



# ESFERA

# GLOBAL

## Bienes Públicos Mundiales / Bienes Comunes de la Humanidad

### JOSÉ VIDAL-BENEYTO

Sociólogo. Doctor en Derecho. Director del Colegio de Altos Estudios Europeos "Miguel Servet" de París. Secretario General de la Agencia Europea para la Cultura de la UNESCO. Miembro de la Academia Europea de las Artes, las Ciencias y las Letras. Catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Es colaborador habitual de *El País*, *Europa Zeitung* y *Le Monde Diplomatique*. Ha publicado últimamente *La ventana global: Ciberespacio, esfera pública mundial y universo mediático* (Madrid: Taurus, 2002) y *Hacia una sociedad civil global* (Madrid: Taurus, 2003)

Las grandes organizaciones económicas internacionales y entre ellas, de modo especial, el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), han sido particularmente sensibles al aumento de la pobreza y de la desigualdad en el mundo durante las últimas dos décadas. Y esto, tanto más cuanto que la gran paradoja de la situación actual ha sido que el empeoramiento de las condiciones de vida en bastantes países y la fragilización del bienestar en amplios sectores de la mayoría de ellos, se ha producido en un momento en el que la extraordinaria producción de riquezas ha multiplicado por cinco el PIB mundial y ha suscitado una percepción general de expansión y de abundancia. La reducción de las ayudas públicas al desarrollo se ha fundado precisamente en la existencia de ese incremento global. El razonamiento ha consistido en decir que ya que la economía de mercado es capaz de generar tanto crecimiento, se le dé a ésta el máximo protagonismo y se sustituyan las contribuciones del Estado por la utilización de recursos

privados y, en primer lugar, del esfuerzo personal. Desde esta opción, era presumible que se produjera la progresiva implosión de la ayuda pública al desarrollo (APD) y como era también previsible que su disminución fuese acentuándose hasta situarse en niveles muy bajos, próximos al 0,2% del PIB de los países desarrollados.

Ahora bien, es obvio que el mercado apenas incide en amplias zonas de la sociedad y que deja absolutamente yermas e intocadas muchas funciones que le son esenciales, porque al no intervenir en la problemática del beneficio no entran en los circuitos comerciales. A estas carencias estructurales del mercado no son ajenos los efectos que los economistas abordan bajo la designación de externalidades negativas. Y a las perturbaciones que las mismas inducen ha intentado responderse mediante la adopción de determinadas medidas en las políticas de desarrollo, medidas que han quedado confinadas, sin embargo, en los programas de lucha contra la pobreza, es decir contra algo, al mismo tiempo, marginal, dramático e inevitable. Esta derivación oculta la centralidad de dichas carencias, que son determinantes en dos aspectos decisivos –las relaciones Norte/Sur y las cuestiones medioambientales– de los procesos de globalización. Por esta razón, el PNUD ha decidido encararse con ellas y buscar, desde fuera del mercado, vías para su superación.

A esa búsqueda responde el lanzamiento del término/categoría Bienes Públicos Mundiales, también llamados Bienes Comunes de la Humanidad, y en ocasiones, Bienes Colectivos. Dicho lanzamiento corresponde a una práctica habitual del *establishment* político-económico mundial –los grandes poderes del mundo– en su intento por atenuar las inevitables turbulencias del discurrir histórico y reconducirlas al curso dominante en cada fase, mediante su articulación en torno de un eje mayor. El procedimiento es siempre el mismo, se trata de crear un nuevo concepto o categoría, de darle un nombre atractivo y de dotarlo de la mayor legitimidad intelectual y política posibles. Limitándonos a las tres últimas décadas y al campo económico, pueden citarse las siguientes operaciones: en los años 1970 se lanzaron e impusieron los términos de "interdependencia" y "Nuevo Orden Económico Mundial"; en la década de los 80, el debilitamiento del concepto de desarrollo –capital para la política económica de la segunda mitad del siglo XX, el agotamiento del calificativo "endógeno" y las presiones de la ecología, llevaron a la formulación del sintagma "desarrollo sostenible", aún hoy ampliamente vigente y a su pilotaje por una forma especial de encuadramiento conductor calificado de "gobernanza"; por fin, en el pasado decenio asistimos a la invasión de los términos "mundialización" y "globalización".

