

Bienes públicos globales y seguridad alimentaria: una combinación necesaria en la nueva agenda política de desarrollo

Global Public Goods and food security: a necessary combination in the new policy development agenda

KATTYA CASCANTE*



PALABRAS CLAVE

Globalización; Bienes públicos globales; Seguridad alimentaria; Agenda política de desarrollo; Asequibilidad alimentaria.

RESUMEN El problema del hambre, el acceso de alimentos y la seguridad alimentaria del planeta es un derecho reconocido para garantizar la vida. Tanto las tensiones provenientes de la oferta como las que tienen su origen en la demanda de alimentos indican la necesidad de una reformulación de las políticas públicas sobre los alimentos, su producción y comercialización. En este artículo se cuestiona si la seguridad alimentaria debería ser un bien público global a través de una aproximación conceptual y analítica en el contexto actual de la agenda de desarrollo post-2015.

* Katty Cascante es politóloga especializada en relaciones internacionales de cooperación y desarrollo. Durante los últimos seis años, ha sido la responsable del área de Cooperación Internacional y Desarrollo del Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas, donde desempeñó funciones de investigación y coordinación de proyectos relacionados con la rendición de cuentas mutua y gestión de resultados de desarrollo, financiación al desarrollo desde la complementariedad fiscal, el impacto de las crisis de los precios de las materias primas sobre la seguridad alimentaria, entre otras. Ha trabajado anteriormente en ONGD españolas e internacionales en América Latina y África Subsahariana, principalmente, así como consultora para distintos organismos vinculados siempre con la Cooperación Internacional. Actualmente, es consultora internacional en esta materia. (kattyagos@gmail.com)

KEYWORDS

Globalization; Global public goods; Food security; political agenda of development; Food availability.

ABSTRACT The problem of hunger, food access and world food security is a recognized right to protect life. Both tensions supplies and those originated by demand of food, indicates the need for a reformulation of public policy on food, its production and its commercialization. This article questions whether food security should be a global public good through a conceptual and analytical approach in the current context of the post-2015 development agenda.

MOTS CLÉS

Globalisation; Biens publics mondiales; Sécurité alimentaire; Agenda Politique du Développement; Diponibilité alimentaire.

RÉSUMÉ Le problème de la faim, l'accès à la nourriture et la sécurité alimentaire de la planète est un droit reconnu pour protéger la vie. Aussi bien les tensions prévenant de l'offre comme celle dont l'origine est la demande des aliments, indique la nécessité d'une réforme de la politique publique d'alimentation, de sa production ainsi que de sa commercialisation. Cet article met en question le fait de savoir si la sécurité alimentaire doit être un bien public mondial, a travers d'une approche conceptuelle et analytique du contexte actuel de l'ordre du jour de développement pour l'après-2015.

Introducción

Para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) existe seguridad alimentaria cuando “todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”. Según esta definición, alrededor de 870 millones de personas² están en la actualidad en situación de inseguridad alimentaria, de las cuales, 852 millones además viven en países de desarrollo donde la asequibilidad y previsibilidad de los alimentos son, en general, difíciles de garantizar.

1 Cumbre Mundial de Alimentación (1996).

2 FAO: “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo”, 2012.

Una circunstancia de repercusión mundial que sin embargo, sigue gestionándose como un desafío exclusivamente nacional³. El problema del hambre, del acceso de alimentos para la seguridad alimentaria del planeta es ya un desafío de dimensiones globales. El alimento es vital para el ser humano y su provisión es un derecho reconocido⁴ para garantizar la vida. Los factores que impiden la realización plena de este derecho, están estrechamente vinculados con la globalización y sus desajustes estructurales⁵. Tanto las tensiones provenientes de la oferta como las que tienen su origen en la demanda de alimentos, indican la necesidad de una profunda reformulación de las políticas públicas sobre los alimentos, su producción y comercialización, así como dejar de considerar a los alimentos como una mercancía o un activo financiero más.

Las consecuencias de la crisis actual, financieras, energéticas y de alimentos, así como la previsión de una desaceleración de la economía internacional que, podría generar próximamente una nueva recesión mundial⁶, no ofrecen el mejor escenario. Si a esto se une la demanda nutricional creciente (por encima del 60%⁷ para los próximos 30 años), la degradación ambiental, la tendencia al alza y volatilidad de los precios de los alimentos, la falta de gobernanza y la sostenibilidad de los sistemas alimentarios de la población mundial, el desafío se hace aún más complejo. La interdependencia de factores que intervienen para garantizar la seguridad alimentaria (recursos naturales, cambio ambiental, patrones de consumo, mercados de insumos y financieros, sistemas de protección social y de ayuda alimentaria, etc.) hace prioritaria una provisión de estándares mínimos de carácter global con responsabilidad internacional en una agenda política conjunta. Es preciso, recurrir por tanto, a una estrategia que permita colaborar en la gestión de unos bienes públicos globales (BPG) que establezcan el suministro de alimentos para beneficio de todos, en un mundo globalizado. Una respuesta conjunta que implique afrontar el problema trasnacional de la seguridad alimentaria de forma coordinada.

