



ADRIANA FILLOL-MAZO\*

## BIENES PÚBLICOS GLOBALES Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. La Seguridad Alimentaria: concepto consolidado y contenido. – 2.1. Elementos de la Seguridad Alimentaria. – 3. Los Bienes Públicos Globales a la luz de la Economía y las Relaciones Internacionales: contexto de su emergencia y concepto. – 3.1. Análisis de la doctrina en relación al concepto de los Bienes Públicos Globales. – 4. La Seguridad Alimentaria como Bien Público Global: opinión de la doctrina. – 4.1. Justificación de la consideración de la Seguridad Alimentaria como Bien Público Global. – 5. Conclusiones.

### 1. Introducción

La seguridad alimentaria es un valor jurídico y moral a proteger por todos los Estados, en el sentido de que sin alimentos o sin los alimentos suficientes ninguna persona puede desarrollar su potencial físico y psíquico al completo de forma digna, pudiendo terminar en el peor de los casos en la muerte de la persona.

La literatura reciente ha reconocido ampliamente a diversos bienes públicos globales, como la salud, el medio ambiente, el patrimonio cultural, o la paz y seguridad internacionales<sup>1</sup>. Sin embargo en el discurso de los bienes públicos globales escasamente podemos encontrar referencias a la seguridad alimentaria, que ha recibido menor atención en este debate a pesar de haber argumentos y justificaciones para incluirla. No hemos encontrado estudios que de forma profunda argumenten esta consideración, lo que nos ha motivado a proporcionarla en este trabajo.

Para profundizar en esta cuestión, analizaremos brevemente el concepto consolidado, en el marco internacional, de seguridad alimentaria, y lo que ésta implica, para posteriormente preguntarnos qué es un bien público y cuándo adquiere la dimensión de global. Tras estos análisis, se hará mención a algunas opiniones de la doctrina que avalan la consideración de la seguridad alimentaria como bien público global y se justificará, de una forma

---

\* Prof<sup>a</sup>. Dra. de Derecho Internacional Público, Universidad de Sevilla.

<sup>1</sup> M. LÓPEZ, *La protección de la estabilidad financiera como bien público global*, en N. BOUZA, C. GARCÍA, A. J. RODRIGO, (Dir.), *La gobernanza del interés público global: XXV Jornadas de la asociación española de profesores de derecho internacional y relaciones internacionales*, Madrid, 2013, pp. 645-680.

más desarrollada, por qué es posible incluir a la seguridad alimentaria en este marco y qué consecuencias derivarían de ello. Se finalizará con una propuesta de recomendaciones en cuanto a la posible provisión de la seguridad alimentaria como bien público global.

Creemos que este enfoque relacional entre la seguridad alimentaria y los bienes públicos globales es novedoso y constructivo, de ahí el desarrollo de este trabajo como una nueva aproximación a la seguridad alimentaria.

Por tanto, el objetivo general de este trabajo es el análisis y estudio profundo de la consideración y justificación de la seguridad alimentaria como bien público global. Nos basaremos en las opiniones de la doctrina sobre todo, ya que actualmente no hay consenso, a nivel internacional, sobre qué se entiende por bien público global, ni tampoco existe un concepto recogido propiamente en las fuentes primarias del Derecho Internacional Público. A pesar de ello, pudiera pensarse que el concepto de bien público global nada tiene que ver con el Derecho Internacional, dado que es un concepto emergente que ha surgido desde ámbito de la economía, sin embargo, como veremos posteriormente, se justificará que no se trata de una cuestión tan alejada para esta rama del Derecho.

Hemos escogido el concepto de bien público global, a pesar de que hay nociones similares, como “asuntos públicos mundiales”, “orden público internacional” o “interés público global”, porque es la que creemos que más refuerza la idea de “provisión” y obligatoriedad en cuanto a la provisión, en términos de resultado, de esos bienes.

Para desarrollar este trabajo emplearemos el método jurídico-sociológico, en la medida en que es el que consideramos más apropiado para el enfoque multidisciplinar, siempre desde el punto de vista jurídico, en torno a la comprensión de las normas, de la inexistencia de ellas, de su eficacia, de su fundamentación, etc. Este método parte de la idea de que el derecho no puede estudiarse como un dominio aislado sino que debe analizarse en relación con la realidad social y como una parte de esta. Consecuentemente el método jurídico-sociológico examina las normas jurídicas en relación con el conjunto de la vida social, teniendo en cuenta el contexto social, político, geográfico, económico y cultural de la aplicación y emergencia de esas normas.

## 2. La Seguridad Alimentaria: concepto consolidado y contenido

Aunque la definición de seguridad alimentaria ya es de por sí compleja, es necesario señalar que el concepto traducido al español como “seguridad alimentaria” engloba en realidad a dos dimensiones que esta presenta y que acogen en inglés dos definiciones separadas: “*food security*”, referida fundamentalmente a la cantidad de alimentos disponibles, así como al acceso a los mismos, y “*food safety*”, referida a la calidad o inocuidad de los alimentos.

El concepto de seguridad alimentaria, objeto de un creciente interés académico, jurídico y político, ha experimentado una evolución en su contenido. En efecto, el concepto de seguridad alimentaria no ha tenido un significado unívoco ni estático desde que empezó a emplearse allá por el año 1974 (fecha de la primera Conferencia Mundial de la Alimentación), sino que más bien ha presentado una ampliación de su contenido (extendiendo su alcance, sus dimensiones e incluyendo elementos tanto cuantitativos – de cantidad –, como cualitativos – de calidad –), hasta llegar al actual concepto que propuso la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en 1996, que es el que cuenta con una mayor aceptación en el marco internacional.

Si bien el actual concepto de seguridad alimentaria ha sido auspiciado y promovido por la FAO, este concepto se ha venido reiterando (sobre todo a partir de 1996) en los diferentes planes y declaraciones que se adoptan tras la celebración de las Cumbres Mundiales de la Alimentación. En estas Cumbres los Estados, entre ellos los Estados Miembros de la Unión, participan y se manifiestan a través de sus representantes (jefes de Estado y de Gobierno), por tanto, podemos considerar que el actual concepto de seguridad alimentaria (aunque fue elaborado por la FAO) también ha sido fruto del consenso de los Estados; consenso que se manifiesta en esos planes y declaraciones que se adoptan tras las Cumbres y donde se reitera el concepto de seguridad alimentaria que promovió la FAO.

En este sentido, el actual concepto de seguridad alimentaria, fruto de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, que se celebró en Roma del 13 al 17 de noviembre de 1996, queda formulado de la siguiente manera:

«Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico 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»<sup>2</sup>.

Esta definición incluye en su formulación elementos cualitativos (nutritivos, de calidad o inocuidad de los alimentos) y no sólo elementos cuantitativos como hasta entonces se había hecho<sup>3</sup>. De esta definición del concepto de seguridad alimentaria se entiende que éste ha sido enriquecido con el tiempo, en la medida en que ahora, por ejemplo, se pueden abordar, bajo la etiqueta de la seguridad alimentaria, problemáticas totalmente nuevas tales como la malnutrición por exceso (obesidad), el consumo de alimentos derivados de organismos genéticamente modificados o los problemas sanitarios o de salubridad de los alimentos durante su procesado. En otras palabras, se hace posible incluir en la reflexión sobre seguridad alimentaria también a los Estados económicamente desarrollados, que no estaban, en principio, incluidos en el antiguo enfoque de los años setenta.

Si nos damos cuenta el concepto de seguridad alimentaria aparece formulado como una situación fáctica (constatable) por la que los Estados deben trabajar (a modo de objetivo) a fin de que todos tengan acceso a los alimentos. En este sentido, entendemos que la relación que existe entre la seguridad alimentaria y el derecho humano a la alimentación es complementaria y proporcional. Esto es, en un marco fáctico previo de seguridad alimentaria, con las garantías de los pilares que la componen, entendemos que será más factible y adecuado el pleno ejercicio del derecho humano a la alimentación de forma individual. Y viceversa, en la medida en que se protege el derecho humano a la alimentación, se contribuye también a crear seguridad alimentaria general.

## 2.1 Elementos de la Seguridad Alimentaria

El concepto de seguridad alimentaria, dado en 1996, requiere de una serie de precisiones útiles para comprender mejor su contenido y alcance. Para desarrollar estas precisiones partiremos de las ideas expuestas por las Profesoras PARENT y MORALES<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma, 1996, apartado primero.

<sup>3</sup> A. AFIFI, *Sources et norms de sécurité alimentaire en Droit International*, en A. MAHIU and F. SNYDER., (Eds.), *Food Security and Food Safety/La Sécurité Alimentaire*, Dordrecht, 2006, p. 93.

<sup>4</sup> G. PARENT, y S. MORALES, *Seguridad Alimentaria*, en F. COLLART DUTILLEUL (Ed.), J. F. BUGNICOURT (Dir.), *Diccionario Jurídico de la Seguridad Alimentaria en el Mundo*, INIDA, Costa Rica, 2014, pp. 509-511.

En primer lugar, cabe señalar que al describir a los alimentos como “suficientes” e “inocuos”<sup>5</sup>, el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 busca reunir bajo un mismo concepto a elementos cuantitativos (*food security*) y cualitativos (*food safety*). Esta elección merece ser destacada, ya que rompe con la posición tradicional predominante en la materia, que sólo se refería a elementos cuantitativos (de cantidad de alimentos).

En segundo lugar, el Plan de Acción se refiere a las dos dimensiones del acceso a los alimentos, “acceso físico y económico”. El acceso físico traduce la idea primordial de que los alimentos deben estar presentes y disponibles en los mercados para su adquisición. Se trata de un elemento clásico cuando se piensa en el problema de la inseguridad alimentaria. Por su parte, el acceso económico refleja otra preocupación, más moderna, que hace referencia al tema de la pobreza: garantizar la presencia de alimentos no es suficiente, es necesario garantizar también que quienes quieren alimentarse dispongan de los medios para adquirir y consumir los alimentos<sup>6</sup>.

En tercer lugar, el citado Plan de Acción parece hacer de la sostenibilidad un factor central en el nuevo enfoque de la seguridad alimentaria. Esta sostenibilidad se expresa a través de la voluntad de asegurar que los individuos sean capaces de satisfacer sus necesidades alimentarias “en todo momento”. Por lo tanto, no se trata ya de responder exclusivamente a eventos puntuales de inseguridad alimentaria aguda (hambrunas), sino de garantizar a largo plazo el acceso de todos a una alimentación sana y adecuada.

En cuarto lugar, al introducir la noción de “preferencias alimentarias”, el Plan de Acción muestra finalmente que la seguridad alimentaria está asociada a una alimentación seleccionada y, por lo tanto, se opone a una alimentación que no fuera conforme, por ejemplo, a la cultura o a los valores locales. Esta precisión es de importancia, ya que expresa una apertura hacia elementos de orden sociológico, cultural, religioso, histórico, etc., que una sociedad se da a sí misma<sup>7</sup>.

### 3. Los Bienes Públicos Globales a la luz de la Economía y las Relaciones Internacionales: contexto de su emergencia y concepto

En un mundo globalizado<sup>8</sup>, los problemas y las soluciones suelen traspasar las fronteras nacionales, lo que da lugar a una creciente necesidad de acción colectiva internacional.

<sup>5</sup> Sanos o seguros. En inglés se utiliza la palabra “*Safe*”: «Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life».

<sup>6</sup> La importancia del acceso a los alimentos se reflejó en la Observación general N° 12, parágrafo 5, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que estableció que: «las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimentos sino en la falta de acceso a los alimentos disponibles por parte de grandes segmentos de la población del mundo entre otras razones, a causa de la pobreza». Véase: UN Doc., CESCR, E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, 20° período de sesiones, Observación General 12, El derecho a una alimentación adecuada (art. 11).

<sup>7</sup> Según PINSTRUP ANDERSEN, el término de “preferencias alimentarias” debe interpretarse como el acceso a alimentos social y culturalmente aceptables y acordes a valores religiosos y éticos, y no como «la preferencia doméstica o individual caprichosa de unos alimentos por otros». P. PINSTRUP ANDERSEN, *Food security: definition and measurement*, en *Food Security*, 2009, p. 6.

<sup>8</sup> La globalización ha incrementado los riesgos sistémicos a través de las nuevas tecnologías, la apertura económica, el impulso de actividades transnacionales, los sistemas de comunicación y transportes

Durante los últimos años, el concepto bien público global se ha convertido en una parte cada vez más importante de los análisis de la doctrina y de los programas<sup>9</sup> (como el PNUD) y organismos especializados de Naciones Unidas (como el FMI, la FAO<sup>10</sup>) así como de organizaciones internacionales, tales como la UE<sup>11</sup>, el Banco Mundial, la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)<sup>12</sup>, y de las organizaciones no gubernamentales<sup>13</sup>. La salud, el medio ambiente, la paz y seguridad internacionales son ejemplos de reconocidos bienes públicos que suelen ser considerados ampliamente como globales.

