

LO PÚBLICO GLOBAL: EL LEVIATÁN EN EL ESPEJO¹

Por Alfonso Sánchez Mugica²

SIN LUGAR A DUDAS el orden internacional se está reorganizando en el tablero mundial del centro del Asia. La correlación de fuerzas muestra el surgimiento de nuevos actores internacionales, Polonia y España, el retroceso de otros como Francia y Alemania. Pero este interesante dinamismo de la política internacional impide observar otros cambios que no dependen de un juego de sistemas mundiales. El mundo cambia sus correlaciones no sólo en función de cómo los Estados ganan o pierden posiciones, cómo hacen alianzas o como alcanzan sus metas económicas. Hace unos años, al respecto del tema de la globalización, se habló de la crisis del Estado. La fuerza que demostraron los Estados Unidos y Alemania, por ejemplo, pareció desmentir ese debilitamiento. Pero la crisis no se refería a la disminución o a la desaparición del Estado, sino a su transformación; la pregunta era ¿hacia dónde? La ciencia política ha creído ver en el Estado una entidad autosuficiente, por eso señala su existencia con la denominación que de ella hace Maquiavelo en el siglo XV; pero no reconoce que esta realidad existe en virtud de las interrelaciones con entidades iguales, constituyendo un sistema complejo total. El Estado florentino tenía interlocutores dispares: la Iglesia o el Imperio, incluso Francia era vista y vivida como una continuación del Imperio Carolingio. Sólo a partir de los tratados de Westphalia pudo hablarse de Estados porque finalmente existía un sistema de Estados, una realidad superior creada por las interrelaciones entre entidades iguales que se reconocían como tales, y no como subordinadas a un Imperio, y quienes creían que aún existían esos lazos no habían percibido el cambio de la modernidad. Hoy ocurre algo parecido con uno de los fundamentos del Estado moderno, la relación entre lo público y lo privado y su exteriorización en el ámbito internacional.

¹ Para este artículo se contó con el apoyo de las becas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y de la Dirección General de Estudios de Posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México.

² Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. mugica@mail.politicas.unam.mx

Las fronteras de lo público y lo privado

En efecto, el Estado se constituye a partir de la distinción entre lo público y lo privado. La modernidad reconoce dos momentos de lo público; el primero se refiere a lo común y general, a la esfera exclusiva del Estado, quien encarna el “interés público”. En un segundo momento este interés se hace social, se transita de lo público estatal a lo público social a finales del siglo XVIII. La Nación deja de ser una comunidad natural, una *polis*, una comunidad cristiana, y se convierte en un conjunto de individuos que comparte el interés público. Las revoluciones burguesas son conducidas por individuos privados reunidos en calidad de público que, desde fuera del Estado, le exige publicidad, y se logra una mediación del interés privado al interés público a través de la racionalización.³ El principio de publicidad se impone sobre el secreto de Estado, su racionamiento público es la prueba de legitimidad de las democracias.⁴ Surge la diferenciación entre la sociedad civil y el Estado, el espacio público es el lugar del procesamiento del interés público. Para Reinhart Koselleck,⁵ en el siglo XVIII, surge la sociedad civil para convertirse en el espejo del Estado, éste actuaba, aquélla discutía. Estas entidades civiles (privadas) combatían el secreto del Estado mediante su acción secreta, clandestina, sólo podían articular un discurso moral frente al poder, es la prerrevolución francesa. Cuando el Estado monopoliza lo político, el lenguaje moral es la única crítica posible.

Pero en el tránsito del Estado liberal al Estado social se disocian las relaciones, la intervención del Estado en el ámbito privado es muy fuerte. El llamado Estado de Bienestar se caracterizó por la *publicación* de lo privado y la privatización de lo público. No había razón de Estado sino un monopolio técnico, se dio una expansión de los derechos sociales y se redefinió la relación de lo público y lo privado, y lo público se convirtió en un secreto técnico burocrático. La lucha emancipadora trató entonces de crear un énfasis en la intimidad y en defender lo privado. Finalmente, adviene el Estado mínimo marcado por el signo de la “**privatización**”, ¿qué sigue a este momento? En el contexto del triunfo del pensamiento único, se vive una caída de lo público; en la sociedad de masas el dominio lo llevan los medios, y existen dudas de recuperar lo privado. Al parecer, las reivindicaciones de lo público, hechas por las organizaciones

³ Vid Jürgen Habermas; *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, tr. Antoni Domenech, con la colab. de Rafael Grasa, Gili, México, 1981, 351 pp.

⁴ “El nexa entre opinión pública y democracia es constitutivo”. Giovanni Sartori; *¿Qué es la democracia?*, Taurus, Pensamiento, Madrid, 2003, p. 89.