- 3 La reacción internacional a la crisis de los precios de los alimentos (2007) ha sido insuficiente, descoordinada e ineficaz tanto en el plano financiero como en el estratégico.
- 4 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (1999). Se establece la obligación de los Estados a respetar, proteger, facilitar y hacer efectivo el derecho a la alimentación.
- 5 Williamson (1999). Según Williamson, las políticas del Consenso de Washington eran, por un lado, completamente insensibles a la pobreza, el medio ambiente, la desigualdad, la democracia, las instituciones y la cohesión social y, por otro, han generado una inestabilidad financiera que constituye una amenaza global.
- 6 NNUU: "Perspectivas para el crecimiento económico mundial y el desarrollo sustentable", 2012. Para los próximos años, se espera un empeoramiento de la crisis en la zona euro, el abismo fiscal en los Estados Unidos y un frenazo en el crecimiento de China, debido a la débil demanda de las mayores economías desarrolladas.
- 7 "Hunger, Food Security and Nutrition in the Post-2015", Development Agenda, Issues Paper for the informal consultation with stakeholders of the Committee on World Food Security (CFS), 11 de febrero, pp. 6-9, 2013.

Globalización y acceso a los alimentos

LO QUE PODEMOS COMER DEPENDE DE QUÉ ALIMENTOS SOMOS CAPACES DE ADQUIRIR.
LA MERA PRESENCIA DE ALIMENTOS EN LA ECONOMÍA O EN EL MERCADO NO AUTORIZA
A UNA PERSONA A CONSUMIRLOS. EN CADA ESTRUCTURA SOCIAL, DADOS LOS
MECANISMOS JURÍDICOS, POLÍTICOS Y ECONÓMICOS VIGENTES, UNA PERSONA PUEDE
ESTABLECER SU DERECHO SOBRE DISTINTOS LOTES DE PRODUCTOS ALTERNATIVOS...
ESOS DERECHOS DEPENDEN DE LO QUE POSEE INICIALMENTE Y DE LO QUE PUEDE
ADQUIRIR CON INTERCAMBIOS.

*Amartya Sen*⁸

La contribución de la agricultura al desarrollo económico y social de los países, no ha sido suficientemente significada y su relevancia suele vincularse a la interdependencia de cuestiones relacionadas con la pobreza, el desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria.

Partiendo de esta aproximación, encontramos que el proceso de modernización de la agricultura al igual que ha permitido importantes progresos en la producción también ha tenido efectos asimétricos entre los pequeños agricultores tradicionales y los que se dedicaron a la agricultura industrial. La búsqueda de crecimiento económico de los últimos 50 años se ha basado principalmente en los ingresos derivados de la exportación industrial que a su vez permitía importar alimentos para completar la producción nacional. Estas políticas dieron la espalda a la agricultura de consumo y la producción agrícola de alimentos básicos. Esto ha provocado para los más vulnerables, un incremento de los costes en el acceso a los alimentos así como la pérdida de empleo e ingreso adicional, dos elementos claves para conseguir una mejor asequibilidad.

Este crecimiento económico inequitativo ha impedido la distribución en el acceso a la tierra, al agua, al crédito, a los conocimientos y a los mercados, y por consiguiente a los ingresos y oportunidades necesarias para alcanzar un nivel de productividad suficiente para todos. Del mismo modo se ha tendido a simplificar una respuesta cortoplacista sobre los más pobres y solo en lo que a sus necesidades inmediatas de alimentación y atención de salud se refiere.

Con el avance de la globalización, la creciente relación entre alimentos, agua, energía y mercados financieros provoca una mayor volatilidad en los precios globales de los alimentos, debido tanto a las tensiones entre oferta y demanda,

⁸ A. Sen: *Hunger and public action*, en J. Dreze y A. Sen (eds.), Clarendon Press, Oxford, Reino Unido, 1989.

como a la competencia por los recursos. Todo ello insiste aún más en el impacto asimétrico sobre los países, aunque varía dependiendo de las condiciones de mercado y medidas políticas como los aranceles a la importación, los impuestos sobre exportaciones y las subvenciones. En estos casos, las medidas perjudican la competitividad de los productores generalmente más pobres, pero no solamente. A medida que las economías ya emergidas (como los BRICS⁹) se enriquecen, sus productores agrícolas se ven también favorecidos y las reglas del juego empiezan a cambiar para aquellos que han tenido un papel preponderante en la producción y mercados internacionales, como es el caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Unión Europea (UE) y EE UU.