No obstante, el concepto de bien público global sigue siendo criticado por tener una construcción abstracta por la doctrina<sup>14</sup>, pero también ha generado entusiasmo y una fuerte defensa. Las principales cuestiones problemáticas que plantean los bienes públicos globales son su determinación común, su financiación y su provisión. Aspectos que necesariamente deben enmarcarse en una acción colectiva internacional y en el consenso de todos los actores implicados.

KAUL, en el marco del PNUD, fue pionera en utilizar el concepto de bienes públicos, del campo de la economía a la resolución y gestión de los problemas globales a través de la idea de la provisión de los bienes públicos globales con la edición de la monografía titulada «Global public goods: International Cooperation in the 21st Century»<sup>15</sup>. Posteriormente se publicaron otras monografías en 2003<sup>16</sup> y 2006<sup>17</sup>.

globalizados, etc. Por ejemplo la falta de normativa sobre la seguridad alimentaria (en su dimensión cualitativa) puede atentar contra la salud otras personas, diferentes a las que residen donde se ha producido el alimento, debido a la exportación y el transporte transnacional de alimentos. Para bien o para mal, las fronteras nacionales son cada vez más difusas.

<sup>9</sup> O. CHARNOZ, V. DIAZ PEDREGAL, A. L. KOLATA (Eds.), *Local Politics, Global Impacts: Steps to a Multi-disciplinary Analysis of Scales*, Burlington, 2015, p. 44.

<sup>10</sup> FAO, *The role of agriculture and land in the provision of global public goods*, 2002 [http://www.fao.org/docrep/004/y6000e/y6000e13.htm#P0\\_0](http://www.fao.org/docrep/004/y6000e/y6000e13.htm#P0_0) el 27 de enero de 2019.

<sup>11</sup> Véanse por ejemplo: European Commission, *International Cooperation and Development, Global Public Goods and Challenges (GPGC)*, 2017; European Commission, *EU focus on global public goods*, 2002; M. GAVAS, *The EU and Global Public Goods: Challenges and Opportunities*, Report, Danish Institute for International Studies, 2013.

<sup>12</sup> OECD, *Evaluation of the Funding of Global Public Goods*, Note for the OECD/DAC Evaluation Network – May 27, 2015.

<sup>13</sup> Por ejemplo, la ONG francesa WOAgri considera que es preciso utilizar el principio de subsidiariedad, abarcando el marco de la provisión los bienes públicos globales, en el caso de que la comunidad internacional pueda gestionar estos asuntos mejor que la gobernanza nacional o subregional. WOAGRI, *Managing Agriculture as a Global Public Good*, 2018.

<sup>14</sup> Otra de las críticas que suelen suscitar los bienes públicos globales es que la noción de bienes públicos globales aún no se encuentra plenamente establecida y todavía carecemos de una conceptualización sistemática de las políticas públicas mundiales.

<sup>15</sup> Véase: I. KAUL, I. GRUNBERG, M. A. STERN (Eds.), *Global public goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York, 1999.

El concepto de bien público global también fue asumido por el antiguo Secretario General de Naciones Unidas, Kofi ANNAN, en el prólogo que dedicó a esta monografía arriba mencionada. En este prólogo afirmó que: «It is not beyond the powers of political volition to tip the scales towards more secure peace, greater economic well-being, social justice and environmental sustainability. But no country can achieve these global public goods on its own, and neither can the global marketplace. Thus our efforts must now focus on the missing term of the equation: global public goods» (p. 2). Es decir, para el antiguo Secretario de Naciones Unidas, ni el mercado global ni los Estados por sí mismos pueden conseguir condiciones de paz, bienestar económico, justicia social, sostenibilidad ambiental. Los esfuerzos deben dirigirse a la consecución de bienes públicos globales.

<sup>16</sup> I. KAUL, et al (Eds.), *Providing global public goods: Managing globalization*, New York, 2003.

<sup>17</sup> I. KAUL, P. CONCEIÇÃO (Eds.), *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*, New York, 2006.

No obstante, con anterioridad el discurso de los bienes públicos globales ya había sido asumido parcialmente por otros académicos<sup>18</sup>.

A medida que avanza la globalización, se hace evidente en muchas áreas que los asuntos que una vez estuvieron limitados a la política nacional ahora son cuestiones de impacto y preocupación global. Por ejemplo, las emisiones de carbono y el calentamiento global no sólo afectan a un Estado involucrado en su producción, sino que también afectan significativamente a otros; sin embargo, ningún Estado tiene la capacidad o el incentivo para abordar el problema por sí solo. La salud también es un fenómeno cada vez más internacional. El ejemplo más obvio de esto son las enfermedades transmisibles, que a menudo son un problema contra el cual ningún Estado, de manera aislada, puede orquestar una respuesta suficiente. O la lucha contra el terrorismo internacional, que se enmarca en las acciones para alcanzar la paz y seguridad internacionales.

En este contexto, ya en 2006, en una Reunión Anual en Singapur, el Comité de Desarrollo<sup>19</sup> instó al Banco Mundial para que incluyese, dentro de su agenda estratégica, el concepto de bien público global y las modalidades de financiación y provisión de estos bienes. Fruto de esa solicitud, se emitió el informe titulado «Global Public Goods: A Framework for the Role of the World Bank»<sup>20</sup>, en 2007. En este informe del Banco Mundial no se menciona a la seguridad alimentaria como un bien público global, ni directamente la protección de cuestiones relacionadas con la alimentación de todos, si bien se cita que, dentro del objetivo de la protección de la seguridad humana, «el Banco ha apoyado la investigación agrícola y alimentaria a nivel mundial»<sup>21</sup>. Sin embargo, basta pensar, por ejemplo, que para la seguridad alimentaria no sólo es suficiente idear un nuevo cultivo resistente a las sequías, que puede ser un aporte esencial, sino que se necesita muchos más que aportes aislados para alcanzar el objetivo de la seguridad alimentaria global (principalmente profundizar en cuestiones relacionadas con el acceso a los alimentos para los más pobres).

Asimismo, podemos encontrar ejemplos de Estados que hacen directamente alusión a los bienes públicos globales en sus estrategias nacionales, como España, Francia y Suecia, entre otros. Por ejemplo, el presente Plan Director de la Cooperación Española (2018-2021), dentro de las respuestas de España a los Retos Globales de Desarrollo, hace referencia a que:

«La preservación de los bienes públicos globales, como la protección del medioambiente, la lucha contra el cambio climático, la paz y la seguridad, los sistemas de gobernanza y salud global, la educación, la gestión ordenada de las migraciones y la diversidad cultural, es determinante en la consecución de un desarrollo sostenible, que trascienda fronteras»<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> En 1995, en su obra titulada *The Theory of International Public Goods and the Architecture of International Organizations*, Joseph STIGLITZ, premio Nobel de Economía en 2001, estudió la dimensión de los Bienes Públicos Globales. En esta monografía ya identificó a cinco de ellos: la estabilidad económica, la seguridad internacional, la protección del medio ambiente, la asistencia humanitaria y el conocimiento. Véase: J. E. STIGLITZ, *The theory of international public goods and the architecture of international organizations*, Helsinki, 1995.

<sup>19</sup> El Comité de Desarrollo fue creado en 1974 para orientar al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional respecto a problemas críticos de desarrollo y a los recursos financieros que se requieren para promover el desarrollo económico de los Estados de bajos ingresos.

<sup>20</sup> BANCO MUNDIAL, *Global Public Goods: A Framework for the Role of the World Bank*, DC 2007-0020, Informe, 28 septiembre 2007.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 4-5.

<sup>22</sup> V Plan Director de la Cooperación Española 2018/2021, Ministerio de Asuntos Exteriores, Aprobado por el Consejo de Ministros, a propuesta del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Gobierno de España, 2018.

Entre los Principios que guiarán el actual marco estratégico de España en la cooperación para el desarrollo se tiene en cuenta expresamente “la contribución a la provisión de bienes públicos globales”<sup>23</sup>. En el apartado de los “Marcos de Asociación y Acuerdos de Nueva Generación” de la Estrategia, también se precisa que parte de los recursos financieros por parte de España se destinarán al «*fortalecimiento institucional, la identificación y liderazgo conjunto en iniciativas sobre bienes públicos globales*»<sup>24</sup>. En este sentido, podemos apreciar cómo tanto en el antiguo<sup>25</sup> y actual Plan de Cooperación se viene tomando en consideración expresa la preocupación por el suministro y la financiación de los bienes públicos globales como partes de la Estrategia de Cooperación Internacional de España.

Por su parte, Suecia<sup>26</sup> y Francia<sup>27</sup> firmaron un acuerdo en 2003 para iniciar un Grupo de Trabajo Internacional sobre bienes públicos globales. El Grupo de Trabajo, que fue copresidido por Ernesto Zedillo, ex Presidente de México, y Tidjane Thiam, ex Ministro de Desarrollo de Costa de Marfil, tenía la intención de traducir el concepto teórico de bienes públicos globales, desarrollado por KAUL y sus colegas, en una versión más práctica que sirviese de herramienta para los responsables de las políticas, sobre todo en materia de cooperación al desarrollo. El Grupo de Trabajo publicó su informe final en 2006 con una serie de recomendaciones para definir y financiar mejor la producción de bienes públicos globales, en particular, la reducción de la pobreza<sup>28</sup>, pero hace caso omiso a los alimentos o a la seguridad alimentaria. Según el Informe de este Grupo de Trabajo Internacional sobre bienes públicos globales, promovido por Francia y Suecia, «*Global public goods are those whose benefits could in principle be consumed by the governments and peoples of all states*»<sup>29</sup>. En este documento se han identificado seis áreas de trabajo que constituyen desafíos para la provisión de estos bienes. Las tres primeras áreas conforman las condiciones de la seguridad física del mundo: paz y seguridad, control de enfermedades y bienes internacionales comunes. Las tres restantes, conforman las condiciones de la seguridad económica y la prosperidad de la sociedad internacional: estabilidad financiera, libre comercio y acceso público al conocimiento.

### 3.1 *Análisis de la doctrina en relación al concepto de los Bienes Públicos Globales*

Para el mejor entendimiento de lo que son los bienes públicos globales es necesario, en primer lugar, analizar qué es un bien público y cuál ha sido el contexto en el que se han empezado a introducir, en el discurso internacional, ciertos bienes públicos que se han hecho globales, dando lugar al concepto de bien público global.

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>25</sup> Véase: AECID, *Plan Director de la Cooperación española*, 2013/2016, pp. 49-50.

<sup>26</sup> Véase: The study on development financing prepared for the Swedish Ministry for Foreign Affairs, F. SAGASTI & K. BEZANSON, *Financing and Providing Global Public Goods: Expectations and Prospects*, 2001.

<sup>27</sup> Global Public Goods, Directorate-General for Development and International Cooperation, Ministry of Foreign Affairs France, disponible en: [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/biens\\_publ\\_gb.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/biens_publ_gb.pdf) consultado el 27 de enero de 2019.

<sup>28</sup> Véase INTERNATIONAL TASK FORCE ON GLOBAL PUBLIC GOODS, *Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest*, Stockholm, Sweden, 2006.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 2.

Siguiendo la tradición de la economía angloamericana, los bienes públicos pueden describirse simplemente como aquellos bienes que no son rivales ni excluibles<sup>30</sup>. La no rivalidad se refiere al hecho de que el consumo del bien no supone que otros no lo puedan consumir (por ejemplo, si una persona escucha un programa radio no significa que otra no lo pueda escuchar; o en el caso de la seguridad nacional, el hecho de proporcionar seguridad a un individuo no significa que el resto de la población quede privada de ella). La no exclusividad supone que el bien puede ser utilizado por todos, de modo que sus efectos<sup>31</sup> (beneficios o costos) son compartidos también por todos (como la cobertura de salud que existe en España). De la no exclusividad deriva el principio de no exclusión de los bienes públicos, que hace referencia a la imposibilidad de excluir del consumo de un bien a determinadas personas debido a consideraciones legales y/o sociales.