⁵ Reinhart Koselleck; *Crítica y crisis del mundo burgués (Kritik und Krise : Eine Studie zur Pathogenese der Bürgerlichen Welt)*, RIALP, Madrid, 354 pp.

no gubernamentales y la sociedad civil en general, y en sus múltiples y diversas manifestaciones, no se refieren al Estado sino al no-Estado.⁶

Con todo esto se observa que las fronteras entre lo público y lo privado es una construcción histórica, y actualmente se presenta un trascendental proceso de revolución de estas fronteras, pero no sólo al interior de lo estatal, sino en el plano internacional —y ésta es la más relevante de sus características—, y por ello el gran reto para pensar es si presenciamos la etapa del llamado “tercer sector”, el que se ocupa de lo público desde lo privado, desde el no-Estado, y si éste es un sistema autorregulado, si su presencia y acción internacionales están ocupando espacios de lo público internacional y transformando lo privado en una nueva forma de lo público o a la inversa. Hoy se habla del advenimiento de lo “posprivado” como una etapa en que se recupera el sentido social de la propiedad privada y de la producción;⁷ en ese escenario, las corporaciones globales estarían limitadas por organizaciones no gubernamentales, organizaciones de consumidores, asociaciones ecológicas, o por la ampliación de sus consejos directivos, en una especie de dirección colectiva social o por controles sociales y acciones filantrópicas y solidarias asumidas libremente por las empresas, en un imaginario donde tendría lugar “la necesaria *publicitas* de lo privado”. El Estado, al fin, vuelve a tener una referencia pública distinta, puede mirarse en el espejo antes de desaparecer.

Los bienes públicos globales

Existen muchas derivaciones para el análisis de estas transformaciones, tanto estructurales, temáticas o políticas. Aquí se analizan las que se refieren a lo público global en un sentido no gubernamental y que tiende a suturar las fracturas generadas por la globalización.⁸

El 15 de enero de 2002, la Organización de las Naciones Unidas, en el contexto de la cuarta sesión del Comité Preparatorio para la Conferencia Internacional sobre la

⁶ Cfr. Peter Wahl; “Tendencias globales y sociedad civil internacional. ¿Una *ongización* de la política mundial?, en *Nueva Sociedad*, núm. 149, Caracas, mayo – junio de 1997, pp. 42 – 50.

⁷ Vicente Verdú; “Lo posprivado”, en *El País*, en www.elpais.es/p/d/20000127/opinion/verdu.htm, jueves 27 de enero del 2000.

⁸ En ese sentido, forma parte de una investigación mayor intitulada “Gobernar el caos. En busca del equilibrio en la globalidad”. Cfr. Alfonso Sánchez Mugica; “Gobernar el caos: La globalidad después del 11 de septiembre”, en publicación. También Alfonso Sánchez Mugica; “De Monterrey a Johannesburgo”, en *Perspectiva Internacional*, Universidad del Valle de México, campus San Rafael, año 2, núm. 4, México, 2002, pp. 27 – 30, Alfonso Sánchez Mugica; “Propuestas relativas al documento ‘Consensus de Monterrey’, Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo”, documento de trabajo del Centro Latinoamericano de la Globalidad, Monterrey, 15 de marzo de 2002, 10 pp., en <http://www.celag.edu.mx/paginacelag/Propuesta%20Foro%20Global.html>, y Martha Bárcena y Alfonso Sánchez Mugica; “Mecanismos para la participación de la sociedad civil en la instrumentación y cumplimiento del Acuerdo Global”, documento presentado en el Primer Foro “Diálogo con la sociedad civil Unión Europea – México”, Bruselas, 26 de noviembre de 2002, en http://europa.eu.int/comm/external_relations/mexico/conf_es/concl.htm

Financiación para el Desarrollo (llevada a cabo en la ciudad de Monterrey, México, del 18 al 22 de marzo de 2002), organizó un seminario sobre el “Financiamiento de los bienes públicos globales”, donde se concluyó que “los desafíos que, hoy en día, experimentan las políticas, tanto a nivel nacional como internacional, claramente reclaman un ajuste en sus enfoques y herramientas.” Este seminario ponía al día y en la esfera de lo internacional el concepto de “bien público”. Dicho concepto, relativamente nuevo, deriva de una vieja idea postulada, entre otros, por David Hume, *Un tratado sobre la naturaleza humana*, 1739; Adam Smith, *La riqueza de las naciones*, 1776; John Stuart Mill, *Principios de una economía política*, 1848. Como concepto fue puesto en circulación por el economista italiano Ugo Mazzola en 1890, y su característica principal es ser un bien de consumo colectivo, en el que el consumo de un individuo no disminuye el consumo del resto. Pero su dimensión internacional no tardó en establecerse, en 1969, Garret Hardin aplica un modelo conocido como “la tragedia de los comunes” a problemas **globales**,⁹ y en 1986 Charles Kindleberger utiliza la idea de los bienes públicos internacionales sin gobierno internacional, prefigurando su dimensión no estatal.