Durante años, el 20% de la población mundial, ubicada en los países ricos, ha sido a la vez que el productor más importante de alimentos, los mayores consumidores y los principales exportadores de productos alimentarios. A ello hay que añadir que las producciones agrícolas de los países miembros de la OCDE¹⁰ y UE¹¹, están muy subsidiadas y se les aplica un proteccionismo para que no sufran demasiado la competencia exterior. Todo esto ha derivado en una clara hegemonía de la producción agrícola de estos países sobre el resto, y a unos precios inferiores a su coste real, provocando un *dumping* agrícola. Los mercados internacionales se han llenado de comida barata durante los años setenta y ochenta del siglo pasado, haciendo que muchos países en desarrollo se entregaran a la rentable importación neta de alimentos, contribuyendo al mencionado abandono de la inversión en la agricultura y desincentivando la producción local, hasta abandonar la agricultura de consumo y darle la vuelta a su propio modelo productivo.

La “revolución verde” en la segunda mitad del siglo XX supuso a su vez, la creación de variedades híbridas de maíz y de trigo con un rendimiento muy alto, pero altamente condicionado a las existencias de los insumos. Cultivar híbridos elevó considerablemente el consumo de agua y abonos, así como una mayor dependencia de la industria de semillas (y sus patentes) y

9 Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

10 La OCDE en 2001 superó el umbral de 1.000 millones de dólares por día destinados a subvencionar la agricultura de sus estados miembros. Una cantidad que supone una subida de los precios del mercado y gran distorsión del comercio con claros efectos perjudiciales para los países más empobrecidos que sufren cada vez más los elevados aranceles a sus productos agrícolas y la restricción en el acceso a los mercados con potencial exportador. Estos altos niveles de apoyo a la agricultura en la OCDE (376.000 millones de dólares en 2010) contrastan con los niveles de apoyo a la agricultura de los países en desarrollo a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que apenas suponen 5.600 millones de dólares. Actualmente, hay en marcha una reforma, iniciada en 2006, destinada a reducir estos subsidios y consecuentes distorsiones en el mercado agrícola.

11 La PAC de la UE ha recibido, durante 2007-2013, 417.740 millones de euros (el 47,6% del presupuesto de la UE). Pese a que para el periodo 2014-2020 se estima una reducción de 54.800 millones de euros, la agricultura europea se verá apoyada por 362.940 millones de euros.

desplazamientos de otros cultivos locales, con lo que esta espectacular producción solo ha beneficiado a los países ricos que, además, han visto en ello la oportunidad de manejar todo el sistema alimentario desde el comienzo de la cadena alimenticia.

Este modelo ultraliberal lleva actuando durante años sobre las políticas agrarias de los países en desarrollo con el objetivo de incentivar a los comerciantes privados en una política alimentaria orientada hacia el mercado. En la crisis alimentaria 2007-2009 las restricciones a las exportaciones de grano impuestas desde el grupo de Cairns¹², han significado una reducción de los suministros disponibles de alimentos en los mercados mundiales y mayores presiones al alza de los precios, pero también han servido para ponderar viejas reivindicaciones en un sistema altamente politizado¹³.

Esta reacción de las economías emergidas persigue una reforma profunda del sistema de comercio internacional para equiparar las condiciones de las exportaciones de productos agrícolas a las de otros productos, suprimiendo los subsidios y mejorando sustancialmente el acceso a los mercados. Un cambio de paradigma que también comienza a apreciarse como telón de fondo en algunas de las reformas en cursos de las instituciones multilaterales como la OCDE, la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM)¹⁴. Reformas motivadas por la desaceleración notable del crecimiento del comercio mundial¹⁵, pero también como reacción a la multipolarización de un sistema que, en lo que al negocio agroalimentario se refiere, ha favorecido los grandes monopolios en las

¹² Es un grupo de países exportadores de productos agropecuarios que ejercen presión para que se liberalice el comercio de ese tipo de productos. Se formó en 1986 en Cairns, Australia, justo antes del inicio de la Ronda Uruguay. Los miembros actuales son Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

¹³ El Grupo de Cairns de exportadores netos ha presentado una propuesta parecida, aunque vinculada a la reducción de la "progresividad arancelaria" (es decir, la aplicación de derechos más elevados a los productos transformados, lo que obstaculiza el desarrollo de las industrias de transformación en los países productores de materias primas). El Grupo de Cairns también propone que haya flexibilidad para los países en desarrollo.