No es preciso que se cumplan las dos características de manera absoluta en los bienes públicos, sino que se pueden cumplir en mayor o menor grado, dando lugar a un bien público impuro. En este sentido, si un bien es no excluible y su consumo es no rival, de forma que el uso del bien por parte de una persona o el hecho de que una persona esté afectada por dicho bien no disminuye su disponibilidad para otros, se dice que es un bien público puro. Son ejemplos de este tipo de bienes la paz y la seguridad. Si un bien tiene sólo una de estas características, es un bien público impuro. Bienes públicos no puros son, por tanto, aquellos en los que se puede excluir del consumo del mismo a algunas personas, normalmente mediante la aplicación de un precio, habiendo alternativas privadas que satisfagan la misma necesidad mediante precios. Tales son los casos de la educación o la sanidad privadas.

Los bienes públicos se consideran un fallo del mercado en la medida en que la ley de la oferta y de la demanda no aseguran su provisión ideal para la sociedad; es decir, se trata de bienes que, o no son suministrados por el mercado o, si lo son, la cantidad suministrada no es suficiente para todos<sup>32</sup>. En este sentido, a nivel nacional, la intervención del Estado se considera indispensable para la financiación y la provisión de bienes públicos<sup>33</sup>.

Además, los bienes públicos son capaces de generar externalidades, es decir, implican una serie de efectos negativos colaterales al no provisionarse que afectan a la población y, de la misma manera, generan consecuencias positivas generales si se proveen. Es el caso de la salud, que si no se provee por parte del Estado pueden propagarse epidemias con mayor facilidad, siendo esta una externalidad negativa<sup>34</sup>. Y de forma contraria, si el Estado la suministra en cantidad y calidad suficientes, la capacidad para generar desarrollo de la población será mayor en su conjunto a corto, medio y largo plazo.

La diferencia fundamental entre los bienes públicos y los bienes públicos globales es que estos últimos generan efectos en un número suficiente de Estados como para considerar que se trata de una afectación global. Es decir, las externalidades de los bienes públicos globales afectan a un número suficientemente representativo de Estados y no sólo a un

<sup>30</sup> Los bienes privados son bienes que se pueden dividir y son excluibles, de modo que se pueden asignar a ellos derechos claros de propiedad. Véase: I. KAUL, D. BLONDIN, *Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas*, en J. A. OCAMPO (Eds.), *Gobernanza Global y Desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, Naciones Unidas, 2015, pp. 76 y ss.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> I. KAUL, I. GRUNBERG, M. A. STERN, *Defining Global Public Goods*, *op. cit.*, pp. 6-8.

<sup>33</sup> S. COGOLATI, L. HAMID, N. VANSTAPPEN, *Global Public Goods And Democracy: What Role for International Law?*, Working Paper No. 159, Centre for Global Governance Studies, KU Leuven, 2015, p. 5.

<sup>34</sup> Véase R. CORNES, S. TODD, *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*, Cambridge, 1996.



grupo o a nivel nacional. Y viceversa, las externalidades positivas de los bienes públicos globales aportarían beneficios para la sociedad internacional<sup>35</sup>.

El enfoque anterior de la definición clásica de los bienes públicos se matiza por una cuestión práctica: muchos bienes públicos poseen características intrínsecas de bienes privados, es decir, rivales y excluibles, por lo que se les llama bienes públicos impuros, lo que sucede es que por decisión política o por demandas sociales el bien se hace público<sup>36</sup>. Por ejemplo, según KAUL y MENDOZA, aunque la literatura sobre los bienes públicos es extensa y diversa, hay una definición estándar sobre estos que se ancla en dos propiedades o características: la no rivalidad y la no exclusividad, mencionadas anteriormente. Esto hace que muchos de los desafíos globales contemporáneos tiendan a poseer las propiedades de un bien público global o al menos incluyan componentes que tienen que ver con la naturaleza de éstos en términos de no rivalidad y no exclusión en el consumo<sup>37</sup>. Sin embargo, para estos autores, las propiedades de los bienes no siempre corresponden a esta definición estándar. La razón principal es que las demandas de la sociedad o las decisiones políticas pueden modificar la “no rivalidad y la no exclusividad” de los beneficios de un bien en el sentido de que los bienes pueden tener la consideración de públicos o privados como resultado de una elección social o política<sup>38</sup>, ideas también mencionadas anteriormente.

KAUL y MENDOZA entienden, por tanto, que las consideraciones de “lo público” o “lo privado” en los bienes son fruto de “construcciones sociales”. Es decir, consideran que en muchos casos las propiedades definitorias de los bienes públicos no son inherentes sino socialmente endógenas. Ellos citan el ejemplo de la tierra y establecen que:

«Land, is also both rival and excludable in its original state. As a result land has been a source of conflict throughout history [...]. Even though land is a rival and excludable good, many traditional societies maintain open, nonexclusive grazing and hunting grounds. And some communities still manage as commons such natural resources as land, forests, water, and plant and animal species. These approaches reconfirm that excludable resources do not necessarily have to be made private or exclusive. Doing so is a policy choice, and often a societal choice to ensure the sustainable use of certain goods»<sup>39</sup>.

En este sentido, yendo más allá de la definición clásica de los bienes públicos, KAUL y MENDOZA proponen dos definiciones adicionales que reflejan esa posible construcción, por decisiones sociales endógenas, de lo público o lo privado en los bienes<sup>40</sup>. Así pues establecen que son bienes públicos los siguientes:

- «Goods have a special potential for being public if they have non excludable benefits, non rival benefits, or both»;

<sup>35</sup> S. HERRERO OLARTE, *La seguridad alimentaria como Bien Público Global*, en *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 2013, p. 193.

<sup>36</sup> Paul SAMUELSON, en 1954 trató de empujar a los economistas más allá de esta definición técnica e imperfecta de bienes públicos, argumentando que los bienes públicos no son sólo los fenómenos naturales, como el aire, o la luz del sol, sino también aquellos que desean todos los individuos, pero que el mercado no puede proporcionar y que, por lo tanto, requieren una provisión pública. Él considera también que los bienes públicos son un fallo del mercado.

<sup>37</sup> J. A. OCAMPO (Eds.), *Gobernanza Global y Desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, Naciones Unidas, 2015, p. 10.

<sup>38</sup> I. KAUL and R. U. MENDOZA, *Advancing the Concept of Public Goods*, in I. KAUL, et al (Eds.), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, Oxford, 2003, pp. 80-81.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 81.

<sup>40</sup> *Ibidem*, pp. 87-88.

- «Goods are de facto public if they are non exclusive and available for all to consume». Por tanto, la idea que se pretende deducir de estas definiciones propuestas por KAUL y MENDOZA es que hay que distinguir entre la cualidad pública potencial y *de facto* de un bien<sup>41</sup>. El desafío es definir los bienes públicos de una manera que no deje la tarea de identificar “lo público” y lo “privado” sólo a las dinámicas del mercado.

Como se estableció al inicio de este apartado, en esta era de la globalización un número cada vez más creciente de bienes públicos han trascendido las fronteras nacionales para hacerse globales. Este hecho ha suscitado interés y motivo de estudio por los académicos y las organizaciones internacionales en un intento de aplicar la teoría de los bienes públicos al marco de la resolución de ciertos desafíos globales. En este sentido, una vez analizados los bienes públicos, vamos a ver a continuación qué se entiende por bien público global en el marco de la doctrina.

Para KAUL, GRUNBERG y STERN, los bienes públicos globales son conceptualizados como resultados “*outcomes*” o “*intermediate products*” que tienden hacia la universalidad en el sentido de que benefician a todos los Estados, grupos de población y generaciones, – por ejemplo, la Paz es casi omnipresente en la literatura de los bienes públicos globales como uno de ellos –. Según estos autores, «at a minimum, a global public good would meet the following criteria: its benefits extend to more than one group of countries and do not discriminate against any population group or any set of generations, present or future»<sup>42</sup>. Es decir, los bienes públicos globales, como mínimo, deberían responder a los siguientes criterios: sus beneficios (el de su provisión y acceso) se extienden a más de un grupo de Estados y no discriminan a ningún grupo social, ni a las generaciones futuras. Para estos autores, el principal problema que plantean los bienes públicos globales es su provisión, la asignación de los recursos para ello, así como la determinación expandida sobre qué se considera bien público global y qué no<sup>43</sup>, dado que en el marco internacional no hay un equivalente a un gobierno interno. Es decir, no existe un “Gobierno Mundial” con autoridad sobre los Estados<sup>44</sup>.

Según KAUL y MENDOZA, los bienes públicos globales son aquellos bienes cuyos beneficios se extienden a todos los países, personas y generaciones: «Global public goods are goods whose benefits extend to all countries, people, and generations»<sup>45</sup>.

Ellos dicen que algunos bienes son globales de forma natural (como la luz solar, la atmosfera) y otros se han hecho globales por decisiones políticas (como los fondos marinos).

En este sentido identifican a tres clases de bienes públicos globales en función del origen de su creación<sup>46</sup>:

<sup>41</sup> Así pues, mientras que algunos bienes públicos globales son por naturaleza mundiales y públicos, como la luz del sol, muchos otros son fabricados por el hombre, como la estabilidad financiera o la paz y la seguridad.

<sup>42</sup> I. KAUL, I. GRUNBERG, M. A. STERN, *Defining Global Public Goods*, *op. cit.*, p. 44.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Concretamente se identifican tres grandes “brechas”, “vacíos” o “debilidades” centrales en torno a la gobernanza global de los bienes públicos globales. Estas son: (i) la “brecha jurisdiccional”, es decir, la ausencia de una entidad similar a un Estado a nivel mundial para el suministro de bienes públicos globales; (ii) la “brecha de participación”, es decir, la exclusión de ciertos grupos de Estados, grupos de población, incluidas las generaciones futuras, la sociedad civil y las empresas, en el proceso de toma de decisiones en torno a la determinación y provisión de bienes públicos globales; y (iii) la “brecha de incentivos”, es decir, la falta de beneficios percibidos para todas las partes participantes en la cooperación internacional para producir y financiar bienes públicos mundiales. Véase I. KAUL, I. GRUNBERG, M. A. STERN (Eds.), *Global public goods: International Cooperation in the 21st Century*, *op. cit.*, p. 26.

<sup>45</sup> I. KAUL and R. U. MENDOZA, *Advancing the Concept of Public Goods*, *op. cit.*, p. 95.

- “Global natural commons”: Bienes Globales naturales, como la atmosfera o la luz del sol.

- “Global humanmade commons”: Bienes Globales derivados de la construcción humana, como las normas internacionales, el conocimiento, los regímenes internacionales.

- “Global policy outcomes or conditions”: Bienes Globales resultados de políticas o condiciones globales, como la Paz internacional, la estabilidad financiera, la sostenibilidad del medio ambiente. En este marco es en el que estos autores incluyen también a la seguridad alimentaria o al cuidado de la salud. En este apartado, ellos dicen que puede en principio pensarse que son bienes privados pero que la publicidad de su consecución como “objetivos para todos”, así como sus beneficios indivisibles y que tienden a ser no excluibles, hace que se consideren como bienes públicos globales.

Por tanto, según estos autores, los bienes públicos globales se pueden clasificar en tres grandes grupos: naturales, como la atmosfera o la biodiversidad; de construcción humana, como el conocimiento, los estándares internacionales comunes; objetivos de política global, como la paz internacional o la seguridad alimentaria.

HERRERO OLARTE también sigue esta clasificación y señala que, «en función de su origen o elaboración, los bienes públicos globales pueden clasificarse en: bienes públicos globales naturales, como los bosques o mares; bienes públicos globales hechos por el ser humano, como los principios morales, o el avance en la ciencia; bienes públicos globales de política global como la estabilidad financiera o las disposiciones para el tratamiento de epidemias»<sup>47</sup>.

Por su parte, LANGFORD, aunque no establece directamente que la seguridad alimentaria sea un bien público global, entiende que las crisis alimentarias, sobre todo las que se produjeron en 2008, son fruto del fracaso global del mercado, “*global market failure*”, y que el acceso a los alimentos puede encontrar cabida en el discurso de los bienes públicos globales; de hecho, según el autor, ya podemos encontrar soluciones o respuestas que parecen tratar este tema con la perspectiva de los bienes públicos globales, como por ejemplo, con los bancos mundiales de alimentos o las restricciones a los incentivos internacionales para la producción de biocombustibles que ha reducido las tierras de cultivos para fines propiamente alimentarios<sup>48</sup>.

En la creciente literatura sobre los bienes públicos globales, se pueden discernir dos tendencias particulares que tratan sobre cómo es entendido y practicado el concepto de bien público global. En concreto LANGFORD las llama: el enfoque positivista (“*the positivist approach*”) y el enfoque constructivista (“*the constructivist approach*”) <sup>49</sup>. Ambos enfoques derivan de los análisis de trabajos de KAUL y sus colegas.