Mancur Olson define los bienes públicos (o comunes) globales de la siguiente manera: “si una persona que forma parte de un grupo lo consume, no puede serle negado a los otros miembros de ese grupo, es decir, aquellos que no pagan alguno de los bienes públicos o colectivos no pueden ser excluidos o impedidos de participar en el consumo de ese bien”.¹⁰ La imposibilidad de exclusión y el hecho de que el consumo del bien por un individuo no reduzca la cantidad disponible para los demás (no-rivalidad) son las dos propiedades de los bienes públicos o comunes.¹¹ Hasta aquí los bienes públicos están pensados dentro de comunidades y Estados. Pero finalmente, por **bien público global** se entiende “un bien público que trae beneficios que son vigorosamente universales, en términos de países [cubriendo a más de un grupo de países], de personas [envolviendo a varios, y preferentemente a todos los grupos poblacionales] y de generaciones [extendiéndose a generaciones tanto actuales como

⁹ Este modelo fue propuesto por un aficionado a las matemáticas, William Foster Lloyd, en 1833, y popularizado por el biólogo Garret Hardin al aplicarlo a la carrera armamentista y la contaminación ambiental, en el artículo “The Tragedy of the Commons”, publicado en la revista *Science*, 162, al argumentar contra de la sobrepoblación. La tragedia refiere a un grupo de pastores que utilizaban un mismo pastizal, uno de ellos pensó racionalmente que añadir una oveja más a las que ya tenía no afectaría los pastos, y lo mismo pensaron los otros pastores, cada uno por su cuenta; el resultado fue el deterioro del pastizal y que los animales murieran de hambre. Este tipo de paradigmas ya había sido empleado por los griegos como paradojas del montón (*swro>v* o *swrith~v*). Zenón se preguntó cómo es posible que un montón de trigo haga ruido al caer cuando un solo grano no lo hace, y Diógenes Laercio propuso el sofisma del calvo, ¿cuántos cabellos se necesitan caer para saber si alguien es calvo? La tragedia de los comunes es una metáfora de las acciones colectivas y de su efecto de incremento geométrico, que en la globalidad adquieren una importancia inusitada.

¹⁰ Mancur Olson; *La lógica de la acción colectiva*, Limusa, México, 1992, pp. 24 – 25.

¹¹ Rusell Hardin; *Collective Action*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1982, p. 17.

futuras, o al menos, respondiendo a las necesidades de las generaciones actuales sin excluir las opciones de desarrollo para las generaciones futuras]”.¹² El concepto de bienes públicos globales adquiere tres dimensiones constitutivas: carácter mundial, no discriminatorio y alcance intergeneracional, al tomar en cuenta los intereses de las futuras generaciones, quienes no consumen y no pueden votar (es decir, están excluidos de la acción económica y política); logrando con esto la mayor extensión conceptual y de efecto que cualquier otro tipo de bien o servicio.

Como la “tragedia de los comunes”, dentro de los conceptos asociados a los bienes públicos globales se encuentra el de la “mejor opción”, *free rider*, Pareto eficiente y el “dilema del prisionero”. La “mejor opción” es el hecho de que la cantidad total de un bien público equivale a la cantidad del mayor abastecimiento individual. En español, el término *free rider*, traducido en ocasiones literalmente por “pasajero gratuito” (que no significa nada), debe entenderse como polizón o gorrón. Polizón es un sujeto ocioso y sin destino, lo mismo que “el que se embarca clandestinamente”.¹³ Más adecuado es el término gorrón, en su segunda acepción del Diccionario de la Real Academia Española; gorrón significa el que “tiene por hábito comer, vivir, regalarse o divertirse a costa ajena”.¹⁴ Así pues, es aquel que disfruta de los beneficios de un bien público sin pagar por él. En la asignación de recursos se da el “Pareto eficiente” cuando no existe ninguna redistribución posible que pueda mejorar la situación de una persona sin desmejorar la de otra. Finalmente, el “dilema del prisionero” en el caso de un bien público se refiere a los que tienen las propiedades de no-rivalidad en el consumo y la no-exclusión. Este dilema forma parte de los modelos de interacción internacional que privilegia la cooperación, y que son conocidos como teorías de alcance medio, “cientificistas”, teoría de los juegos, simulación y negociación.¹⁵

La “tragedia de los comunes” es un ejemplo clásico de lo que son los bienes o servicios públicos, como el aire puro, el alumbrado de la calle, son objetos o estado de cosas que son accesibles para todos los miembros de un grupo, independientemente de si han contribuido a dicho bien o no, o por el contrario lo deterioren, como el que contamina el aire o rompe un farol, y muchos analistas consideran más apropiado hablar de **males públicos globales**, que de bienes, pues fueron los males públicos los que sensibilizaron a la opinión pública mundial de la existencia de estas realidades. Según el Banco Mundial (BM) “Los bienes públicos generan beneficios compartidos y los

¹² Varios autores; *Financiando bienes públicos globales: nuevos instrumentos para nuevos desafíos. Un diálogo de política*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, Nueva York, 2002, p. 143.