¹⁴ Es importante destacar cómo las instituciones financieras internacionales (especialmente el BM, pero también, en cierto sentido, el FMI) han dado un tremendo giro en los últimos años desde un énfasis ilimitado en el papel los mercados hacia una recuperación de la política y del Estado como agente central. Hoy, la visión ortodoxa es que el mercado no puede funcionar eficazmente ni generar desarrollo sin reformas políticas y sociales que son esenciales y que, en consecuencia, deben ser previas. "Cohesión social e instituciones democráticas ('eficientes', para no herir susceptibilidades) son hoy ingredientes esenciales en las formulaciones de los paquetes de reformas que se proponen", reflexión de Williamson (1999) sobre los fallos del Consenso de Washington y las prescripciones del economista jefe de desarrollo del Banco Mundial (Ritzen *et al.*, 2000).

¹⁵ UNCTAD, 2012. Por segundo año, el comercio internacional cae desde un 12,6% en 2010 a un 6,4 en 2011 y un 3,2% en 2012.

cadena de distribución y maximizado los beneficios aún a costa de agravar la pobreza y la inseguridad alimentaria. Corregir estas asimetrías comienza a estar en la agenda internacional, aunque todavía sea de un modo marginal y por mayores razones geoestratégicas.

Ante el cuestionamiento del sistema productivo y comercial que en la actualidad regula el sistema alimentario, ¿cuál es la consecuencia de no reaccionar ante las actuales presiones sobre la demanda de alimentos? Las reservas de alimentos disminuyen y aunque el problema en la actualidad no es de escasez, estas son el indicador más directo para medir la seguridad alimentaria tanto para los países autosuficientes como para los importadores de alimentos. Si ya de por sí, cualquier acción sobre los alimentos incide, el impacto es mayor si la relación entre producción y la utilización de alimentos, tiende a la baja¹⁶. A esta circunstancia se une la tensión sobre la demanda de alimentos provocada por la expansión demográfica, cambios del patrón alimentario de economías emergidas, cultivos alternativos no alimenticios (cultivos para la elaboración de piensos, flores, biocombustibles, etc.), acaparamiento de tierras, entre otros. Pero todas estas tensiones no solo reducen el acceso a los alimentos, también supone una competencia sobre el uso de los recursos naturales, (tierra y agua), afectando a la sostenibilidad y acelerando un cambio ambiental (calentamiento global).

A pesar del margen de maniobra para incrementar la producción de alimentos a nivel mundial, la intensificación cuestiona cada vez más su productividad y la sostenibilidad de los bienes públicos aportados por los ecosistemas naturales. Las interacciones complejas dentro y entre el sistema alimentario, los recursos naturales y los factores socioeconómicos reclaman una concertación entre los sectores de la agricultura, pesca, medio ambiente, comercio, energía, transporte, comercialización, salud y bienes de consumo. Parece por tanto, pertinente, procurar un enfoque global sobre la sostenibilidad productiva de los alimentos, incluyendo específicamente las circunstancias de asequibilidad en los países y de las poblaciones con circunstancias más vulnerables.

¹⁶ En función de las estimaciones de producción y utilización de alimentos, la FAO pronostica que la relación mundial entre las existencias y el consumo disminuirá en 2012-2013 a un 20,7%. Porcentaje que está muy cerca del 19,6% registrado en 2007-2008, el nivel más bajo en 30 años. A esto hay que sumar el aumento del consumo humano de cereales superior al ritmo del crecimiento demográfico, elevándose per cápita a 153 kg/año. La situación de las existencias es muy diferente para el arroz, cuya producción se prevé que supere el consumo por octavo año consecutivo, con el consiguiente incremento de las reservas arroceras mundiales hasta el nivel sin precedentes de 173 millones de toneladas en 2013. Como consecuencia, la relación entre las existencias y la utilización de arroz alcanzaría un 36,0%, porcentaje superior al 33,8% registrado en 2011-2012.

Bienes públicos globales

... AND GOOD AND NUTRITION SECURITY (FNS) COULD BE CONSIDERED A GLOBAL COMMONS OR GLOBAL PUBLIC GOODS AS IT IS BENEFICIAL FOR THE COMMUNITY, THE NATIONS AND THE PLANET IN GENERAL. FNS IS NOT RIVALROUS (MY OWN FOOD AND NUTRITION SECURITY DOES NOT PREVENT YOU TO HAVE YOURS) BUT IT IS DEFINITELY EXCLUDABLE (AS WE CAN SEE AT PRESENT, WITH OVER 860 MILLION PEOPLE WITH NO FOOD SECURITY AT ALL) ALTHOUGH ETHICALLY ABOMINABLE.