- El “enfoque positivista” se ocupa de identificar y apoyar aquellos bienes públicos que son propiamente interés global. El enfoque positivista muestra mayor atención a qué significa “global” en los bienes públicos. Por ejemplo, para los autores del enfoque positivista el control de las enfermedades transmisibles es un bien público global, ya que todos en el mundo se benefician de ello incluso si el beneficio de erradicar la poliomielitis

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 100.

<sup>47</sup> S. HERRERO OLARTE, *op. cit.*, p. 194.

<sup>48</sup> M. LANGFORD, *Keeping Up with the Fashion: Human Rights and Global Public Goods*, en *Int. Jour. Min. Group Rights*, 2009, p. 168.

<sup>49</sup> *Ibidem*, pp. 170-171.

en Nigeria sea una cuestión alejada para un residente en Canadá<sup>50</sup>. Algunos de estos autores, como MORRISSEY, también argumentan que la erradicación de la pobreza podría tener la consideración de bien público global si se demostrase la utilidad y el beneficio que derivaría para todos de ese hecho<sup>51</sup>.

La principal crítica a este enfoque se manifiesta en la idea de que si el concepto de bien público global se extiende para abordar todos los males o problemas públicos manifiestos en la sociedad internacional, la innovación que pueda aportar el enfoque de los bienes públicos globales se verá privada de cualquier utilidad práctica (algo que nos recordaría a lo que se conoce como “cajón de sastre”). Una crítica que avalan ODEGAARD y YIGEN cuando concluyen que «there is a danger, we think, that the concept may be diluted, and focus may become blurred»<sup>52</sup>.

De acuerdo al enfoque positivista, la provisión de un bien público global requiere la búsqueda de recursos financieros adicionales. En la medida en que, para los positivistas, los bienes públicos globales son propiamente de interés global y benefician a todos los Estados, los programas para proporcionarlos deberían recibir fondos específicos fuera de los asignados para el desarrollo internacional<sup>53</sup>. No obstante, las ayudas para el desarrollo podrían contribuir también a alcanzar los bienes públicos globales de forma complementaria. Por ejemplo, en el caso de la salud, las ayudas al desarrollo pueden asistir a los Estados en vías de desarrollo para la construcción de instalaciones o la provisión de medicamentos necesarios con el fin de abordar las enfermedades transmisibles. Por tanto, se entiende que además de existir fondos de un programa propio para la provisión de bienes públicos globales, el resto de programas o fondos para el desarrollo también podrían ayudar y complementar esta labor, asistiendo, sobre todo, a aquellos Estados en desarrollo.

- El “enfoque constructivista”, por su parte, enfatiza sobre el carácter de lo “público” del bien y considera que los “bienes públicos globales” son fruto de una construcción so-

<sup>50</sup> Véase R. D. SMITH, L. MACKELLAR, *Global Public Goods and the Global Health Agenda: Problems, Priorities and Potential*, en *Globalization and Health*, 2007.

<sup>51</sup> Véase O. MORRISSEY, D. VELDE, A. HEWITT, *Defining International Public Goods: Conceptual Issues*, in M. FERRONI, A. MODY, (Eds.), *International Public Goods: Incentives, Measurement and Financing*, The Hague, 2002.

Cabría citar dentro de este enfoque positivista dos ejemplos más para entender qué es un bien público global y qué no es de acuerdo a la definición de esta línea de pensamiento. Por ejemplo, Hans-Otto SANO considera que el “la buena gobernanza”, o como él dice en inglés, “good governance”, si bien sería una forma de abordar los problemas de democracia y corrupción en muchos Estados en desarrollo, no tiene la consideración, para este autor, de bien público global, en la medida en que los “efectos globales” (externalidades) de una deficiente gobernanza a nivel interno son relativamente menores en comparación con los negativos efectos que se producen a nivel nacional o interno a causa de ese “mal gobierno”. Sería mejor candidato para ser bien público global la lucha contra la corrupción. Véase: H. O. SANO, *Is Good Governance a Global Public Good?*, en E. A. ANDERSEN, and B. LINDSNAES (Eds.), *Towards New Global Strategies: Public Goods and Human Rights*, Leiden-Boston, 2007, pp. 217-236.

Un bien público global que se ubica cómodamente dentro del enfoque positivista es el medio ambiente, pero se lo ignora inexplicablemente. El medio ambiente encabeza la mayoría de las listas estándar de bienes públicos globales, ya que aspectos como el cambio climático y la contaminación del aire son claramente fenómenos globales. La destrucción de un bosque en Brasil o un aumento en las emisiones de carbono en Estados Unidos, tienen consecuencias para el medio ambiente en la medida en que agravan el cambio climático. Las consecuencias del cambio climático para la protección y promoción de los derechos humanos son igualmente graves, en particular para las comunidades costeras, los agricultores familiares de los Estados en vías de desarrollo y los pequeños Estados insulares.

<sup>52</sup> R. ODEGAARD, K. YIGEN, *Access to Global Public Goods for Socially and Economically Vulnerable Groups*, en E. A. ANDERSEN, and B. LINDSNAES (Eds.), *op. cit.*, p. 297.

<sup>53</sup> M. LANGFORD, *Keeping Up With*, *op. cit.*, p. 171.

cial. KAUL y MENDOZA, consideran que tanto la disponibilidad actual como la distribución de bienes públicos globales es una cuestión de decisión política y demanda social<sup>54</sup>. Por ejemplo, si un bosque es un bien público es porque así se ha decidido por parte de las autoridades, las cuales es probable que hayan estado también presionadas por las demandas sociales de considerar al bosque como bien público<sup>55</sup>. Como indica KHAN, antigua Secretaria General de Amnistía Internacional, en la introducción de la monografía «Providing global public goods: Managing globalization», «in today's global economy the production of private goods has taken precedence over the provision of public goods. Correcting this imbalance is a major policy challenge to which this book makes an important contribution»<sup>56</sup>. En este sentido, KHAN considera, traduciendo sus palabras, que en la economía global ha primado la producción de bienes privados sobre la provisión de bienes públicos, por lo que corregir este desequilibrio supone un desafío político importante.

Siguiendo este enfoque de construcción social de los bienes públicos globales, ODGAARD y YIGEN, consideran que la creciente privatización de la tierra en África, donde los agricultores, los pastores y las mujeres más pobres a menudo han sido víctimas de la pérdida de acceso a sus recursos naturales, es fruto de la creciente privatización de ciertos bienes por elección de las dinámicas del mercado y de las decisiones políticas<sup>57</sup>.

Ante esto, BOESEN y LAURIDSEN refuerzan la idea del acceso a determinados bienes públicos básicos, como el agua o los alimentos, en el entendido de que complementan y refuerzan la protección de ciertos derechos humanos. Esto es, los autores entienden que las elecciones políticas deberían ser coherentes y respetar aquello a lo que se han comprometido mediante Tratados y no privatizar aquellos bienes públicos mediante los cuales no se puede garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos. Así pues, según BOESEN y LAURIDSEN consideran que el reconocimiento de los derechos humanos inherentes a la dignidad humana, como el derecho a la alimentación o el derecho a tener un nivel de vida adecuado, exige que ciertos bienes públicos (como la salud, la alimentación, o el agua) sean accesibles para todos, para que así se vea cumplido el concreto derecho humano que se pretenda proteger<sup>58</sup>.

En este sentido, compartimos esta idea y entendemos que el reconocimiento normativo de ciertos derechos humanos es un factor complementario y de justificación que refuerza la provisión de ciertos bienes públicos globales sin los cuales no se puede disfrutar del derecho humano reconocido. Si un Estado se ha adherido a un Tratado de derechos humanos y ha asumido que reconoce y va a proteger una serie de derechos humanos, no puede, por incoherencia en sus decisiones, decidir o aceptar la privatización de ciertos bienes públicos sin cuya provisión el derecho humano no puede disfrutarse. Es decir, los bienes públicos globales son necesarios para la realización de ciertos derechos humanos. Esto se ve claramente con el derecho humano a la alimentación. Si no existe seguridad alimentaria en un determinado Estado, difícilmente se podrá decir que los derechos humanos individuales a la alimentación serán cumplidos. Es posible que pueda no existir seguridad alimentaria en un determinado Estados y que, aún así, los derechos humanos individuales a la alimentación de ciertas personas sí que se vean cumplidos, como los de las personas

<sup>54</sup> I. KAUL, R. U. MENDOZA, *Advancing the Concept of Public Goods*, *op. cit.*, pp. 80-81.

<sup>55</sup> M. LANGFORD, *Keeping Up With*, *op. cit.*, p. 173.

<sup>56</sup> I. KAUL, R. U. MENDOZA, *Advancing the Concept of Public Goods*, *op. cit.*, p. 26.

<sup>57</sup> R. ODEGAARD, K. YIGEN, *Access to Global Public Goods*, *op. cit.*, pp. 275-300.

<sup>58</sup> J. BOESEN, P. E. LAURIDSEN, *(Fresh) Water as a Human Right and a Global Public Good*, en E. A. ANDERSEN, and B. LINDSNAES (Eds), *Towards New Global Strategies*, *op. cit.*, pp. 393-415.

ricas, pero no el derecho humano a la alimentación de toda la población en condiciones de igualdad y justicia equitativa. Entendemos que la posible provisión del bien público de seguridad alimentaria podría proporcionar, al menos, un umbral mínimo de igualdad en la protección del núcleo duro de ciertos derechos humanos relacionados con la dignidad y los principios de humanidad, sobre todo en contextos frágiles e inestables.

Para JENKS, los bienes públicos globales se definen comúnmente como bienes y servicios que son “no rivales” y “no excluibles”. En otras palabras, nadie puede ser excluido de sus beneficios, y su consumo por una persona no disminuye el consumo por parte de otra persona. La provisión de bienes públicos globales puede requerir la colaboración y acción colectiva internacional dependiendo de los casos. A veces, la provisión de bien público global en un Estado beneficia al resto aunque la acción se lleve a cabo dentro de las fronteras del propio Estado. Por ejemplo, el Ébola en un solo Estado es una amenaza para todos y, por lo tanto, su erradicación en un Estado específico beneficia al resto al ser una enfermedad transmisible. En otras ocasiones, hay determinados objetivos que necesariamente requieren de una acción colectiva más fuerte y amplia para poder ser alcanzados. JENKS cita el ejemplo de la acción de mantener la temperatura media del planeta a no más de dos grados sobre los niveles preindustriales actuales; dicha acción requiere de una colaboración global de los Estados, una acción colectiva internacional, ya que si un Estado sólo actúa, no se conseguirá el objetivo deseado<sup>59</sup>. En el primer caso, el bien público global protegido es la seguridad sanitaria global, que está interconectada, de manera que una acción específica dentro de un Estado puede beneficiar al resto y contribuye a garantizar ese bien público global; en el segundo caso, el bien público global es la protección del medio ambiente, y en ese caso el requisito de la acción colectiva es no sólo una cuestión práctica sino el medio que define la solución al problema.

JENKS nos habla de la acción colectiva internacional en la provisión de bienes públicos globales en la medida en que él entiende que fruto de la globalización han derivado una clase de desafíos de desarrollo caracterizados por el hecho que requieren una acción colectiva para tener alguna posibilidad de éxito. En este marco, la emergencia del debate en torno a la provisión de bienes públicos globales es una clave contribución para el futuro posicionamiento del sistema de desarrollo de Naciones Unidas<sup>60</sup>. Según este autor, los bienes públicos globales brindan un marco conceptual dentro del cual se pueden analizar vías o caminos hacia la respuesta de acción colectiva<sup>61</sup>, que complementa y apoya a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Para JENKS la producción de bienes públicos globales sienta las bases para generar valores compartidos<sup>62</sup>.

Analizando la opinión de la doctrina, la esencia que el marco de la provisión de bienes públicos globales puede proporcionar, a nuestro entender, es la siguiente:

- Herramientas para dirigir y coordinar la cooperación entre los Estados en áreas políticas interdependientes y sobre desafíos globales que afectan a todos. Esto implica introducir un enfoque de temas globales en los sistemas de gobernanza tanto a nivel nacional como internacional.

---

<sup>59</sup> B. JENKS, *From an MDG World to an SDG/GPG World: Why the United Nations Should Embrace the Concept of Global Public Goods*, Development dialogue paper no.15, Renewal of the UN development System, 2015, p. 1.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>62</sup> B. JENKS, *The United Nations and Global Public Goods: Historical Contributions and Future Challenges*, *International Development Policy*, en *Revue Internationale de Politique de Développement*, 2012, p. 31.