¹³ *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, dos tomos, 21ª ed., Madrid, 1992.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Cfr. James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff; *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993, pp. 526 y ss.

‘males’ públicos generan costos compartidos”.¹⁶ En términos económicos expresa la idea de que las fuerzas del mercado, por sí solas, no garantizan el funcionamiento correcto de la economía, y que existen externalidades que interfieren con la marcha de la economía y requieren de acción correctiva. A este respecto, muchos creen que la forma correcta de responder a la globalización es reglamentarla en el derecho internacional, dentro del espíritu del multilateralismo y la justicia. Asimismo, es necesario reorientar las políticas públicas para que se pongan al día con las nuevas realidades de interdependencia y globalización, y no sólo de unilateralidad.

Existen dos tipos de bienes, los públicos y los privados. La propiedad privada ha sido el gran objeto de discusión en el debate ideológico entre el liberalismo, el socialismo y el comunismo. “Los beneficios de los bienes privados son ‘rivales’ en consumo y excluyentes. En contraste, los de los bienes públicos son no-rivales y no-excluyentes”. Así pues, los bienes públicos están ubicados en el dominio público y existen para que todos los consuman. Aunque existen también los llamados bienes mixtos, que se encuentran entre los extremos de un bien privado y un bien público, e incluyen elementos de los dos, por ejemplo la inmunización de una enfermedad beneficia a una amplia comunidad y al individuo. Dependiendo del alcance de sus beneficios, se catalogan como locales, nacionales, regionales o globales.”¹⁷ En este sentido, “Los bienes públicos que eran antes bienes públicos nacionales —el aire limpio, la salud pública, la estabilidad financiera y la eficiencia del mercado— han venido adquiriendo, de manera creciente, dimensiones transfronterizas.”¹⁸ Si los bienes públicos nacionales requieren acción internacional, los globales con más urgencia.

El Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación del Desarrollo (Informe Zedillo) señala que “Los bienes comprendidos en esta categoría son el mantenimiento de la paz; la prevención de las enfermedades infecciosas; la investigación sobre medicinas tropicales, vacunas y plantas cultivables; la prevención de las emisiones de clorofluorocarbono (CFC); la limitación de las emisiones de carbonos; y la conservación de la diversidad biológica. Ningún país aisladamente tiene incentivos de pagar por estos bienes, de modo que se necesita una ‘acción colectiva’ para lograr que se disponga de

¹⁶ Banco Mundial; *Global Development Finance: Building Coalitions for Effective Development Finance*, Washington, 2001.

¹⁷ Inge Kaul, en *Financiando bienes públicos globales...*, *op. cit.*, nota 1, p. 10. Además Marco Ferroni; *Regional Public Goods in Official Development Assistance*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2001, (INTAL – ITD – STA Occasional Paper 11); Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc Stern (eds.); *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press, Oxford, 1999, y Todd Sandler; *On Financing Global and International Public Goods*, World Bank Policy Research Paper núm. 2638, 2001, http://econ.worldbank.org/files/2317_wps2638.pdf

¹⁸ *Financiando bienes públicos globales*, *op. cit.*, p. 11.

ellos en cantidad suficiente”.¹⁹ Otros que se podrían añadir son la gobernabilidad y la paz mundiales;²⁰ a continuación se señalan algunos m y sus características.

El calentamiento global. Los aspectos ambientales son vistos desde la óptica de lo público y, en especial el sistema climático mundial es considerado un bien público global, un bien que está más allá de la jurisdicción de cualquier Estado.²¹ El problema central de este sistema es el efecto invernadero ocasionado por gases emitidos por la acción humana de producción. El Protocolo de Kioto ha sido una manera de abordar la necesidad de detener el volumen de estas emisiones, la propuesta de aplicar un impuesto sobre la producción de gas invernadero promete ser una manera relativamente eficiente de incrementar los ingresos y controlar las emisiones. No obstante, la solución impositiva es problemática porque la mayoría de las democracias no aceptarían un sistema de impuestos decretado por acuerdos internacionales, como ha ocurrido con el impuesto Tobin para las inversiones extranjeras. El enfoque basado en el mercado prevé la organización de un mercado de emisiones de gases de efecto invernadero.²²

La salud. Para la Cumbre del Milenio la salud es un punto decisivo, en un contexto en el que durante los últimos veinte años la brecha entre ricos y pobres ha empeorado; pero se ha establecido la cooperación privada en este rubro. La Fundación Rockefeller ha impulsado estrategias tanto para aumentar la participación del sector privado, como para incrementar el compromiso del sector público. En tanto la Fundación Bill & Melinda Gates son un paradigma de acción en el combate contra la malaria y el VIH – SIDA en África, reconociéndose como una forma de fármaco-filantropía. Este tipo de colaboración privada y público – privada se hace indispensable, puesto que “Hoy en día, ningún actor individual cuenta con las capacidades financieras, de investigación y operacionales para efectivamente abordar un problema de salud global.”²³ Se reconoce que la filantropía privada puede asumir un papel cada vez más importante en catalizar esta clase de alianzas, facilitando el financiamiento de los bienes públicos globales.