Lo propio de todas estas definiciones categoriales es su amplia polisemia que facilita la multiplicidad de sus usos, no sólo distintos sino con frecuencia contrarios cuando no contradictorios. Sin embargo, su aparición y decurso responden a un esquema que se repite siempre. El término/categoría es elaborado por un experto individual o por un *think-tank*, que lo propone a una organización económica internacional la cual, después de haberlo hecho transitar por el mundo académico, lo difunde en el ámbito institucional, internacional primero y luego nacional (gobiernos y clase política) y desde allí recalca en los medios de comunicación que le dan existencia mediática y carta de naturaleza en la opinión pública. Se trata desde luego de un proceso en el tiempo que no es nunca lineal sino discontinuo, lo que no le impide ser acumulativo tanto en la conceptualización teórica como en la instrumentación técnico-administrativa.

Viniendo a nuestra problemática, conviene comenzar recordando que hay dos tipos de titularidad propietaria: la privada y la pública. Los protagonistas de la primera son los individuos y las personas jurídicas que ejercitan los derechos derivados de su condición de propietarios; los de la segunda son las entidades públicas –estados, regiones, municipios y las otras comunidades territoriales y/o administrativas– que son igualmente detentoras de derechos. Ahora bien, existe otra forma de titularidad jurídica, relativa a aquellos bienes que pertenecen de manera

TODOS ESTOS BIENES TIENEN UNA CONDICIÓN COMÚN,  
EL HECHO DE SER DE TODOS...

global e indistinta a todos los miembros de la comunidad humana en su conjunto, que, por tanto y en cuanto tales, tienen la obligación de velar por ellos, de hacer un uso razonable y equitativo de los mismos y de transmitirlos en las mejores condiciones de disfrute a las generaciones venideras. Se trata de los bienes básicos, cuya disponibilidad es fundamental para la existencia y desarrollo de los seres humanos y entre los que conviene distinguir: los *bienes naturales* (el aire, la capa de ozono, la estabilidad climática, el agua –ríos, lagos, mares, fondos marinos–, el ser vivo, genoma incluido, las especies vegetales y animales); los *bienes resultado de la acción humana* (el patrimonio cultural, el saber científico, el conjunto de conocimientos prácticos como el sistema de pesos y medidas), los protocolos de intercambio de Internet; los *bienes sociales*, resultado de la construcción social como la paz internacional, la estabilidad financiera mundial, etc. Todos estos bienes tienen una condición común, el hecho de ser de todos, lo que hace que no sean de nadie específicamente y de ahí se deriva la tenencia a su ilegítima apropiación exclusiva: lo que no es de nadie, es mío. Esta apropiación, que cuando no lesiona directamente los intereses de terceros suele ser impune, se ve favorecida por la ausencia de todo marco jurídico efectivo en el que quepa hacer valer los derechos de estos bienes de la humanidad. A lo que es necesario agregar la voracidad de la actividad económica actual y sus comportamientos, con demasiada frecuencia, próximos a las prácticas mafiosas y criminales.

Ahora bien, ¿cómo designar, cómo caracterizar, cómo promover y cómo administrar este conjunto de bienes y servicios que escapan al ordinario intercambio comercial, que son patrimonio de todos, del que todos somos responsables y sobre el que todos tenemos los mismos derechos y obligaciones? La problemática que se hace cuestión de esta clase de bienes emerge ya en el siglo XVIII con Hume y su "Tratado sobre la Condición Humana" y en las consideraciones de Adam Smith sobre "La Riqueza de las Naciones" que abordan el estatus de los bienes que no son de condición privada sino que pertenecen al ámbito público y/o común y afectan a la comunidad en su conjunto. Entre ellos, cita la seguridad nacional, tan próxima a la paz, como bien público común, que ha sido objeto constante de las reflexiones de muchos tratadistas entre los que destacan David Hamburg, Jane Hall y Rubén Méndez, quienes al ocuparse de la seguridad colectiva insisten en su función de mecanismo para asegurar la paz, que se ha revelado mucho más eficaz que la hegemonía de un país sobre los demás, e incluso que el equilibrio entre todos. Práctica y reflexiones que han contribuido al desarrollo de la teoría de los bienes públicos mundiales.

Pero es el economista Paul Samuelson quien, en un artículo pionero, "The Pure Theory of Public Expenditure" (*Review of Economics and Statistics*, nº36, nov. 1954), intenta una primera caracterización de los Bienes Públicos en virtud de un doble parámetro: en primer lugar, la no-rivalidad (*no-rivalry*) de estos bienes, o sea que sus usuarios no compiten entre sí por su uso, ni tampoco estos bienes se oponen a otros ni en cuanto a su producción ni en cuanto a su consumo; en segundo lugar, su no-exclusión (*no-exclusion*), es decir que nadie puede ser privado de su uso y disfrute. El hecho de que no puedan producir beneficios dinerarios elimina la posibilidad de inscribirlos en el circuito comercial y de que sean negociados en el mercado, lo que les asigna a la esfera pública y comunitaria.