- Prestación asociada a un nivel mínimo común de servicios sociales para todos, vinculados a la dignidad de las personas y a su propia existencia (alimentos, agua, medicamentos, lucha contra la pobreza, etc.) en la que los Estados de mayor ingreso deberían tener un papel protagonista en la provisión de los bienes públicos globales y colaborar en esta materia con los Estados menos desarrollados. Los Bancos Multilaterales de Desarrollo, por ejemplo, responden en cierta medida a estos objetivos<sup>63</sup>. Por ejemplo, KAUL y sus colegas nos hablan de crear en el marco de la Secretaría de Naciones Unidas un nuevo Observatorio de oportunidades y riesgos mundiales que analice el dominio público mundial para determinar cuándo un bien sirve a los distintos grupos de Estados e incentivar a los actores involucrados para la provisión de ese bien<sup>64</sup>.

Todos estos aspectos en definitiva caben situarlos en el discurso y marco de los bienes públicos globales pero en realidad requieren, estructuralmente, acuerdos de gobernanza global en el marco del Derecho Internacional<sup>65</sup>. Entendemos pues que el Derecho Internacional debiera regular estas cuestiones con el objeto de contribuir a su dimensión constitucional, es decir, a la transformación en una comunidad internacional solidarizada, desarrollando el favorecimiento de los Estados menos favorecidos, valga la redundancia.

El propio profesor CARRILLO SALCEDO mencionaba la necesidad de que el Derecho Internacional Público se transforme en un orden jurídico axiológicamente comprometido en la construcción de una comunidad de iguales, orientado por los valores de la solidaridad y de la universalidad para llevar a cabo una misión de transformación de la sociedad internacional al servicio de la paz, la promoción y protección de los derechos humanos, el desarrollo integral y sostenible de los pueblos y la preservación ecológica del planeta<sup>66</sup> (aunque él no los menciona directamente como tales, estos desafíos acogerían la dimensión de bienes públicos globales). PUREZA hace por su parte referencia la necesidad de un marco moderador de la discrecionalidad de los Estados a través del interés público universal y del orden público internacional<sup>67</sup>.

Tras el análisis de los bienes públicos globales surge la cuestión de si éstos han sido regulados por el Derecho Internacional o han sido incluidos en Tratados o acuerdos entre Estados.

Como se establecía al principio del epígrafe, el proyecto global de los bienes públicos se basa, en esencia, en la teoría económica neoclásica de los bienes públicos nacionales<sup>68</sup>.

---

<sup>63</sup> Los bancos multilaterales de desarrollo son instituciones que proporcionan apoyo financiero y asesoramiento profesional para actividades orientadas al progreso económico y social en los Estados en desarrollo. La expresión “bancos multilaterales de desarrollo” generalmente designa al Grupo del Banco Mundial y a cuatro bancos regionales de desarrollo: Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento, Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>64</sup> I. KAUL, D. BLONDIN, *Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas*, en J. A. OCAMPO (Ed.), *Gobernanza Global y Desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, Naciones Unidas, 2015, p. 106.

<sup>65</sup> El término gobernanza se emplea en la actualidad para hacer referencia a procesos y acuerdos institucionales establecidos, así como a las medidas adoptadas en aras de obtener un resultado político deseado. Por tratarse de herramientas, los arreglos de gobernanza deben ajustarse a un objetivo específico. Dicho de otra manera, deben tomar en cuenta la naturaleza de los problemas a tratar y las formas más convenientes y factibles de resolverlos en las circunstancias en que se presentan.

<sup>66</sup> J. A. CARRILLO SALCEDO, *Prólogo a la monografía de J. M. PUREZA, El patrimonio común de la humanidad, ¿Hacia un derecho internacional de la solidaridad?*, Madrid, 2002, p. 19.

<sup>67</sup> J. M. PUREZA, *El patrimonio común de la humanidad, ¿Hacia un derecho internacional de la solidaridad?*, Madrid, 2002, p. 72.

<sup>68</sup> Véase: W. EECKE, *Public Goods: an Ideal Concept*, en *Journal of Socio-Economics*, 1999, pp. 139-156.

Por lo tanto, sus raíces se encuentran fuera del Derecho Internacional y por el momento no se ha proporcionado un análisis jurídico-internacional de los bienes públicos globales<sup>69</sup>.

Se podría pensar, por tanto, que hasta hace poco tiempo, este nuevo concepto de bien público global ha atraído una atención limitada entre los académicos del Derecho Internacional, a pesar de que el problema subyacente de la acción colectiva tiene un largo pedigrí en la erudición jurídica internacional. Entre los pocos académicos del Derecho<sup>70</sup> que se han involucrado con el concepto, el enfoque se ha centrado principalmente en la efectividad de la provisión de bienes públicos globales.

Sin embargo este tema no es totalmente nuevo o ajeno al Derecho Internacional, ya que actualmente contamos con otra categoría jurídica similar en esencia y en contenido a lo que proponen los bienes públicos globales, nos referimos al llamado “Patrimonio Común de la Humanidad”<sup>71</sup>. Este concepto sí ha hecho que, al menos en la teoría, los Estados se pongan de acuerdo en delimitar y regular los diferentes aspectos y cuestiones que componen esta categoría jurídica. Especial relevancia tiene para nuestro tema el caso especial de los Fondos Marinos y Oceánicos y la regulación de su explotación en beneficio de todos, por ser un bien común, a través de la Alta Autoridad, en condiciones equitativas y de igualdad<sup>72</sup>. Cabe señalar que se ha pretendido aplicar el principio de patrimonio común de la humanidad a otros espacios comunes como el espacio extra atmosférico, la Luna y los cuerpos celestes, la órbita geoestacionaria, la Antártida y el Ártico, sin embargo, en ninguno de los espacios señalados se ha desarrollado el principio de patrimonio común de la humanidad como en el ámbito de los fondos marinos y su subsuelo<sup>73</sup>. No obstante, en el ámbito de la regulación del espacio ultraterrestre, la Luna y otros cuerpos celestes ha habido un desarrollo destacable a partir de los Tratados que lo rigen, como por ejemplo, el Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, que fue inicialmente firmado por Estados Unidos, Reino Unido y la Unión Soviética el 27 de enero de 1967, entrando en vigor el 10 de octubre de 1967, el Acuerdo que debe regir las actividades de los Estados en la Luna y otros cuerpos celestes, 5 de diciembre de 1979, y el Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre, elaborado por la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos en 1974.

---

<sup>69</sup> De hecho, después de la publicación de las monografías del PNUD sobre los bienes públicos globales, editadas por I. KAUL y sus colegas, señala SCHAFFER que el análisis jurídico era en alta medida ausente. G. SCHAFFER, *International Law and Global Public Goods in a Legal Pluralist World*, en *Eur. Jour. Int. Law*, 2012, p. 670.

<sup>70</sup> BODANSKY también enfatiza que el derecho internacional es un “recién llegado” al debate sobre los bienes públicos globales. D. BODANSKY, *What's in a Concept? Global Public Goods, International Law and Legitimacy*, en *Eur. Jour. Int. Law*, 2012, p. 657.

<sup>71</sup> K. ZOU, *Applying the Principle of the Common Heritage of Mankind*, in *Global Commons and the Law of the Sea, Maritime Cooperation in East Asia*, Volume 5, 2018, pp.13-14.

<sup>72</sup> El término de patrimonio común de la humanidad surgió en la segunda mitad del siglo XX, pero a pesar de su origen reciente, algunos académicos argumentan que se pueden encontrar antecedentes del mismo o similitudes con él en la obra de Francisco de Vittoria, en la de otros teólogos y juristas españoles del siglo XVI, así como en algunos manuscritos de Andrés Bello. Se sabe que a la concepción de patrimonio común de la humanidad subyace la existencia de intereses comunes y superiores que sobrepasan los objetivos particulares e inmediatos de los Estados. El Derecho Internacional del Mar otorga a los fondos marinos y oceánicos y a su subsuelo, fuera de las jurisdicciones nacionales, la categoría de “patrimonio común de la humanidad”.

<sup>73</sup> L. F. TELLO MORENO, *El derecho al patrimonio común de la humanidad: origen del derecho de acceso al patrimonio cultural y su disfrute*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México D. F., 2012, p. 39.



También es necesario señalar, el creciente interés por la doctrina internacionalista acerca de la gobernanza y regulación del “interés público global”<sup>74</sup>, una construcción social que pone de manifiesto la importancia que tienen determinados bienes comunes globales o valores universales para la comunidad internacional. Además, el nuevo repertorio conceptual distinto al tradicional en las Relaciones Internacionales y el Derecho Internacional, tales como “espacio público global”, “comunidad política global”, “asuntos públicos mundiales”, “orden público internacional”, etc., muestran que hay interés y preocupación por una gobernanza global sobre determinados asuntos que se refieren a nuevas necesidades sociales, nuevas aspiraciones, intereses y valores compartidos en la comunidad internacional.

Por tanto, según lo expuesto, entendemos que la cuestión de los bienes públicos globales no es totalmente nueva y ajena para el Derecho Internacional.

#### 4. *La Seguridad Alimentaria como Bien Público Global: opinión de la doctrina*

La consideración de la seguridad alimentaria como bien público global puede contribuir a auspiciar la reforma de la gobernanza global de esta sobre la base de la colaboración e interrelación entre las políticas nacionales de los Estados y los objetivos/planes desarrollados para este fin en el marco internacional. Esto es, un nuevo fundamento sobre el que se puede anclar un coordinación coherente y efectiva de la gobernanza de la seguridad alimentaria sería su consideración como bien público global, en la medida en que esta consideración podría introducir elementos de consenso, valores compartidos y objetivos comunes para que todos los actores, tanto nacionales como internacionales, deban dar pasos conjuntos, para proveer este bien público global a todas las personas.

Hasta el momento, parte escasa de la doctrina considera directamente a la seguridad alimentaria como un bien público global. El objetivo de este epígrafe es demostrar que atendiendo a las ideas que se han ido desarrollando sobre los bienes públicos globales (su emergencia, sus definiciones, sus desafíos, etc.), la seguridad alimentaria puede encajar de lleno en el discurso y la aplicación de los bienes públicos globales. Para este fin, se analizarán ciertas opiniones de la doctrina a favor de esta consideración y posteriormente se justificará la inclusión de la seguridad alimentaria como bien público global, así como se expondrá las repercusiones jurídico-políticas que esta inclusión podría tener en la práctica.

Según el antiguo Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, DE SCHUTTER, «for too long, agricultural, energy and development policies have lost sight of the need for food security. Yet, as a global public good, food security should be a structural objective of global governance»<sup>75</sup>. «Durante demasiado tiempo, las políticas agrícolas, energéticas y de desarrollo han perdido de vista la necesidad de la seguridad alimentaria. Sin embargo, como bien público global, la seguridad alimentaria debe ser un objetivo estructural de la gobernanza global». Atendiendo a estas palabras, DE SCHUTTER califica a la seguridad alimentaria como bien público global y considera que como tal, la seguridad alimentaria debe ser un objetivo estructural de la gobernanza global pa-

<sup>74</sup> Véase para un estudio profundo sobre la gobernanza del interés público global: N. BOUZA, C. GARCÍA, A. J. RODRIGO (Dir.), *La gobernanza del interés público global: XXV Jornadas de la asociación española de profesores de derecho internacional y relaciones internacionales*, Madrid, 2013.

<sup>75</sup> O. DE SCHUTTER, *Food Security as a Global Public Good*, en *Dossiers: Development, the environment and food: towards agricultural change?, A Planet for Life*, 2012.

ra que las políticas agrícolas, energéticas y de desarrollo tengan en consideración e integren este objetivo.

Para entender mejor a la seguridad alimentaria como un bien público global, es necesario hacer mención, brevemente, tanto a las causas inmediatas como estructurales que impiden el acceso a los alimentos por todos.

Tanto las causas inmediatas como estructurales que impiden que todos nos alimentemos adecuadamente son fruto de un fallo en el sistema de gobernanza global de la seguridad alimentaria tal como está concebida hasta ahora<sup>76</sup>.

Por un lado, entre las causas inmediatas que impiden el acceso a los alimentos podemos citar la volatilidad del precio de los alimentos en los mercados internacionales y su subida. Por todos es bien conocido que durante 2007 y 2008 el alto precio de los alimentos básicos provocó serios problemas tanto en la disponibilidad como en el acceso a los alimentos por parte de millones de personas en los Estados en desarrollo<sup>77</sup>. El aumento de los precios de los alimentos se debió principalmente a las incidencias climáticas que provocaron resultados ineficientes en las cosechas, al aumento del precio del petróleo, que influyó en el coste de los insumos químicos y en el costo del transporte de los alimentos, al aumento en las demandas de biocombustibles, que encareció el precio del maíz, la soja y el aceite de palma y a la especulación en los mercados, afectando principalmente al arroz. Por ejemplo, MARTÍN LÓPEZ está de acuerdo con la necesidad jurídica de limitar la dependencia alimentaria que padecen numerosos Estados, lo que les hace muy vulnerables a las subidas de precios internacionales en los mercados de alimentos<sup>78</sup>.