*J. L. Vivero*¹⁷

Ante la necesidad de hallar un enfoque global donde todos los estados converjan en la sostenibilidad alimentaria del planeta, la noción de BPG se abre paso en un contexto donde cada día las interdependencias son mayores. ¿Debería ser la seguridad alimentaria un BPG? A continuación abundaremos en el concepto de BPG, de cómo se adaptan en el contexto referido y si se dan las circunstancias para incorporarlos en la configuración de una nueva agenda política de desarrollo

Los BPG se definen como bienes cuyos beneficios o costos son de alcance casi universal en términos de países, pueblos y generaciones o que puedan afectar a cualquier persona en cualquier lugar, y que son de consumo público (Kaul, 2013). Existen por tanto, dos condiciones que hacen públicos a los bienes públicos: la cantidad global del bien es indivisible y, además, es imposible excluir de su disfrute a aquellos que no han contribuido a su provisión. A su vez, todo bien público requiere una política pública para proveer dicho bien por lo que las decisiones serán necesariamente políticas. Claramente, cualquier otra forma de proceder supone un intento de sustituir la política por la gestión. Un ejemplo muy evidente de esta sustitución de la política por la tecnocracia es la del Banco Mundial (BM), pero también de la Comisión Europea (CE). El BM¹⁸ considera cinco áreas de bienes públicos y 13 tareas asociadas (tabla 1).

Repasando esta lista se observa que solo el conocimiento, en tanto en cuanto su acceso no esté sujeto a precios de acceso por suscripción, es un auténtico bien público. En el caso del medio ambiente, las notables dosis de rivalidad hacen

17 J. L. Vivero: *Food as a commons: Reframing the narrative of the food system*, WP, Centre for Philosophy of Law, Université Catholique de Louvain, 23 de abril, p. 9, 2013.

18 El BM define los BPG “los bienes públicos son bienes, recursos, servicios, regímenes o sistemas de reglas que son importantes desde el punto de vista del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza y que presentan externalidades transfronterizas de carácter sustancial de tal manera que solamente pueden ser producidas en cantidades suficientes mediante la cooperación y acción colectiva entre países desarrollados y países en vías de desarrollo. Esta definición implica la existencia de beneficios transnacionales y el requerimiento de acción colectiva transnacional” (World Bank, 2001: 110).

que el medio ambiente sea un bien “común” típico, dominado por problemas de congestión o sobreexplotación. Por su parte, como demuestra la lucha de los gobiernos africanos contra las multinacionales farmacéuticas, las vacunas y los medicamentos son bienes completamente privados (hay rivalidad y exclusividad) pero con externalidades positivas evidentes, por lo que existe una clara justificación para la intervención pública (que puede manifestarse de diferentes maneras: expropiación en aras del interés general, compra de las patentes por la Organización Mundial de Salud (OMS), subsidio de los países ricos a los pobres por ciudadano vacunado, etc.). Finalmente, en el caso de la arquitectura financiera y del comercio internacional, el sesgo ideológico del BM resulta bastante evidente ya que la unificación de marcos legales y contables así como el desarrollo de estándares tienen como objeto reducir los costes de transacción a los que se enfrentan los mercados de capitales y, en consecuencia, su efecto neto solo puede ser aumentar y mejorar la movilidad de capitales (movilidad que, como sabemos, se ha traducido en volatilidad).

Tabla 1. Bienes públicos globales según el Banco Mundial

Bienes	Tareas
B1 La arquitectura financiera internacional	T1 Desarrollo de estándares internacionales T2 Estabilidad financiera y de deuda pública
B2 El comercio y derechos de propiedad intelectual	T3 Un marco legal y contable de carácter internacional T4 Acceso a mercado
B3 Los bienes comunes medioambientales	T5 Derechos de propiedad intelectual T6 Cambio climático
B4 Las enfermedades de transmisión masiva	T7 Recursos hídricos T8 Recursos forestales
B5 El conocimiento y la información	T9 Biodiversidad, ozonofeera y desertificación T10 SIDA, tuberculosis y malaria T11 Vacunas y medicamentos para los países en desarrollo T12 Acceso a la sociedad del conocimiento y superación de la brecha digital T13 Entender los problemas de desarrollo y la lucha contra la pobreza

Fuente: World Bank: “Strategic Directions for the World Bank Group Practicing Selectivity and Aligning Global/Corporate Priorities with Country Goals”, Senior Management Report, febrero, 2001.