Sin embargo, es tan sólo en la segunda mitad de los años 90, cuando el PNUD, al necesitar encontrar otras posibilidades en su lucha contra la pobreza, lanza la temática de los Bienes Públicos Mundiales que se convierten en un tema mayor tanto en los estudios económicos como en la problemática institucional. En 1999, Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc Stern publican, en el marco del PNUD y por impulsión suya, el libro "Global Public Goods. International Cooperation in the XXI Century", obra de referencia en este campo, a la que seguirán otra serie de publicaciones en la misma línea, de las que la última ha sido "Providing Public Goods: managing Globalization", PNUD 2003. Todos estos textos reiteran los dos grandes parámetros de Samuelson: no-rivalidad y no-exclusión. Cuando ambos están presentes, los Bienes Públicos concernidos se consideran puros, y cuando falta uno se califican de impuros.

Existe una cierta imprecisión por lo que toca a la designación de esta clase de bienes, que a veces son llamados públicos y a veces comunes. La discriminación más neta entre ambos proviene del sector científico y del ámbito temático en que intervienen. Los economistas y expertos en desarrollo privilegian la expresión "bienes públicos", mientras que los ecólogos y especialistas del medioambiente se inclinan por "bienes comunes". La bibliografía procedente de este último campo es casi unánime (John Vogler: «The Global Commons. A regime analysis», John Wiley and Sons, Chichester 1995; Susan S. Buck: «The Global Commons. An Introduction», Earthscan, London 1998; y Michael Goldman: «Privatizing nature. Political struggles for the Global Commons», Transnational Institute (TNI), Pluto Press, London 1998) y en ella el término común tiene una doble denotación: subraya, por una parte, que se trata de objetos o recursos destinados a un grupo humano concreto que se reserva su utilización y disfrute; y por otra, atribuye a dicho grupo la responsabilidad de su uso sostenible. Hay pues una especificidad en sus destinatarios que los jerarquiza en función de determinados criterios (identificación, proximidad, idoneidad, etc.) y prefiere, cuando no impone, ciertos usos frente a otros. ¿SE TRATA DE BIENES COMUNES LOCALES, REGIONALES, NACIONALES, PLURINACIONALES O MUNDIALES Y, EN FUNCIÓN DE QUÉ VARIABLES HAY QUE ORGANIZAR SU INTERDEPENDENCIA?

Susan Buck insiste en que «*common goods are subtractable resources managed under a property regime in which a legally defined user pool cannot be efficiently excluded from the resource domain. Commons are resource domains in which common pool resources are found. They may be very small (the parking lot for an apartment complex) or quite large (the high seas or the solar system). The very large resource domains that do not fall within the jurisdiction of any country are termed international commons or global commons. International are resource domains shared by several nations, such as the Mediterranean Sea and the Antarctica. Global commons are resource domains to which all nations have legal access, such as outer space...*». La espacialidad de su condición plantea el problema de la pertinencia contextual de los bienes comunes administrados. ¿Se trata de bienes comunes locales, regionales, nacionales, plurinacionales o mundiales y, en función de qué variables hay que organizar su interdependencia? Por lo demás, a la naturaleza espacial de los bienes hay que agregarle la inevitable temporalidad de su entramado funcional, su vocación de futuro que funda la condición intergeneracional de todo bien común.

Dos grandes criterios suelen utilizarse para la determinación de los bienes públicos y/o comunes. En primer lugar, de tipo económico, según los cuales corresponde a la teoría económica (al mercado) definir los parámetros dominantes y en base a ellos, en particular a los que disfuncionan, delimitar el territorio que se debe ocupar. La economía polí-

tica internacional, por su parte, tendrá que asumir la responsabilidad de definir, basándose en las relaciones de fuerza y en los desequilibrios internacionales, los objetivos y las modalidades de la cooperación internacional y los bienes públicos que habrá que mover para conseguirlos. El segundo gran criterio lo constituyen los valores colectivos que priman en cada contexto socio-histórico específico, ya que se trata de construcciones sociales - "social constructs" en la formulación del PNUD- que expresan los principios éticos y políticos prevalentes en la sociedad en un momento dado y que deciden su orientación. Los bienes públicos/comunes, resultado de esta dominación axiológica y simbólica, reflejan en consecuencia el modelo de sociedad a que esa dominación apunta.

