la sociedad del riesgo. Cuestiones de supervivencia, estructura social e ilustración ecológica. *Revista de Occidente*, (150), 19-40.
- Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Boston, J. (2014). *Governing for the Future*. Washington, D.C.: American University. Disponible en: <https://www.american.edu/.../jonathan-boston-lecture-american-u>
- Caney, S. (2016). Political Institutions for the Future: A Five-Fold Package. In I. González-Ricoy & A. Gosseries (Eds.), *Institutions for Future Generations* (pp. 135-156). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://philpapers.org/rec/CANPIF>
- Castel, R. (2006). *La inseguridad social: ¿qué es estar protegido?* Buenos Aires: El Manantial.
- De Giorgi, R. (1998). *Direito, democracia e risco: vínculos com o futuro*: Porto Alegre: S. A. Fabris.

- Dobson, A. (1996). Representative Democracy and the Environment. In W. M. Lafferty & J. Meadowcroft. *Democracy and the environment: Problems and prospects*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Giorgi, R. & Luhmann, N. (2014). Centro di Studi sul Rischio dell'Università del Salento. Prólogo à edição brasileira. In L. Nascimento Silva & C. Del Benea (Coord.), *Justiça e Direitos Humanos* (Estudos do Centro di Studi Sul Rischio dell'Università del Salento, Itália, Livro II). Curitiba: Juruá.
- González-Ricoy, I (2016, Julio). Instituciones intergeneracionales y cortoplacismo político. *Revista Española de Ciencia Política*, (41). Disponible en: http://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/39853/html_2
- Häberle, P. (2009). Un Derecho Constitucional para las futuras generaciones. La otra forma del contrato social: el contrato generacional. *Lecciones y Ensayos*, (87), 17-37. Disponible en: www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/.../lecciones-y-ensayos-87-paginas-17-37.pdf
- Innerarity, D. (2009). *El futuro y sus enemigos. Una defensa de la esperanza política*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Jacobs, A. (2011). *Governing for the Long Term: Democracy and the Politics of Investment by Cambridge*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: legacy.politics.ubc.ca/.../jacobs/Front-matter_Chapter_1_-_97805
- Luhmann, N. (1978). Soziologie der Moral. In N. Luhmann & S. Pfürtnner (Eds.), *Theorietechnik und Moral* (pp. 8-166). Frankfurt am Main.
- Luhmann, N. (1991). *Soziologie des Risikos* [Sociología del riesgo]. Berlín: Walter de Gruyter.
- Martínez García, J. I. (2010, diciembre). Pensar el riesgo. En diálogo con Luhman. *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, (21). Disponible en: <http://ojs.uv.es/index.php/CEFD>
- Mas-Colell, A. (1994). Elogio del crecimiento económico. In Nadal, J. et al. *El mundo que viene*. Madrid: Alianza Editorial.
- Naciones Unidas (1987, agosto). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo – Informe Brundtland. *Nuestro futuro común* [Our Common Future]. Disponible en: <https://es.scribd.com/.../ONU-Informe-Brundtland-Ago-1987-Informe-de-la-Comisio>
- Naciones Unidas (2013, agosto 15). *Informe del Secretario General de la ONU*. Disponible en: <http://docplayer.es/13093975-Asamblea-general-naciones-unidas-a-68-322-la-solidaridad-intergeneracional-y-las-necesidades-de-las-generaciones-futuras.html>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia e la cultura (1997, noviembre 12). *Declaración sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones futuras*. Disponible en: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13178&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Ost, F. & Hoecke, M. V. (1999). Del contrato a la transmisión: sobre la responsabilidad hacia las generaciones futuras. *DOXA*, (22), 607-630.
- Riechmann, J. (2005). Responsabilidad hacia las generaciones futuras (en el contexto de la crisis ecológica). Madrid: Catarata.

- Rosanvallon, P. (2006). *La contre-démocratie: la politique à l'âge de la défiance*. Paris, Seuil.
- Serrano Moreno, J. L. (2010). La sociedad del riesgo y el derecho de la sociedad. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, (21) Disponible en: <https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/download/274/3015>
- Schmitter, P. C. (2000). *How to Democratize the European Union And Why Bother?* Lanham, Rowman and Littlefield.
- Schwartz, J. (1978). Obligations to posterity. In R. I. Sikora & B. Barry, (Eds.), *Obligations to Future Generations*. Philadelphia: Temple University Press.
- Thompson, D. F. (2010). Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 13(1), 17-37. Disponible en: <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:9464286>

Data da submissão: 30 de agosto de 2016

Avaliado em: 10 de abril de 2018 (AVALIADOR B)

Avaliado em: 03 de abril de 2018 (AVALIADOR C)

Avaliado em: 11 de abril de 2018 (AVALIADOR D)

Aceito em: 15 de abril de 2018