Estas son, brevemente expuestas, las causas inmediatas más conocidas por todos que tienen por resultado final el aumento del precio de los alimentos y, por ende, la limitada capacidad para acceder a ellos por las personas con escasos recursos. Sin embargo, el problema estructural del acceso a los alimentos se basa en la construcción actual del sistema alimentario (dominado en torno a un 80% por las grandes corporaciones agrarias)<sup>79</sup> y en el hecho de que a los alimentos se les trate como simples mercancías (al igual que un coche) que están sujetas a las dinámicas y reglas del comercio y del mercado. La producción internacional de alimentos no responde a criterios justos ni equitativos en el reparto y, por ende, crea problemas de acceso a los alimentos<sup>80</sup>. El desigual acceso es un problema de dinero, en la medida en que si no tienes dinero no puedes comprar alimentos o no puedes comprar los medios necesarios para producirlos (tierras, herramientas, maquinarias, semillas, etc.). Y la paradoja surge cuando a pesar de tener capacidad de producir alimentos para todos, millones de personas sufren de inseguridad alimentaria y, a su vez, más de un tercio de la producción se desperdicia, se tira, y otro tanto se dedica exclusivamente a la alimentación del ganado.

---

<sup>76</sup> O. DE SCHUTTER, *El potencial transformador del derecho a la alimentación*, A/HRC/25/57, Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación al Consejo de Derechos Humanos, 25º período de sesiones, 2014, p. 22; J. L. VIVERO POL, *Los alimentos como un bien común y la soberanía alimentaria: una posible narrativa para un sistema alimentario más justo*, en X. ERAZO, R. MÉNDEZ, L. E. MONTERROSO, C. SIU (Eds.), *Seguridad alimentaria, Derecho a la alimentación y políticas públicas contra el hambre en América Central*, 2014, pp. 27-28.

<sup>77</sup> O. DE SCHUTTER, *Especulación con las materias primas agrícolas y la crisis de los precios de los alimentos*, Nota explicativa del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, septiembre de 2010.

<sup>78</sup> M. A. MARTÍN LÓPEZ, *El sometimiento de la especulación al derecho a la alimentación*, en *Rev. elec. est. int.*, 2011, p. 1.

<sup>79</sup> Véase: P. H. HOWARD, *Concentration and power in the food system: Who controls what we eat?*, London, 2016.

<sup>80</sup> J. L. VIVERO POL, *Why Isn't Food a Public Good?*, nota de opinión en portal de *Global Policy*, Durham University, 2014.

A pesar de años de esfuerzos internacionales en la lucha contra el hambre, del aumento de los ingresos nacionales brutos y de la disponibilidad de alimentos per cápita, el número de personas que padecen hambre ha aumentado.

Siguiendo a VIVERO POL y a DE SCHUTTER, estos autores entienden que tanto las causas inmediatas como estructurales que impiden que todos nos alimentemos adecuadamente son fruto de un fallo en el sistema de gobernanza global de la seguridad alimentaria tal como está concebida hasta ahora<sup>81</sup>.

El mercado global hace que las mejores tierras se dediquen a producir para la exportación y que se abandone el aprovisionamiento alimentario de la población más pobre. La lógica de la competencia favorece, poco a poco, la concentración de la tierra en pocas manos y la marginación de la mayor parte de la población campesina<sup>82</sup>.

En este sentido, VIVERO POL entiende que «el sistema alimentario industrial no cumple sus principales funciones básicas: alimentar a toda la población adecuadamente y producir suficientes alimentos de manera eficiente desde el punto de vista económico y sostenible con el medio ambiente». Con millones de personas que mueren de hambre en un mundo de abundancia, nadie puede poner en duda la necesidad de un cambio del modelo de producción agro-industrial. Además VIVERO POL considera que el actual sistema alimentario industrial es ineficiente a la hora de producir alimentos y distribuirlos para todos porque produce alimentos con insumos altamente dependientes del petróleo y gasta más energía en producir alimentos que la energía que proporcionan esos mismos alimentos<sup>83</sup>.

ESQUINAS ALCÁZAR, en parecidos términos, establece que para reducir el hambre es preciso «fomentar mayores inversiones en agricultura, sobre todo en los países en desarrollo, crear un entorno comercial internacional justo y equitativo y evitar los monopolios agrícolas y de alimentación»<sup>84</sup>.

En el mismo sentido, JOSLING considera que la inestabilidad en el mercado internacional de alimentos y las deficientes políticas comerciales durante los últimos años han reavivado las preocupaciones sobre la seguridad alimentaria de la población<sup>85</sup>. Para este autor, el desarrollo de un sistema alimentario que pueda reaccionar eficientemente ante las crisis del mercado de productos alimentarios básicos requiere una acción colectiva; en este

---

<sup>81</sup> La III Cumbre Mundial de la Alimentación, en el punto 3 de su declaración final (Roma, noviembre 2009), plantea claramente el objetivo de reformar la gobernanza de la seguridad alimentaria: «La conciencia de la urgencia y el compromiso para resolver la crisis alimentaria mundial han servido de catalizadores para reforzar la coordinación internacional y la gobernanza de la seguridad alimentaria, por medio de la Alianza Mundial por la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, de la que el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial es un componente central. Es esencial mejorar la gobernanza mundial, basándose en las instituciones existentes y fomentando asociaciones efectivas». En dicha Cumbre se aprueba la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, pero no se establecen los mecanismos de coordinación entre dicha Alianza (aún entendida de forma muy abstracta) y el Comité.

<sup>82</sup> O. DE SCHUTTER, *El derecho a la alimentación*, Informe del Relator para el Sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, Documento A/68/288\*, 7 de agosto de 2013, pp. 7-8; O. DE SCHUTTER, *The Green Rush: the Global Race for Farmland and the Rights of Land Users*, in *Harv. Int. Law. Jour.*, 2011, pp. 503-559.

<sup>83</sup> J. L. VIVERO POL, *Los alimentos son un bien común Comer para ser feliz*, en *Researchgate*, 2015.

<sup>84</sup> T. ESQUINAS ALCÁZAR, *Hambre y globalización. Situación actual y cooperación internacional*, en *Seguridad Alimentaria y Políticas de Lucha contra el Hambre*, Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, Córdoba, 2006, p. 34.

<sup>85</sup> T. JOSLING, *The WTO, Food Security and the Problem of Collective Action*, Paper, DECAR Food Conference, World Bank, 2014, p. 1.

sentido, para él la seguridad alimentaria es un bien público global que demanda, para su provisión, la acción colectiva internacional<sup>86</sup>.

Una opción que resulta interesante en estas cuestiones y que está relacionada con los bienes públicos globales, es la propuesta de VIVERO POL de considerar a los alimentos como bienes comunes o públicos<sup>87</sup>. Según VIVERO POL, con el tiempo, los alimentos han evolucionado desde ser un recurso local en común a un producto privado que se comercializa transnacionalmente. Esto ha implicado que, el sistema agroalimentario industrial haya desposeído a los alimentos de cuatro de sus dimensiones para sólo acoger la dimensión de bien privado comercial (“*commodity*”). Estas cuatro dimensiones que se han perdido son<sup>88</sup>:

- alimento como bien esencial asociado a la vida del ser humano que debería ser accesible para todos;
- alimento como derecho humano reconocido que debe garantizarse a todos;
- alimento como recurso natural y renovable<sup>89</sup>;
- alimento como bien cultural (en forma de recetas de cocina, gastronomía nacional y local, conocimientos tradicionales sobre la producción agrícola acumulada durante miles de años, etc.).

Sin embargo, la consideración privada de los alimentos es una construcción social que hemos aceptado, fruto de decisiones políticas, y según VIVERO POL es ontológicamente desacertada. Por ejemplo, la esclavitud era aceptada hasta hace relativamente poco tiempo y se veía correcto que los humanos pasaran a ser mercancías comerciadas<sup>90</sup>. Eso ahora sería inimaginable. El cambio de paradigma, aunque ahora no sea factible a corto plazo, podría darse también respecto al tratamiento de los alimentos, no como mercancías comerciadas, sino como bienes públicos.

Para VIVERO POL, la transición hacia un sistema alimentario más justo y sostenible necesita una nueva narrativa que considere y valore las múltiples dimensiones de los alimentos como un bien público y no sólo exclusivamente como un bien privado<sup>91</sup>. Basándose en la teoría de la gobernanza policéntrica (“*polycentric governance*”) de 1990, propuesta por Elinor OSTROM<sup>92</sup>, VIVERO POL considera que la producción, la distribución y el consumo sostenible y justo de alimentos debe provenir de acuerdos e iniciativas conjuntas entre las instituciones del Estado, la sociedad civil (grupos de productores locales) y los actores pri-

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>87</sup> J. L. VIVERO POL, *Why Isn't Food a Public Good?*, *op. cit.*

<sup>88</sup> J. L. VIVERO POL, *Los alimentos como un bien común y la soberanía alimentaria: una posible narrativa para un sistema alimentario más justo*, en X. ERAZO, R. MÉNDEZ, L. E. MONTERROSO, C. SIU (Eds.), *Seguridad alimentaria, Derecho a la alimentación y políticas públicas contra el hambre en América Central*, 2014, pp. 29-30.

<sup>89</sup> De los tres elementos naturales básicos para posibilitar la vida (aire, agua, alimentos), sólo los alimentos son bienes privados; el aire es un bien público global gratis (hasta ahora); el agua es un bien público global pero ahora estamos asistiendo a un proceso de privatización, aunque en España el agua *per se* es un bien público, solo pagamos la distribución a nuestros hogares.

<sup>90</sup> J. L. VIVERO POL, *Los alimentos como un bien común*, *op. cit.*, p. 31.

<sup>91</sup> J. L. VIVERO POL, *Soberanía alimentaria y alimentos como bien común*, en M. J. CRUZ LA DE GARCÍA (Eds.), *Seguridad Alimentaria: Derecho y Necesidad, Economía sin Fronteras*, 2013, pp. 12-13.

<sup>92</sup> Elinor OSTROM recibió el Premio Nobel de Economía en 2009 por su análisis sobre la gobernanza económica de los bienes comunes. Analizó cientos de acuerdos institucionales y acciones colectivas para gobernar los recursos comunes, como la pesca, los planes de irrigación o los bosques comunitarios. Véase por ejemplo, E. OSTROM, *Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems*, en *American Economic Review*, 2010, pp. 641-672.

vados, en lo que él llama gobernanza tricéntrica (*“Tri-centric governance”*). Los esquemas de esta gobernanza tricéntrica se componen generalmente de<sup>93</sup>:

a) Acciones colectivas cívicas de alimentos, también conocidas como Redes Alimentarias alternativas, emprendidas inicialmente a nivel local, cuyo objetivo principalmente es preservar y regenerar bienes comunes importantes para la comunidad.

b) Instituciones del Estado, como el Gobierno, cuyo objetivo principal sea maximizar el bienestar de sus ciudadanos y proporcionar un marco jurídico propicio para disfrutar de los bienes públicos (los alimentos como bien público). Los Estados tienen un papel vital que desempeñar a través de los impuestos e incentivos, el crédito público y los subsidios para apoyar las acciones colectivas en materia de alimentación, permitiendo marcos legales que no sean demasiado estrictos para promover iniciativas autorreguladas y reformas agrarias en aras de garantizar el interés común. En definitiva, las Instituciones Públicas del Estado coordinarían los diversos sectores implicados en la cadena alimentaria y formarían alianzas con los actores privados y la sociedad civil.

c) El sector privado, que puede comercializar alimentos especializados o de gourmet (alimentos como un bien privado). El papel del sector privado en esta gobernanza tricéntrica puede ser similar al que desarrollan en las escuelas y en los hospitales privados en Estados con sistemas públicos de salud y educación.

Esas iniciativas pueden demostrar que una combinación correcta de acciones colectivas autorreguladas, normas e incentivos gubernamentales, junto a la iniciativa empresarial del sector privado, arrojan buenos resultados tanto para la producción de alimentos, como para los consumidores, el medio ambiente y la sociedad en general.