Algo similar se observa en la consideración del libre comercio como bien público. Cuando el BM, al igual que hace la CE (2002: 29), considera como “un sistema de comercio abierto” o, más abiertamente, “el acceso a mercados”, como un bien público, ambas instituciones incurren en un error¹⁹. Efectivamente, debido a su sesgo ideológico, ambas instituciones, confunden el hecho de que, desde el punto de vista de la teoría económica, un sistema de comercio abierto

¹⁹ B1 un sistema financiero y monetario estable; B2 un sistema de comercio abierto; B3 la protección de bienes medioambientales esenciales; B4 el mantenimiento de la paz y la seguridad globales; B5 el control de las enfermedades de difusión masiva; y B6 el conocimiento científico y la educación (Comisión Europea, 2002: 29).

asigne mejor los recursos y sea más eficiente globalmente que un sistema muy proteccionista con el hecho de que la apertura comercial es un proceso que por su propia naturaleza genera “ganadores y perdedores” (Rodrik 1997), lo que hace difícil que pueda ser considerada un bien público. Dicho de otra forma, si para mejorar a una mayoría se tiene que empeorar a alguien, siquiera a una persona, nos alejamos, y no acercándonos, a una situación mejor.

Para Bezanson y Sagasti (2002: vii), un sistema operativo de provisión de BPG se compone de una decisión política consensuada, acerca de la necesidad de que la comunidad internacional se concierte para proveer dicho bien; el establecimiento de acuerdos para su provisión; la adjudicación de la responsabilidad de la gestión de la tarea a una o varias instituciones en el nivel internacional, regional o nacional combinada o separadamente; el diseño de los instrumentos financieros necesarios; los mecanismos que permitan diseñar e implantar políticas destinadas a la provisión de dichos bienes; los contratos que establecen la participación de los niveles nacionales y locales en la gestión y provisión de dichos bienes y, todo aquello relacionado con las capacidades de los agentes locales encargados de la implementación de las políticas.

Tabla 2. Opciones para financiar los BPG

1.	Creación de mercados. Creación de derechos de propiedad, la fijación de precios, el intercambio de información, la creación de agencias reguladores y el impulso de políticas de competencia (carbon sequestration schemes, tradable pollution permits, etc.).
2.	Imposición de regulaciones, tasas, impuestos, permisos o subsidios. En los tres casos, los impuestos pueden ser globales (tobin tax, carbon tax) o nacionales y vinculados a la generación de externalidades, consumo de bienes públicos o estar basados en cuotas lineales, proporcionales, etc.
3.	Contribución de organizaciones con ánimo de lucro: contribuciones a la provisión de BPG derivadas de actividades privadas: investigación y desarrollo, etc.
4.	Contribución de organizaciones sin ánimo de lucro: donaciones financieras, transferencias know-how.
5.	Contribuciones individuales: donaciones, loterías, subastas, “apadrinamientos”.
6.	Contribuciones de gobiernos de países desarrollados: donaciones, subvenciones, préstamos a bajo interés, créditos a la exportación, asistencia técnica, incentivos fiscales para la contribución de las empresas (impuestos o subvenciones), condonaciones o swaps de deuda.
7.	Contribuciones de gobiernos de países en vías de desarrollo: políticas públicas, incentivos fiscales.
8.	Contribuciones de los organismos financieros internacionales: préstamos, donaciones, asistencia técnica, etc.
9.	Contribuciones de las agencias y organizaciones internacionales: ídem.

Fuente: Bezanson y Sagasti.

A pesar de las dificultades terminológicas y políticas que interfieren en la definición de BPG, (Bezanson y Sagasti, 2002: x) ofrecen un marco analítico que ayuda a entender cómo se deben asignar las responsabilidades entre diversos niveles de gobierno y actuación respecto a la provisión de dichos bienes. En primer lugar, es necesario decidir hasta qué punto se puede internalizar el problemas; en segundo lugar, qué actor está en mejores condiciones para hacerlo; en tercer lugar, cuál es el mecanismo idóneo.

La provisión de BPG por tanto, no es una tarea exclusiva de las agencias internacionales. De hecho, como puso de manifiesto el estudio de Kaul y Le Goulven (2003), el grueso de la provisión de BPG está en los presupuestos nacionales de los países desarrollados (por ejemplo, en los presupuestos de sanidad o educación nacionales): según el BM, solo uno de cada doscientos dólares gastados globalmente en la provisión de BPG es gestionado o está en manos de las agencias internacionales: nada menos que el 99,5 por ciento de los gastos en BPG están en manos nacionales (un dato muy relevante respecto al papel del Estado en la globalización y que indica que el presupuesto nacional de los países desarrollados y las políticas públicas nacionales es el primer lugar en el que se debe examinar la cuestión de los BPG y la globalización)²⁰.

Desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el concepto de BPG, notablemente abandonado, fue rescatado en el informe del Desarrollo Humano 1999 y trasladado a la Declaración del Milenio (NNUU, 2000): “La globalización ofrece grandes oportunidades, pero sus costes y beneficios están desigualmente distribuidos. En concreto, los países en vías de desarrollo y las economías en transición enfrentan especiales dificultades en relación a desafío de la globalización. Solo si se asienta sobre acuerdos amplios y esfuerzos duraderos puede convertirse la globalización en una en un fenómeno incluyente y equitativo”.