Los servicios postales. Uno de los enfoques más interesantes del manejo y administración de los bienes públicos globales es el del servicio pagado por el usuario para el suministro de servicios postales mundiales, en el que los usuarios finales disfrutan de la entrega gratuita de los servicios que reciben. “La red postal mundial sin

¹⁹ Naciones Unidas; *Resumen del informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo*, Documento A/55/1000S, Nueva York, 2001, y en www.un.org.esa/ffd/a55-1000S.pdf

²⁰ Nicola Phillips y Richard Higgot; “Global Governance and the Public Domain: Collective Goods in a ‘Post Washington Consensus’ Era”, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR), University of Warwick, Reino Unido, noviembre de 1999, documento de trabajo.

²¹ John Vogler; *The Global Commons. A Regimen Analysis*, Wiley, Chichester, 1995, p. 6.

²² Existe un programa piloto sobre el intercambio del clima llamado *The Chicago Climate Exchange*, (www.chicagoclimateX.com) que ha iniciado la comercialización inicial en los Estados Unidos, y piensa ampliarse a proyectos de compensación en México y Canadá.

duda tiene algunas de las características de los bienes públicos globales: si los servicios postales de los países del ‘eslabón más débil’ no manejan y entregan los correos con eficiencia, la eficacia de la red entera sufre por ello.”²⁴ Lo que expresa otro de los dinamismos de la administración de los bienes públicos: el “eslabón más débil”, cuyas respuestas pueden ser mercantil o solidaria.

Los recursos fitogenéticos. Los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura también constituyen un bien global. En los años ochenta se consideró **patrimonio de la humanidad**, que es una forma de expresar la condición global y pública de un proceso que ha llevado diez mil años de selección natural. Solamente 120 especies constituyen el 90 % del alimento de los seres humanos, de ellas destacan cuatro plantas (arroz, maíz, trigo y papa) y tres especies animales (ganado bovino, cerdos y pollos). En contraparte, la desertificación y deforestación son considerados males globales, y como un grave riesgo.²⁵ Un primer factor de riesgo son los fitomejoradores; pero el segundo y más grave —porque enfrenta la relación Norte – Sur e incrementa la brecha de ricos y pobres— es la privatización de los recursos genéticos, mediante la cobertura de los derechos de propiedad intelectual y los derechos de patentes que cubren las variedades de plantas que han sido utilizadas, manipuladas y adaptadas por comunidades indígenas desde hace cientos o miles de años, y que muchas veces no cuentan con otros recursos para su salud.²⁶ Así, se debe procurar una distribución multilateral (y no bilateral o unilateral) de beneficios de los recursos fitogenéticos.

La Arquitectura Financiera Internacional. La estabilidad económica y financiera es vista como un bien público global por el Fondo Monetario Internacional (FMI), de hecho, las finanzas pueden ser vistas como un juego de suma cero,²⁷ y la estabilidad económica como un escenario de rentabilidad y empleo. Los derechos especiales de giro (DEG), por ejemplo, incrementan globalmente las reservas. Asimismo, la estabilidad permite los flujos de capital de los países en vías de desarrollo y las llamadas “economías emergentes”. En este sentido, debe reconocerse que “las economías de mercado emergentes se volvieron exportadores netos de capital a los países industrializados”.²⁸ El riesgo lo constituyen las crisis económicas y financieras. Una de las preguntas más recurrentes frente a estas situaciones es ¿debe la comunidad

²³ *Financiando bienes públicos globales, op. cit.*, p. 105.

²⁴ Mazu, en *ibidem*, p. 68.

²⁵ La conceptualización de los riesgos también constituye una forma de percibir la forma negativa de los bienes públicos globales. Cfr. Ulrich Beck; *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad (Risikogesellschaft: Auf Dem Weg in Eine Andere Moderne)*, Paidós Ibérica, Serie Paidós Básica, tr. Jorge Navarro, Daniel Jiménez, Ma. Rosa Borrás, Barcelona, 1998, 291 pp.