Según AUSÍN, a pesar de ser un elemento esencial y básico para la vida de todos los humanos, y en consecuencia un derecho humano universal y reconocido, la alimentación y en concreto los alimentos son considerados como *«bienes comerciables y abiertos a explotación lucrativa»*<sup>94</sup>. En este sentido, los alimentos se equiparan a mercancías y bienes de consumo, como vehículos o electrodomésticos, y se someten a los criterios del “libre” mercado y a la especulación de la Bolsa<sup>95</sup>. De acuerdo con AUSÍN, la consideración del acceso al alimento como un derecho humano universal y fundamental implica, ineludiblemente, la obligación de no impedir, por acción y por omisión, el ejercicio de tal derecho. En este sentido, el derecho a la alimentación no sólo ha de ser una prioridad política sino que ha de motivar cambios estructurales en los sistemas de producción, distribución y comercialización de un bien primario – siguiendo la terminología de RAWLS<sup>96</sup>–, como es el alimento. Estos cambios estructurales deben venir desde la comunidad internacional y deben ser exigibles jurídicamente, ya que según este autor, *«no se trata de un objetivo deseable de la política internacional (como sucedió con los Objetivos del Milenio) sino que es la expresión misma de un bien común Global: la Seguridad Alimentaria»*<sup>97</sup>.

AUSTIN nos recuerda que no habrá seguridad alimentaria sin un comercio justo, y entre las soluciones que nos aporta, para fomentar el cambio estructural del sistema de co-

<sup>93</sup> J. L. VIVERO POL, T. FERRANDO, *Los bienes comunales y la comunalización: una narrativa nueva y antigua a la vez para enriquecer las reivindicaciones a favor de la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación*, en *Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición*, 2017, pp. 58-60.

<sup>94</sup> T. AUSÍN, *El derecho a comer: Los alimentos como bien público global*, en *Arbor*, 2010, p. 854.

<sup>95</sup> *Ibidem*.

<sup>96</sup> Véase J. RAWLS, *A Theory of Justice*, Cambridge, 1971. En *A Theory of Justice*, la justicia como imparcialidad (*justice as fairness*) aparece como un modelo normativo de distribución equitativa de bienes básicos o primarios (*primary goods*).

<sup>97</sup> T. AUSÍN, *op. cit.*, p. 855.

mercio alimentario, cita por ejemplo la equiparación arancelaria entre todos los Estados, la reformulación de las políticas de subsidios agrarios en Estados más ricos o la regulación equitativa del sistema de producción alimentaria, que actualmente se encuentra dominado por un grupo de grandes compañías agroalimentarias que operan en el mercado casi de manera monopolística con la aquiescencia de un marco jurídico consentido<sup>98</sup>.

En opinión de HERRERO OLARTE, «en la medida en que sigue siendo un reto que desde que el ser humano tiene registros al respecto, vale la pena cuestionarse si la alimentación del hombre no está teniendo la consideración global que amerita al ser un derecho humano y, por ende, un bien público global»<sup>99</sup>. Según esta autora, aunque los Estados se adhieran a Tratados Internacionales que protegen los Derechos Humanos, cuando es necesario que la voluntad política se traduzca en acuerdos con consecuencias y sanciones y presupuestos disponibles, los acuerdos reales nunca llegan a tener lugar, generando la desconfianza de una sociedad que demanda soluciones<sup>100</sup>. En este sentido, la consideración como bien público global de la seguridad alimentaria sería, por tanto, un instrumento útil que permita coordinar la legislación internacional y la cooperación para lograr que la población del mundo pueda ejercer su derecho a la alimentación.

Atendiendo a lo que establecen los autores mencionados, entendemos que la consideración de la seguridad alimentaria como bien público global sería, por así decir, un factor de sensibilización, una metodología nueva, una nueva narrativa en el sistema de gobernanza de la seguridad alimentaria, que impulsaría la toma de decisiones políticas internacionales y una regulación jurídica más coherente y efectiva de acuerdo a este interés común compartido por todos: alimentarnos adecuadamente. Aportaría coherencia entre las medidas de los Estados, las medidas políticas y las regulaciones jurídicas internacionales.

Por su parte, PAGE considera que si bien en las primeras etapas de la emergencia del concepto de bien público global, la seguridad alimentaria no era incluida, en cambio ciertas dimensiones globales de la seguridad alimentaria incidían positivamente en otros bienes públicos globales que sí eran ampliamente considerados por la doctrina como tales, como por ejemplo la salud, la educación, el medio ambiente y la paz y seguridad internacionales<sup>101</sup>. En este sentido, este autor afirma que:

- la educación nutricional o la gestión sostenible de los sistemas agrícolas sin la utilización excesiva de insumos químicos, ni el procesamiento excesivo de los alimentos, benefician a la salud en general de la población y a la educación en materia alimentaria;

- la inversión en investigación agrícola para el desempeño de una agricultura ecológicamente correcta, así como su adaptación a las nuevas condiciones climáticas, contribuye a hacer frente a los desafíos del cambio climático;

- el suministro de productos alimentarios básicos para todos y el apoyo a los pequeños productores locales para que mantengan sus medios de subsistencia, hace disminuir la inseguridad alimentaria, crea desarrollo local y nacional y evita el alzamiento social por el aumento de los precios de los alimentos o la falta de oferta. En definitiva, genera condiciones más proclives para construir paz y seguridad.

Por tanto, PAGE, aunque no lo exprese con estos términos, considera a la seguridad alimentaria como un elemento complementario e instrumental para la consecución de otros

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 855.

<sup>99</sup> S. HERRERO OLARTE, *La seguridad alimentaria como bien público global*, *op. cit.*, p. 198.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 205.

<sup>101</sup> H. PAGE, *Global Governance and Food Security as Global Public Good*, en *Center on International Cooperation*, 2013, pp. 21-22.

bienes públicos globales con mayor reconocimiento. En este sentido, establece, por ejemplo, que una falta de atención a la mitigación y adaptación de los sistemas agrícolas al cambio climático puede dar lugar a una serie de repercusiones negativas para todos, es decir, a los “*Global Public Bads*”, como así los denomina<sup>102</sup>.

Así pues, establece que dado que el sistema de comercio internacional de los alimentos no va a cambiar a corto plazo, y que actualmente es dominado por corporaciones globales que actúan de acuerdo a los principios de negocio privado, es necesario fijar alianzas público-privadas que incentiven una iniciativa empresarial responsable con beneficios sostenibles a largo plazo. Este enfoque de la cooperación y coordinación con el sector privado para la protección de la seguridad alimentaria ya fue acogido por el Comité de la Seguridad Alimentaria Mundial y la FAO en 2013 en defensa de una Estrategia para crear alianzas con el sector privado en esta dirección<sup>103</sup>.

#### 4.1 *Justificación de la consideración de la Seguridad Alimentaria como Bien Público Global*

A la luz de las consideraciones de la doctrina sobre la teoría de los bienes públicos globales, creemos que la seguridad alimentaria puede acoger la consideración de bien público global.

Haciendo una síntesis a lo anteriormente expuesto, vimos cómo había diferentes enfoques<sup>104</sup> de la doctrina para determinar qué se entendía por bien público global. Pues bien, los elementos comunes que encontramos en esas opiniones son los siguientes:

1. Sus beneficios (en relación a su provisión y acceso) se extienden a todos los Estados, personas y generaciones futuras, y cuya gestión supera el ámbito nacional.
2. Al tener beneficios extensibles a todos, se dice que los bienes públicos globales generan externalidades, esto es, implican una serie de efectos negativos colaterales al no provisionarse que afectan a todos, y de la misma manera, generan consecuencias positivas generales si se proveen.
3. Son bienes de interés global que benefician a todos los Estados, personas y generaciones futuras y su provisión, por tanto, requiere la búsqueda de recursos financieros adicionales, más allá de la cooperación internacional.
4. Son fallos del mercado, en la medida en que la ley de la oferta y la demanda no aseguran su provisión ideal para la sociedad.
5. Sus beneficios son indivisibles y tienden a no ser excluibles.
6. Su provisión es necesaria para la realización de los derechos humanos inherentes a la dignidad de las personas.

Veamos ahora cómo la seguridad alimentaria cumple estas condiciones para ser considerada como bien público global atendiendo a las opiniones de la doctrina.

En relación a las dos primeras premisas (1 y 2), la seguridad alimentaria puede considerarse como un bien público global, en primer lugar, porque es una cuestión que afecta a toda la población mundial. Si las personas no comen, se mueren. La alimentación es una necesidad básica de todo ser humano, independientemente del lugar donde resida. Por tan-

<sup>102</sup> *Ibidem.*, p. 22.

<sup>103</sup> CL 146/LIM/4: FAO Strategy for Partnerships with the Private Sector y CL 146/8: FAO Strategy for Partnerships with Civil Society Organizations, 2013.

<sup>104</sup> El enfoque positivista de los bien público global ponía el énfasis en la dimensión global del bien. El enfoque constructivista enfatizaba en el carácter público del bien como consecuencia de demandas sociales y decisiones políticas.

to, en sí misma, la seguridad alimentaria es un valor, un objetivo que debe proteger todo Estado para con su población. De este modo, la falta de seguridad alimentaria puede dar lugar a lo que se denominan externalidades negativas, como la propagación más rápida de enfermedades (las personas desnutridas son más propensas a estar enfermas), el subdesarrollo (sin alimentos, la población permanece inactiva), el posible conflicto por el acceso a los escasos alimentos, los desplazamientos forzados de población en busca de nuevas vías alimentarias, etc. Por tanto, si entendemos que la seguridad alimentaria presenta vínculos innegables con la lucha contra la pobreza, la salud, el respeto del derecho fundamental a estar libre de hambre, y en general con la posibilitación de la vida humana, esto nos lleva a pensar que la seguridad alimentaria es un bien público global por sus efectos humanitarios y sociales extensibles a todos. A su vez, se puede pensar que sus beneficios se extienden a las generaciones futuras, ya que los niños que nacen de una madre alimentada correctamente tienen mayor posibilidad de un desarrollo sano, con órganos bien formados y con una estructura corporal que le permita desarrollar su pleno potencial como ser humano.

En relación con las últimas tres premisas (4, 5 y 6), la seguridad alimentaria también puede considerarse como un bien público global, en la medida en que si existe un entorno donde haya seguridad alimentaria, con alimentos en cantidad y calidad suficientes, está claro que mayor posibilidad de éxito tendrá la realización del derecho humano a la alimentación. Por tanto se puede decir que la provisión de la seguridad alimentaria es necesaria para la plena realización de este derecho humano.

A su vez, se decía que los bienes públicos globales eran un fallo del mercado porque la ley de la oferta y la demanda no aseguran su provisión para la sociedad<sup>105</sup>. Esto se aplica también a la seguridad alimentaria. Efectivamente, sólo basta recordar que las crisis alimentarias, sobre todo las que se produjeron en 2008 con el aumento del precio de los alimentos, son fruto del fracaso global del mercado, “*global market failure*”. Dado que el actual sistema agroalimentario no garantiza que todos podamos acceder a los alimentos, especialmente las personas más pobres, entendemos que la ley de la oferta y la demanda del mercado no garantiza que existe seguridad alimentaria. Por tanto, el actual comercio internacional de alimentos, tal como está concebido, no asegura una provisión ideal de seguridad alimentaria para todos<sup>106</sup>. La seguridad alimentaria depende, en gran medida, de la agricultura y del comercio internacional, ámbitos que requieren de una cooperación y gobernanza global porque, a falta de esta regulación, los mercados entregados a sí mismos tienen efectos negativos en los Estados más pobres. Este es el principal problema de la volatilidad de los precios agrícolas, que solo puede ser estabilizado por instrumentos regulatorios apropiados.

Se decía también que los beneficios de los bienes públicos globales tienden a no ser excluibles, esto es, sus beneficios y costos deben ser compartidos por todos. De la no exclusividad deriva el principio de no exclusión de los bienes públicos, que hace referencia a la imposibilidad de excluir del consumo de un bien a determinadas personas mediante consideraciones legales y sociales. Esto también puede aplicarse a la seguridad alimentaria como bien público global. En primer lugar porque el derecho humano a la alimentación

---

<sup>105</sup> Véase: P. TIMMER, *Food Security and Scarcity: Why Ending Hunger Is So Hard*, Philadelphia, 2015.