Un concepto cuyo auge se debe en mayor medida, al resultado de la convergencia de tres preocupaciones sustantivas. En primer lugar, la constatación de la fatiga de las políticas tradicionales de ayuda oficial al desarrollo (AOD) llevadas a cabo durante los años noventa por los donantes tradicionales. Un fracaso donde se produce una caída sostenida de la AOD y la evidencia empírica de que el mercado (es decir, la globalización) está aumentando la brecha entre países ricos y pobres. En segundo lugar, la evidencia de que la globalización es irreversible, imparabile e implica que un creciente número de problemas (y soluciones) tienen y tendrán un carácter netamente transfronterizo. Y en tercer lugar, que ni las organizaciones internacionales, ni los mercados, ni los Estados, ni el público en general disponen de un marco conceptual y político para responder a este desafío. Todos estos elementos, algunos de ellos plenamente vigentes, abundan en la idea de que detrás de la gestión de los BPG, subyacen unos objetivos políticos en crisis.

20 Los cálculos del Banco Mundial son los siguientes: el gasto agregado mundial en bienes públicos es de 6 billones de dólares (5 en países desarrollados, 1 en países en vías de desarrollo), pero los organismos internacionales solo consumen 32 mil millones de dólares (Kaul y Le Goulven, 2003: 11).

Seguridad alimentaria, BPG y agenda post-2015

UN ENFOQUE MÁS COORDINADO DEBE INCLUIR EL ANÁLISIS INTEGRADO DE LOS SISTEMAS DE ALIMENTOS, CLIMA, MEDIO AMBIENTE Y POBLACIÓN, ASÍ COMO TAMBIÉN EL SOCIOECONÓMICO. LOS RESULTADOS SERVIRÁN PARA INFORMAR LA TOMA DE DECISIONES EN TODOS LOS SECTORES, ASÍ COMO LAS RESPUESTAS INTEGRALES QUE SE NECESITAN PARA ABORDAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y HACER POSIBLE UNOS MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLES Y RESILIENTES PARA LAS GENERACIONES FUTURAS.

*Río+20, documento de política 2: "Seguridad alimentaria para un planeta bajo presión Transición a la sostenibilidad: retos y soluciones interconectados"*²¹

Hace unos meses, en diciembre de 2012, la FAO sustituyó el término reducción, por erradicación del hambre como meta principal de la organización, secundando el desafío de "Hambre Cero" lanzado por el Secretario General de Naciones Unidas (NNUU), el señor Ban Ki-Moon, en la Cumbre de Río+20 (2012). A menos de dos años del vencimiento de los ODM²², parece perfilarse desde el entorno de NNUU un horizonte post-2015 más ambicioso. ¿Estamos ante una oportunidad de ofrecer nuevas alternativas en la erradicación del hambre en el mundo si incluimos los alimentos dentro de la categoría de BPG?

Como ya hemos visto, estamos ante un contexto ambiguo de consensos y disensos para la acción colectiva. En la comunidad internacional, debilitada y en crisis, conviven los actores públicos tradicionales (CAD y UE) con sus promesas incumplidas en la lucha contra el hambre, con nuevos actores públicos (BRICS, NEXT-11, etc.) y privados (filántropos, sector empresarial). Las instituciones financieras (FMI, BM, Bancos de Desarrollo²³) y no financieras (NNUU, FAO) y otros organismos multilaterales involucrados (OCDE, OMC y G20). Esta creciente multipolaridad podría ser favorable para desarrollar una alternativa conjunta en la lucha contra el hambre. La revisión en la que se hallan los donantes y la AOD tradicional hace más propicia e inclusiva la participación del resto de actores, más allá de los espacios habituales. Sin embargo, también es un escenario crítico, donde el desequilibrio entre las principales propuestas de los donantes consolidados se enfrenta a los intereses de los emergidos (a su vez no coincidentes entre ellos).

21 Este es uno de nueve documentos de política elaborados por la comunidad científica para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20). Estos documentos fueron encargados por la conferencia internacional "Planet Under Pressure: New Knowledge Towards Solutions".

22 NNUU: Cumbre de Desarrollo del Milenio, 2000.

23 Incluido en nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS (2012) que trae un nuevo paradigma a la hora de compartir recursos y promover la estrategia win-win.