²⁶ Al respecto existe un sistema multilateral de acceso facilitado y de beneficio compartido bajo la responsabilidad de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

²⁷ Dougherty, *op. cit.*

²⁸ *Financiando bienes públicos globales, op. cit.*, p. 83.

internacional dejar la creación de liquidez internacional en manos de las fuerzas del mercado? “Ciertamente ésta no fue la visión de los fundadores del FMI, ni tampoco es la óptica implícita en el Artículo XVIII, el cual anima al FMI a crear liquidez internacional para promover sus fines.”²⁹ La forma más adecuada es la asignación de DEG a países en vías de desarrollo, en tanto, éstos deben trabajar para convencer a los países industrializados de la necesidad de su intervención.³⁰ Las propuestas de Joseph Stiglitz deben atenderse.³¹ También el pleno empleo puede ser visto como un bien público global, las políticas para conseguirlo son crear un fondo de seguridad y estabilización. Estas ópticas, en el fondo reconocen que no todos los mercados son autocorrectivos y que las respuestas gubernamentales son de importancia vital.

Público y privado

Una buena parte de la nueva definición entre lo público y lo privado se deriva de los efectos de la globalización, surge de la reflexión sobre la polarización de la riqueza en el mundo, de la gran rentabilidad del capital en su etapa global, una rentabilidad donde la acumulación es cada vez más concentrada, y convierte a las mayores multinacionales en “decisivos reinos del planeta”. Además, “los consejos de administración de esas compañías [las sociedades de mayor capitalización bursátil] ostentan más poder que numerosos jefes de Estado, pero incluso más que las coaliciones de varios jefes de Estado”.³² En respuesta, hay un creciente movimiento mundial hacia la responsabilidad empresarial y la sustentabilidad, conducido contra compañías que han causado perjuicios al mundo. Para muchos analistas los movimientos en contra de la globalización y a favor de lo que se ha vulgarizado como “otro mundo es posible” tienen que ver con las malas consecuencias de la globalización, y es un mensaje de la subversión respecto a los abusos de las macrocorporaciones. Las más combatidas son Shell, Nike, Coca-Cola, Cisco Systems, McDonald’s. Frente a esta última se combate no sólo como símbolo de una globalización que homogeniza, sino su responsabilidad social empresarial, se ataca que imponga una dieta dañina, su actividad contra los sindicatos, que emplee a trabajadores inmigrantes en sus mataderos, que no tienda a la producción sustentable, y que provoque contaminación, preguntándose cuánto cuesta verdaderamente a la sociedad sostener una corporación como McDonald’s.³³

²⁹ *Ibidem*, p. 85.

³⁰ *Consenso de Monterrey*, http://www.un.org/esa/ffd/Monterrey-Consensus-excepts-aconf198_11.pdf, <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/392/70/PDF/N0239270.pdf?OpenElement>.

³¹ Joseph E. Stiglitz; *El malestar en la globalización*, Taurus Pensamiento, Madrid, 2002, 314 pp.

³² Según Verdún, *op. cit.*, en España, en 1996 se realizaron 211 meganexiones de empresas con un volumen de 200 billones de pesetas, y en 1999, 476 meganexiones con valor de 550 billones de pesetas.

³³ *Vid* Paul Hawken; “Los pecados de McDonald’s”, en *El Universal*, México, 8 de junio de 2002, p. A16, y Laurence Caramel; “A Bombay, Coca-Cola est érigée en symbole de ces multinationales accusées de pollution”, en *Le Monde*, 22 de enero de 2004.

Esta etapa se conoce como “posprivatización”, y su percepción no sólo viene por parte de la sociedad civil, las Naciones Unidas han expresado algunas inquietudes en el sentido de que las asociaciones público – privadas están eliminando las distinciones tradicionales entre las responsabilidades y metas del sector público y privado, y “A menos que se presente una reacción vigorosa contra la globalización, los estados difícilmente tendrán otra opción que unir sus soberanías para ejercer el poder público en un ambiente global que viene siendo formado en su mayor parte por actores privados”.³⁴ Esta realidad está marcada por el hecho de que la mayoría de los recursos financieros del mundo se encuentran en el sector privado, y no en el público, los Estados han perdido capacidad financiera, mientras que “La verdadera riqueza de los millonarios creció en un 375 por ciento entre 1986 y 2001”. Más de 57,000 personas tienen fortunas superiores a 30 millones de dólares,³⁵ y esto justifica la formación de alianzas con entidades privadas para satisfacer la necesidad de bienes públicos globales. “El sector privado será instrumental para sostener los compromisos públicos de suministrar y financiar los bienes públicos globales y convertir a la acción en un interés público, en una nueva norma global”. Se reconoce hoy en día que las fundaciones privadas se han convertido en una fuente cada vez más importante de donaciones y capital social para los bienes públicos. Así, un beneficio aún no declarado de la globalización es que ha conllevado un mayor sentido de responsabilidad social.