Desde estos criterios puede proponerse la siguiente tipología de Bienes Públicos:

### 1. Inmateriales o simbólicos:

- Paz y seguridad
- Normas y principios universales: derechos humanos y otras formalizaciones
- Conocimiento y educación
- Justicia social, igualdad y solidaridad
- Desarrollo sostenible: sostenibilidad y equidad
- Información y comunicación
- Patrimonio cultural y creación artística

### 2. Físicos y naturales:

- El mar y las costas
- El agua
- La biodiversidad
- La atmósfera
- La salud
- Los alimentos

No le faltan críticos ni detractores a este nuevo término de Bienes Públicos Mundiales, en buena medida con razón, como muestran las fundadas consideraciones de Jean Coussy y de Marie-Claude Smouts. Es indiscutible que los BPM tienen una condición teóricamente ambigua y entitativamente precaria. Ambigua en cuanto categoría hermenéutica por su escaso poder discriminador y su limitada capacidad analítica a medio camino entre el tipo ideal y el recurso ideológico; precaria porque los BPM no son bienes reales, con existencia absolutamente propia y autónoma, ni en la perspectiva simbólica ni en la material. Son sectores *in fieri*, objetos en construcción de vocación instrumental, que acogen y organizan una serie de elementos reales de naturaleza heterogénea, que tienen en común la doble circunstancia de ser fundamentales para la naturaleza y la vida de los

hombres y estar sometidos a un conjunto de amenazas que les confieren una extrema fragilidad. **Estos Bienes no están pues ahí desde siempre y para siempre, sino que se han producido y se siguen produciendo. Son el resultado de una operación asignativa que no es arbitraria, pero tampoco es punto de llegada de una cadena secuencial e imperativamente impuesta, ni siquiera cuando se trata de bienes físicos.** De alguna manera, los Bienes Públicos o Bienes Comunes se construyen mediante la asignación de una serie de acciones relativas a un ámbito temático determinado en un "contenedor categorial", en una casilla cognitiva previamente conceptualizada y preparada para dar un sentido conjunto a los materiales que se incluyan en ella. Por lo demás, una vez formalizados esos "contenedores" y provistos de la instrumentación operativa necesaria -todo Bien Público necesita una estructura gestora de **condición institucional que lo haga existir en la realidad política y económica-**, nos encontramos con unos **marcos declarativos muy próximos, por su condición y propósitos, a los derechos fundamentales.** La educación, la información, la salud, etc. son Bienes Públicos Mundiales que coinciden sustantivamente, en su contenido y propósitos, con el derecho fundamental a la educación, a la información, a la salud, etc.

Atención especial merece la realización de un balance sobre la condición, en última instancia, positiva o negativa, de los BPM, de su existencia, intervenciones y logros. Es decir, ¿son útiles los BPM para luchar contra la pobreza, estimular el crecimiento económico y la promoción de riquezas, reducir las desigualdades y contribuir al aumento del bienestar de la humanidad? O, por el contrario, ¿son argucias, estrategias político-intelectuales para consolidar el statu quo y confirmar la dominación de las clases dirigentes? ¿Son instrumentos para la conservación o para el cambio? Marie-Claude Smouts, gran vestal de las Relaciones Internacionales en Francia y una de las más implacables debedoras de la nueva categoría, llega a avanzar la hipótesis de que los BPM hayan comenzado ya a servir de coartada para legitimar la ola "securitaria" y la restricción de libertades que conlleva. ¿Veremos pronto, se pregunta, la lucha contra el terrorismo, tal y como la concibe George W. Bush, y la seguridad antiterrorista, que es su versión positiva, convertidas en un Bien Público Mundial?

De manera clara, hay que afirmar que los BPM, tanto por los teóricos que los proponen -expertos, académicos y funcionarios- como por los ámbitos en los que emergen -orga-

nismos económicos internacionales-, no buscan proclamarse revolucionarios, sino que intentan aportar propuestas pragmáticas y mecanismos concretos que permitan atenuar los fallos y mejorar el funcionamiento general. Dicho en otras palabras, son en el mejor de los casos reformistas. Pero como nos enseñó el largo debate "reforma-revolución" de los años 50-60, la fecundidad de esta alternativa no consiste en oponer descalificadamente sus términos sino en distinguir entre reformas confirmadoras y reformas de transformación ¿a qué bando pertenecen los BPM? Más que una respuesta global, lo que cabe es pronunciarse caso por caso en función de situaciones y contextos.