La configuración de la Agenda post-2015 se enfrenta a una retórica que ha calado tanto en los discursos de los donantes emergentes como en los tradicionales. Para los primeros, la influencia sin interferencia y el respeto a la soberanía son argumentos para priorizar los intereses geoestratégicos y económicos en una cooperación bilateral abierta. Para los segundos, el aumento de la ayuda reembolsable ligada a proyectos de seguridad y defensa y el apalancamiento de otros recursos vía impuestos, créditos e inversión directa, son catalizadores del desarrollo. Dos modelos diferentes que coinciden en la necesidad de rediseñar la AOD como instrumento e incorporar los BPG para impulsar la cooperación internacional al desarrollo hacia una agenda colectiva, conjunta y ventajosa para todos.

En este sentido la coherencia de políticas para la seguridad alimentaria se impone claramente a los flujos financieros de la AOD²⁴ y la provisión de los BPG encaja en el diseño, tanto si consideramos a los alimentos como BPG y/o solo los recursos asociados a su producción y comercialización.

Sin duda, la provisión de BPG puede traer ventajas para los donantes tradicionales y emergidos (mayor bienestar), además de para los países más empobrecidos (desarrollo). Pero también puede ofrecer un tercer incentivo (adicional) a los países avanzados: una mejor capacidad de gobierno. Dado que la globalización, se define como una amplificación de la dimensión internacional de problemas domésticos (educación, sanidad, etc.), un beneficio de la provisión de los BPG será la recuperación del control de los gobiernos sobre dichas tareas. En consecuencia, no se trata tanto de que la globalización obligue a transferir la gestión de los problemas locales a la esfera internacional, sino que para seguir gestionando localmente los problemas son necesarias mayores dosis de concertación internacional. Por esta razón, el análisis moderno de los BPG concluye que “las mejoras en la cooperación internacional refuerzan la capacidad de los gobiernos nacionales de conseguir objetivos nacionales”²⁵.

Por otro lado, conviene tener en cuenta, las dificultades que existen a la hora de aplicar en la práctica un concepto tan abstracto como el de BPG, a un proceso como la globalización, de difícil definición técnica y de controvertido contenido político e ideológico, y el efecto debilitador que sin duda tiene sobre las políticas e instituciones existentes de la política de AOD, mientras se intenta implantar una estructura de ayuda internacional más eficiente²⁶.

²⁴ OCDE (2012).

²⁵ Kaul *et al.* (1999: xxxiv).

²⁶ Sagasti y Bezanson (2001: i).

Bibliografía

- BEZANSON, Keith y SAGASTI, Francisco (2001): *Financing and Providing Public Goods: Expectations and Prospects*, Sussex Institute of Development Studies/Swedish Ministry for Foreign Affairs.
- EUROPEAN COMMISSION (2002): "Responses to the Challenges of Globalization", *European Economy*, Special Report n° 1.
- FAO (2013): "Food Security and Nutrition in the Post-2015 Development Agenda, Issues Paper for the informal consultation with stakeholders of the Committee on World Food Security (CFS)", 11 de febrero, en http://www.fao.org/fsnforum/post2015/sites/post2015/files/files/Issues_Paper_Post_2015_Eng.pdf
- GAVAS, M. (2010): *Financing European development cooperation: the Financial Perspectives 2014-2020*, ODI, noviembre.
- KAUL, Inge (2002): *Providing global public goods: managing globalization*, Nueva York, Oxford University Press.
- KAUL, Inge; GRUNGBERG, Isabelle Y STERN, Marc (1999): *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st century*, Nueva York, Oxford University Press.
- KAUL, Inge y LE GOULVEN, Katell (2003): "Financing Global Public Goods: A New Frontier for Public Finance", en I. Kaul, P. Conceição, K. Le Goulven y R. U. Mendoza (eds.): *Providing Public Goods: Managing Globalization*, Nueva York, Oxford University Press.
- NNUU (2012): "Perspectivas para el crecimiento económico mundial y el desarrollo sustentable", en http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/2013wesp_es_sp.pdf
- OCDE (2012): "Policy Coherence and Food Security: the effects of OECD countries' agricultural policies".
- RÍO+20 (documento de política 2): "Seguridad alimentaria para un planeta bajo presión Transición a la sostenibilidad: retos y soluciones interconectados", en www.planetunderpressure2012.net
- RITZEN, Jo; EASTERLY, William y WOOLCOCK, Michael (2000): "On 'Good' Politicians and Bad Policies: Social Cohesion, Institutions and Growth", *56th Congress on International Public Finance*, Sevilla.
- RODRÍK, Dani (1997): *Has globalization gone too far?*, Washington D. C., Institute for International Economics.
- WILLIAMSON, John (1999): *What Should the Bank Think about the Washington Consensus*, Washington D. C., Institute for International Economics.
- WORLD BANK (2001a): *Global Development Finance*, Washington D. C.
- (2001b): "Strategic Directions for the World Bank Group Practicing Selectivity and Aligning Global/Corporate Priorities with Country Goals", Senior Management Report, febrero.