Cooperación internacional, Ayuda Oficial al Desarrollo, financiamiento internacional y bienes públicos globales

Uno de los asuntos más discutidos de esta nueva dimensión de lo público es el problema de su financiamiento. De manera espontánea se ha respondido a esta necesidad mediante los instrumentos de la cooperación para el desarrollo internacional,³⁶ y la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), además del autoabasto. De hecho, existen, al menos, seis mecanismos de abastecimiento de los bienes públicos globales: a) el autoabastecimiento nacional, b) el abastecimiento unilateral; c) la creación de incentivos financieros internacionales. Actualmente, el 16 % de la AOD está relacionada con bienes públicos globales; sin embargo, se puede distorsionar su aplicación debido a que en la asistencia condicionada existe un fuerte enfoque nacional, d) el aprovisionamiento basados en redes. Existe un número considerable y creciente de bienes inscritos en este esquema: comunicaciones y transportes internacionales, porte de

³⁴ *Financiando bienes públicos globales, op. cit.*, p. 109. Vid además Wolfgang H. Reinicke, y Jan Martin Witte; “Interdependence, globalisation and sovereignty: The role of non – binding international legal accords”, en Dinah H. Selton (ed.); *Commitment and Compliance. The role of non – binding norms in the international legal system*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

³⁵ *Financiando bienes públicos globales..., op. cit.*, p. 112.

³⁶ Marco Meira Nauslasky; “Tendencias y perspectivas de la CTPD”, en *Capítulos, Sistema Económico Latinoamericano*, núm. 64, Caracas, enero – abril de 2002, pp. 25 – 36.

correos, etcétera; en los que concurre el financiamiento público y el privado, el nacional y el internacional, la compensación y el apoyo, produciendo una sinergia entre asistencia y abastecimiento de bienes públicos globales, no rivales, como redes, información y conocimientos; e) el financiamiento directo de servicios públicos en los espacios intergubernamentales e internacionales. Actúan en especial las organizaciones intergubernamentales como prestadoras de servicios internacionales, y f) la creación de nuevos mercados e instrumentos basados en el dinamismo de los mercados. Parte de este nuevo diseño de las fronteras entre lo público y lo privado es un nuevo equilibrio entre mercados y Estados; desde esta óptica, se reconoce que el mercado es un marco facilitador para la iniciativa privada.

Este modelo de acción se enfrenta a objetivos de diferentes alcances y mecanismos; por una parte, es necesario garantizar el abasto adecuado de bienes públicos globales y, por otra, se debe brindar asistencia a los países que necesitan alcanzar su desarrollo nacional. Existen dos posiciones opuestas con respecto a los recursos, hay quienes consideran que el financiamiento de los bienes públicos globales debe distinguirse de la AOD; de hecho, según algunos analistas, “el uso de los recursos para la asistencia puede resultar inadecuado para atender la agenda de bienes públicos globales”.³⁷ Se considera que los bienes públicos globales se enfocan mejor como bienes públicos nacionales que requieren de la cooperación internacional. Asimismo, se señala que es deseable distinguir con claridad entre la agenda de los bienes públicos globales y la agenda para la AOD. En el extremo opuesto, se encuentran quienes consideran que la AOD y el financiamiento de los bienes públicos globales puede coincidir, y que existen correlaciones significativas entre ambos, el problema radicaría en la mayor o menor amplitud del concepto. Lamb señala que “La asistencia para el desarrollo no es un recurso puro: siempre ha sido impulsado por una amalgama de intereses y motivaciones, incluyendo su uso, por parte de los países industriales, para perseguir sus objetivos globales”.³⁸ Desde este punto de vista, la mejor manera de financiar los bienes públicos globales, para los próximos cinco a diez años, es mediante la creación de un mayor espacio dentro de la AOD; el Consenso de Monterrey, por ejemplo, considera necesario el aumento en cincuenta mil millones de dólares para la asistencia.

Lo que es cierto es que la AOD y los bienes públicos globales tienen dos formas de relacionarse, la complementación o la exclusión. El suministro de los bienes públicos globales puede realzar la eficacia de la AOD y viceversa, depende de la naturaleza del bien. En este sentido, puede considerarse que existen bienes públicos puros e impuros, en función de si benefician a todos, o en especial a los países en vías de desarrollo. El riesgo que se corre es de no beneficiar a los no desarrollados. Al respecto se ha

³⁷ *Financiando bienes públicos globales...*, *op. cit.*, p. 17.

³⁸ *Ibidem*, p. 126. Incluso se utiliza la AOD para fomentar áreas de influencia económica y política.

manejado el llamado “paradigma de la asistencia”.³⁹ Para que la asistencia contribuya al desarrollo se debe tomar en cuenta cuál es la proporción óptima para asignar a los bienes públicos y, de acuerdo con el principio de **subsidiaridad**, a qué nivel debe ser asignada —global, nacional o regionalmente.⁴⁰ Con lo que se entra a la problemática específica de los *bienes públicos regionales*,⁴¹ cuya dinámica difiere de la de los globales, en la misma medida que los procesos de globalización y regionalización económicas.