En un contexto mundial en el que el unilateralismo de la administración de Bush, los fallos del mercado, que no se sabe ni atajar ni sustituir, la descalifican de la dimensión pública internacional con el actual sistema de ayudas y el carácter urgente e imperativo que tiene hoy la satisfacción de las necesidades básicas de la humanidad, es fundamental encontrar estructuras argumentales y dispositivos operativos que refunden la reciprocidad y restablezcan la responsabilidad social no sólo de proximidad, sino también planetaria. El discurso de los BPM cumple, al menos en parte, estos objetivos, al reubicar su problemática en el cogollo de la agenda de las Organizaciones Internacionales, de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de las Agencias técnicas, haciendo posible con ello la apertura de nuevos debates y de nuevas acciones.

## Bibliografía

ALESINA A., BAQIR R., EASTERLY W., *Public Goods and Ethnic Divisions*, Washington, World Bank, Working paper n° 2108, 1999.

BUCHANAN J.M., *The Demand and Supply of Public Goods*, Chicago, Rand McNally, 1970.

BUCK S., *The Global Commons. An introduction*, Earthscan Publications Ltd., 1998.

CHESNAIS F., *La mondialisation captive*, Syros, 1995.

CONSTANTIN F. (ed), *Les Biens Publics Mondiaux: un mythe légitimateur pour l'action collective*, L'Harmattan, 2002.

COSGROVE W.J., RIJSBERMAN F.R., *World Water Vision. Making Water Everybody's Business*, Earthscan, 2000.

DRACHE D. (ed), *The Market of the Public Domain. Global Governance and the Assymetry of Power*, Routledge, 2001.

ELIAS N., *La Société des Individus*, Fayard, 1991.

FESSARD G., *Autorité et Bien Commun*, 1944.

GABAS J.-J., HUGON Ph., *Les biens publics mondiaux et la coopération internationale*, Paris HCCI, 2001.

GAONAC'H A., *La nature juridique de l'eau*, Paris, Editions Johanet, 1999.

KANBUR R., SANDLER T., MORRISSON K.M., *The Future of Development Assistance: Common Pools and Public Goods*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1999.

KAUL I., GRUNBERG I., STERN M. (eds), *Global Public Goods: International Cooperation in the XXI Century*, UNDP Press, 1999.

KINDLEBERGER Ch.P., *The International Economic Order. Essays on Financial Crisis and International Public Goods*, Berkeley, The University of California Press, 1986.

Ministère des Affaires Etrangères de France, *Un nouvel impératif pour la politique de coopération internationale de la France?*, document de travail, Paris, 2002.

Ministry of Foreign Affairs of Sweden, *Transboundary Water Management as an International Public Good*, Stockholm, coll. Development Financing 2000, 2001.

Ministry of Foreign Affairs of Sweden, *Financing and Providing Global Public Goods. Expectations and Prospects*, Stockholm, Fritzes Kundservice, 2001.

NORDHAUS W., *Managing the Global Commons: The Economics of Global Change*, Cambridge MIT Press, 1994.

OLIVEIRA D. et TANDOM R., *Citizens strengthening Global Civil Society*, Civicus, World Alliance for Citizens Participation, 1994.

OLSON M., *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge (USA), Harvard University Press, 1971.

OSTROM E., *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge Univ. Press, 1990.

PARIJS Ph., *Qu'est-ce qu'une société juste?*, Seuil, 1991.

PARIJS Ph., *Sauver la solidarité*, Cerf, 1995.

PORTER G., WELSH BROWN J., CHASEK P.S., *Global Environmental Politics*, Boulder, Westview, 2000.

SMOUTS M.C. (ed), "Politiques de la biosphère" in *Critique internationale* n° 9, 2000.

SMOUTS M.C., "Les biens publics mondiaux: Une notion molle pour des causes incertaines", in François Constantin (ed.), *Les biens publics mondiaux. Un mythe légitimateur pour l'action collective*, Paris, L'Harmattan, 2002.

UNDP, "Providing Global Public Goods: making Globalization Work for All", *Terms of references*, Office of Development Studies, 2001.

VOGLER J., *The Global Commons: A Regime Analysis*, Chichester, Wiley, 1995.

WOLFELSPERGER A., *Les Biens Collectifs*, PUF, 1985.

World Bank, *Poverty reduction and global public goods: issues for the World Bank in supporting Global Collective Action*, Washington, 2000.