<sup>106</sup> De hecho, la inestabilidad en el mercado internacional de alimentos durante los últimos años ha hecho reavivar las preocupaciones sobre la seguridad alimentaria de la población. Se hace necesaria la transición a un sistema alimentario más justo y sostenible, donde no se desperdicien toneladas de alimentos en los Estados desarrollados mientras otras personas mueren de hambre en los Estados en desarrollo, o incluso donde hay personas que no tienen qué comer, por falta de dinero, dentro de los propios Estados desarrollados. Véase: X. FERNÁNDEZ PONS, *Seguridad y crisis alimentarias: planteamientos desde la OMC*, en J. BONET PÉREZ, J. SAURA ESTAPÀ (Eds.), *El Derecho Internacional de los derechos humanos en períodos de crisis*, Madrid, 2013, pp. 234-235.



impone una obligación de resultado inmediato en relación a la no discriminación, esto es, a la imposibilidad de negar el acceso a los alimentos por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social<sup>107</sup>. Toda discriminación en esos términos constituye una violación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por tanto, si la seguridad alimentaria es un bien público global participaría de esta exigibilidad que requiere el principio de no discriminación para el derecho a la alimentación, por lo tendría el carácter de bien público no excluible. En segundo lugar, el hecho de que los bienes públicos globales tengan beneficios para todos y, por ello, sus costos también deben ser compartidos por todos, nos hace pensar en la idea subyacente de la responsabilidad de proteger aplicada a la seguridad alimentaria; esto es, entendemos que en primer lugar serían los Estados los que deben provisionar el bien público global de seguridad alimentaria a su población y en caso de que éste no pueda o no quiera<sup>108</sup>, debería ser la comunidad internacional la que supla esa provisión, por lo que en realidad los costos del bien público global serían compartidos por todos.

En este sentido, en relación a la no exclusión del bien público global de seguridad alimentaria, se podría incluir en las legislaciones nacionales un impuesto, llamado por ejemplo “impuesto de solidaridad alimentaria” en función del cual, todos contribuyamos en función de nuestras riquezas para que los que no tienen qué comer, puedan comer sobre la base de las ganancias de esa recaudación. Básicamente esto es lo que hacen ONGs, en base a contribuciones voluntarias, para repartir alimentos en las zonas con crisis alimentarias. Pero si en vez de ser contribuciones voluntarias, simplemente cada español que trabaje aportase, por ejemplo, un cantidad simbólica de 3 euros al mes mediante este impuesto, está claro que al menos en España no habría nadie que se quedase sin comer, siempre y cuando el Gobierno orquestase la institucionalización del reparto de los alimentos y crease comedores en cada ciudad para los más pobres. Podría crearse también el llamado “Ministerio de la Alimentación: por una alimentación para todos, en calidad y cantidad suficientes” para articular esta idea y este objetivo.

El enfoque positivista de los bienes públicos globales, explicado anteriormente, enfatizaba en el carácter global del bien, es decir, en que existen determinados bienes públicos que son propiamente de interés global. Esto nos hace pensar en la siguiente cuestión: el alimentarnos es un interés que compartimos todos, es una necesidad básica para sobrevivir, como el beber, que tiene toda la población de todo Estado, ¿habrá algo más apremiante para la comunidad internacional y para todos los Estados que el hecho de que estemos todos alimentados?

El enfoque constructivista de los bienes públicos globales, también analizado anteriormente, enfatizaba sobre el carácter público del bien y consideraba que los bienes públicos globales son fruto demandas sociales y consecuentes decisiones políticas. En este sentido, nos han hecho creer que los alimentos son bienes privados y que se rigen por las normas del comercio internacional. Sin embargo, en las cumbres mundiales y en la regulación internacional, sí que se pone de manifiesto la intención de acabar con el hambre en el mundo. Entonces esto nos hace pensar en otra cuestión: ¿y si se cambiase

---

<sup>107</sup>UN Doc., E/C.12/1999/5, CESCR Observación general 12, 12 de mayo de 1999, *El derecho a una alimentación adecuada* (art. 11), *op. cit.*.

<sup>108</sup> Una vez que ha demostrado que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas de alimentación para su población.

la construcción social sobre la consideración de los alimentos como bienes privados y se empezase a introducir la idea de que son bienes públicos que materializan la provisión del bien público global de seguridad alimentaria?

En consideración de la doctrina predominante, se considera que la salud, la seguridad internacional, la educación y el medio ambiente son bienes públicos globales. No quitamos razón de ello; sin embargo lo que no es entendible es cómo la seguridad alimentaria en sí misma no es considerada por muchos como bien público global a pesar de que:

- primero, la alimentación es una necesidad básica del ser humano, sin la cual puede morir o no desarrollar su potencial físico y psíquico;
- segundo, si no se está alimentado, se es más vulnerable a estar enfermo;
- tercero, si no se come bien, no es factible poder estar en condiciones óptimas para desarrollar un proceso de aprendizaje en las escuelas y en las Universidades;
- cuarto, la producción insostenible de alimentos del actual sistema agroalimentario y la destrucción de la biodiversidad genética, afecta al medio ambiente y contribuye a la emisión de gases efecto invernadero;
- quinto, sin seguridad alimentaria no hay desarrollo y sin desarrollo no hay paz y seguridad internacionales.

Dado que la calificación de “Bienes Públicos Globales” refuerza el aspecto de su provisión, lo que entendemos es que, que en primer lugar se debería establecer una “Agenda Universal de Bienes Públicos Globales”, para determinar qué es un bien público global y qué no; posteriormente habría que instrumentalizar la forma de protección de los bienes públicos globales, esto es, encontrar la fórmula en la que se identifiquen las obligaciones positivas y procedimentales de los Estados en relación a la protección de estos bienes. Esta fórmula puede ser proporcionada por un Tratado Internacional, que fije los compromisos, las responsabilidades y las obligaciones de los Estados con respecto a la provisión de estos bienes. Este Tratado podría auspiciarlo la Asamblea General mediante la Comisión de Derecho Internacional, para que haga una propuesta de codificación. Entendemos que el régimen jurídico de los bienes públicos globales se articularía bajo el principio de “Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas”, en el sentido de que tiene que haber un mínimo común universal en la provisión de los bienes públicos globales que se hayan fijado previamente, pero como no todas las necesidades de los Estados son las mismas, cada Estado deberá trabajar en la provisión que deba reforzar. Esto es, Mali, Sudán del Sur o cualquier otro Estado de África Subsahariana tendrá que reforzar la provisión de la seguridad alimentaria en términos de cantidad, mientras que España por ejemplo tendría que reforzar la seguridad alimentaria de los más pobres y vulnerables, dado que en general se puede decir que existe seguridad alimentaria en España.

Por tanto, las obligaciones que derivarían de este Tratado Internacional de Bienes Públicos Globales serían obligaciones comunes, pero diferenciadas, que participarían del carácter de resultados y no de medios. Esto es, serían obligaciones de resultado común mínimo y no de medios, en el sentido de que cada Estado será libre a la hora de elegir los medios adecuados que materialicen la provisión de esos bienes públicos globales fijados en el Tratado Internacional. En este sentido, creemos que en primer lugar sería cada Estado el que, atendiendo a esos estándares internacionales fijados de provisión de bienes públicos globales, deba proporcionar éstos a su población, y si no puede o no quiere, entonces un “Fondo Común de Bienes Públicos Globales”, con

contribuciones periódicas de los Estados más desarrollados, debería colaborar en esta provisión<sup>109</sup>.

Creemos que ese Tratado Internacional de Bienes Públicos Globales debería articularse bajo la premisa de protección de tres objetivos de interés público global (todos ellos coherentes con los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas):

- Paz y Seguridad Internacionales;
- Protección y promoción de los Derechos Humanos, inherentes a la vida y a la dignidad humana;
- Protección del Medio Ambiente Natural.

Con respecto a la provisión de la seguridad alimentaria como bien público global, el “Fondo Común de Bienes Públicos Globales” podría diseñar una “Cobertura Universal de Alimentos” para garantizar una cantidad mínima de alimentos a todos, en todas partes, todos los días, similar a la cobertura de salud universal y la educación primaria universal, ambas disponibles en muchos Estados del mundo. Asimismo podría gestionar un “Banco Mundial de Semillas”, que de hecho ya existe<sup>110</sup>, pero no es gestionado por la comunidad internacional.

Otra propuesta para materializar la provisión del bien público global de seguridad alimentaria sería llevar el comercio internacional de alimentos fuera de la Organización Mundial del Comercio, ya que los alimentos no pueden considerarse como simples mercancías, debido a sus múltiples dimensiones para los seres humanos.

Somos conscientes de la complejidad de estos asuntos, ya que alimentación es un tema multidimensional y transversal, muy complejo, en el que se entremezclan intereses políticos, económicos, sociales y culturales. Es por ello necesario continuar facilitando espacios de negociación para lograr acuerdos internacionales, basados en la convergencia y coherencia de políticas, lo más inclusivo posible, en el que se reconcilien diferentes intereses y prime el derecho a la alimentación de los pueblos, comunidades y naciones que sufren el flagelo del hambre y la malnutrición. Cuando leemos estas ideas, nosotros mismos pensamos que aún queda un largo camino por correr para que esto pueda suceder en la realidad, pero sin embargo hay que reinventarse, crear y ofrecer nuevas ideas, nuevos métodos, que vayan calando en el sentir general. Lo mismo pensarían los esclavos hasta que consiguieron que se prohibiera la esclavitud....

## 5. Conclusiones

<sup>109</sup> El propio Profesor CARRILLO SALCEDO ya nos hablaba de una Autoridad Mundial. Nos limitamos a transcribir sus palabras para dejar abierta la reflexión del lector: «Ninguna de las Instituciones Internacionales existentes proporciona un control adecuado de los mercados globales y de ahí que, a fin de afrontar los efectos negativos de la globalización, pudiera pensarse que la solución más adecuada consiste en la realización de una aspiración que hunde sus raíces en la idea de la civitas máxima, el totus orbis de Francisco de Vitoria, y el ius cosmopolitanum de Immanuel Kant: la instauración de una Autoridad Mundial. Dicha Autoridad, cuyo poder debería alcanzar vigencia en el mundo entero y poseer medios idóneos para conducir el Bien Común Universal, habría de establecerse con el consentimiento de todas las Naciones y no imponerse por la fuerza de las grandes potencias. La propuesta tiene indiscutible relevancia ética, pero para que pudiera ser una realidad es indispensable que existiesen intereses comunes, así como un patrimonio común de valores, principios y procedimientos». J. A. CARRILLO SALCEDO, *Globalización y orden internacional*, Sevilla, 2005, pp. 36-67.

<sup>110</sup> El Banco Mundial de Semillas y la seguridad alimentaria, Noticias la Vanguardia, mayo 2017, disponible en: <https://www.lavanguardia.com/natural/20170526/422948141315/cambio-climatico-amenaza-boveda-fin-del-mundo.html> consultado el 28 de enero de 2019.

Los bienes públicos globales pueden ser un marco de referencia útil para coordinar y aunar esfuerzos en las voluntades políticas y en la financiación internacional en aras de dar resolución a problemas, metas o desafíos que nos interesan o afectan a todos y que necesitan de una acción colectiva por parte de todos los Estados.

Atendiendo a las premisas iniciales expuestas en el comienzo de este trabajo, la seguridad alimentaria puede ser considerada como un bien público global. Entender la seguridad alimentaria como un bien público global sería, de acuerdo con las consideraciones previas, un factor de estabilidad y paz sostenibles.

Esta nueva aproximación de la seguridad alimentaria sirve de base para justificar que los alimentos no pueden ser tratados como simples mercancías sujetas a las reglas del comercio internacional en la medida en que posibilitan la provisión de ese bien público global. Se ha seleccionado esta terminología (Bien Público Global) porque empieza a emerger entre la doctrina, programas, organismos especializados de Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y porque creemos que es la que refuerza más la idea del suministro de alimentos para todos.

La determinación de los bienes públicos globales no puede hacerse al margen del Derecho Internacional. Esta disciplina es necesaria en aras a identificar, definir y priorizar el dominio público global. Se hace necesario, desde luego, la determinación de qué se incluye dentro de los bienes públicos globales (por así decirlo, una especie de Agenda universal de bienes públicos globales que podría elaborar la Asamblea General)<sup>111</sup>, la regulación de su provisión y los procedimientos para llegar a acuerdos entre los actores públicos, privados y la sociedad civil.

Si se llegase a determinar una Agenda Universal de Bienes Públicos Globales y su regulación finalmente fuera incluida dentro de las funciones del Derecho Internacional, como mínimo la seguridad alimentaria tendría que considerarse como bien público global al mismo nivel que la salud, la educación, el medio ambiente y la paz y seguridad internacionales. O en todo caso, la paz y seguridad internacionales como bien público global puro y las acciones en los otros campos (salud, medio ambiente, educación, y seguridad alimentaria) como bienes públicos globales complementarios o instrumentales para alcanzar el objetivo común de la paz y seguridad internacionales.

---

<sup>111</sup> En parecidos términos véase: I. KAUL, et al., *Global public goods: a concept for framing the post-2015 agenda?*, Discussion Paper, German Development Institut, Bonn, 2013.