En conclusión, la agenda de los bienes públicos globales debería verse como una agenda nueva y adicional a la agenda de ayuda al desarrollo. Es decir, los bienes públicos globales deben ser conceptualizados como parte de las necesidades de desarrollo; entendido como desarrollo humano⁴² y desarrollo como libertad.⁴³ Su mayor distorsión se encuentra hoy en la *economía de guerra global*. El aspecto global de estos bienes llama a formar nuevas actitudes con respecto a los compromisos humanos más allá de los Estados y de las regiones. Es difícil pensarlo cuando el régimen de la AOD no aporta resultados significativos, la tasa actual no supera el 0.22 %, algo más de dos centavos por cada cien dólares, del 0.7 % del PIB para la AOD (monto aprobado hace más de treinta años). En el contexto de la Cumbre de Monterrey, hubo quienes propusieron una tasa global por la que cada país con renta *per capita* mayor a la media mundial pagara el 1 % de su PIB como aportación anual al desarrollo global.⁴⁴ Ninguna de estas propuestas fue tomada en cuenta ni discutida por los representantes de los gobiernos. Después del 11 de septiembre muchos analistas y políticos norteamericanos se manifestaban sorprendidos de que en México no se diera una sensibilización mayor por las consecuencias de los atentados, pero lo que sorprende todavía más a los países en desarrollo es que las economías más ricas mantengan tan poca sensibilidad sobre los temas de desarrollo, aunque sean golpeados en sus puertas por las olas migratorias que dicen algo al respecto.⁴⁵

³⁹ Burnside, Craig y David Dollar; “Aid and Growth”, en *American Economic Review*, núm. 90, 2000, pp. 847 – 848, Banco Mundial; *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, Policy Research Report, Washington, 1998, y Guillaumont, Patrick y Lisa Chauvet; “Aid and Performance: A Reassessment”, en *Journal of Development Studies*, núm. 37, 2001, pp. 66 – 92, que señalan que la eficacia de la asistencia depende de las características estructurales del país receptor.

⁴⁰ Guillaumont; *Financiando bienes públicos globales...*, *op. cit.*, p. 123.

⁴¹ Kanbur, Ravi; “Cross Border Externalities, International Public Goods, and Their Implications for Aid Agencies”, Department of Economics, Cornell University, Ithaca, Nueva York, 2001, también www.people.cornell.edu/pages/sk145/

⁴² Según el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

⁴³ Amartya Sen; *Development as Freedom*, Anchor, Nueva York, 2000, 366 pp.

⁴⁴ Vid al respecto Ugo Pipitone; “Hacia Monterrey”, en *La Jornada*, 12 de marzo de 2002, p. 24, quien señala que “El 1 por ciento del PIB sería una meta no irrazonable y cada año pondría en circulación más de 200 millones de dólares”.

⁴⁵ En este sentido es alentadora la propuesta de Paul Kennedy de crear un “diezmo” para la “ayuda a los pobres del mundo”, vid “El escándalo de la pobreza mundial”, en *El País*, 23 de enero de 2004, p. 13.

A final de cuentas el financiamiento deberá irse diversificando, existen otros mecanismos, tales como las fuentes públicas, las fuentes privadas, el pago por parte de los usuarios y beneficiarios, las fuentes internacionales (públicas y privadas),⁴⁶ y una combinación de las anteriores. De hecho se trata de crear reglas justas y equitativas de participación para un gobierno global, para muchos el único modelo conocido es el Estado de Bienestar.⁴⁷ La palabra clave es equidad y justicia en el consumo de los bienes públicos globales, aún más que la eficacia, pues la eficacia puede incorporar y estimular la no – equidad, por ello lo importante de vincularlos con la AOD es conservar el objetivo del desarrollo, además de regenerar los vínculos de solidaridad global (o indemnización global) interestatales y público / privados, necesarios en un contexto de no-Estado. Las nuevas realidades de hoy en día crean nuevas demandas para la elaboración de políticas públicas globales. Las respuestas que se requieren tendrán que partir de la política, y de la democracia global, puesto que la búsqueda de nuevas soluciones e instrumentos debe ser participativa, incluyendo a todos los interesados.

⁴⁶ Durante la década de los noventa, el BM destinó el 30 % de sus 55 mil millones de dólares para los bienes públicos globales, y se prevé que esta tendencia va a aumentar

⁴⁷ Cfr. Susan George; “El movimiento global de ciudadanos. Un nuevo actor para una política nueva”, en *Foreign Affairs en Español*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, vol. 2, núm. 1, México, primavera 2002, pp. 114 – 129.