

# “Soluciones basadas en la naturaleza”

## La mercantilización de la gobernanza ambiental mundial<sup>1</sup>

*Mary Ann Manahan*

### **Introducción**

El sistema multilateral está en crisis. En concreto, el multilateralismo, encarnado principalmente por el sistema de las Naciones Unidas [ONU], se ha visto empañado por las controversias en torno a su legitimidad, credibilidad y relevancia como institución mundial capaz de fomentar la cooperación y la acción internacionales en torno a los problemas más acuciantes de la actualidad, como el cambio climático, la creciente desigualdad, la salud y la pandemia de COVID-19 (Monsalve, 2021). Sin embargo, la crisis del multilateralismo no es nueva. No es más que una continuación de procesos políticos e históricos que comenzaron a finales de los años setenta.

Según Adom Getachew, esta década estuvo marcada por una contrarrevolución neoliberal del capital que trajo consigo cambios

<sup>1</sup> Este capítulo recupera y amplía mi investigación llevada a cabo conjuntamente con Madhuresh Kumar publicada bajo el título *Asalto al poder: Mapeo del multistakeholderismo en la gobernanza mundial* (ver Manahan y Kumar, 2021).

significativos dentro del sistema de la ONU. En primer lugar, el rechazo de la visión del Nuevo Orden Económico Internacional [NOEI] de dismantelar los vestigios económicos del colonialismo (Getachew, 2019). El NOEI fue defendido por los nuevos países independientes del Sur global que abogaban por el bienestar internacional, la redistribución y la justicia global a través de un nuevo sistema global interdependiente como vías para poner fin a las relaciones comerciales explotadoras e injustas y a un orden financiero construido por Occidente que mantenía estructuralmente la hegemonía global de Estados Unidos (Doucouré, 2023). En segundo lugar, la retirada gradual de Estados Unidos de la ONU y otras instituciones multilaterales en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial (Getachew, 2019, pp. 176-77). En lugar de participar en un orden internacional basado en normas, Estados Unidos adoptó un “nuevo soberanismo” que promovía la intervención militar y rechazaba las normas internacionales (Getachew, 2019, pp. 178-79).

En tercer lugar, se generalizó la crítica a la ineficacia del sector público y a la regulación estatal. Los defensores de esta crítica afirmaban que el sector privado y el mercado eran más eficientes y, por tanto, debían tener un mayor papel en la política y la gobernanza públicas. A principios de la década de los ochenta, este pensamiento neoliberal se convirtió en hegemónico, imponiendo lógicas empresariales de “calidad” y “eficiencia” como normas universales que debían adoptar las instituciones públicas a múltiples escalas (Lander y Arconada Rodríguez, 2019). Esta evolución se vio reforzada por la popularización del concepto de “gobernanza” por parte del Banco Mundial en la década de los noventa, que abrió tácitamente el espacio para que las empresas, como parte de la “sociedad civil”, participaran en la toma de decisiones sobre una serie de temas internacionales, en particular en el suministro de bienes públicos mundiales (ver Kaul et al., 1999).

El multistakeholderismo<sup>2</sup> se convirtió en el nuevo enfoque para poner en práctica este cambio paradigmático que introdujo “todo un conjunto nuevo de actores de gobernanza y un nuevo proceso para elaborar leyes y regulaciones globales” (Gleckman, 1998). El siglo XXI fue testigo de la creciente influencia de las empresas transnacionales [ETN] y otros actores privados que dan más importancia a los intereses políticos y económicos que a las cuestiones de interés público y al destino del planeta. Su papel se ha visto reforzado por la modalidad de las asociaciones público-privadas (McKeon, 2017) y el Pacto Mundial de la ONU, la mayor iniciativa de “sostenibilidad” empresarial de la década de los años 2000 (Manahan y Kumar, 2021).

Con raíces en la ciencia y prácticas de gestión empresarial, el concepto de “partes interesadas” en el multistakeholderismo se refiere a organizaciones y personas que tienen “intereses en juego” o un interés en debatir un reto político específico o en generar acciones para abordarlo. Sin embargo, el lenguaje de las partes interesadas y de los intereses en juego, sobre todo a escala mundial, está impregnado de cuestiones políticas indiscutibles y asimetrías de poder que a menudo se ocultan o eluden en el intento de alcanzar un consenso orientado a la acción. No todas las partes interesadas tienen la misma posición y no todos los intereses en juego definen la agenda, los planes y las acciones dentro de las iniciativas de multistakeholderismo. A menudo, los más poderosos, ya sean países, donantes o empresas, son los que inclinan la balanza de la gobernanza.

Este capítulo ofrece una crítica del multistakeholderismo como una forma de gobernanza mundial privatizada marcada por la captura corporativa, el déficit democrático y de rendición de cuentas, y una ONU cómplice. Contribuye a los debates sobre transformación ecosocial explorando críticamente las articulaciones concretas del multistakeholderismo en la gobernanza ambiental mundial. Analiza

<sup>2</sup> Multistakeholderismo es un anglicismo que retoma la dicción usada a nivel internacional para referirse al principio de múltiples partes interesadas, que pretende abrirse a la participación y consideración de los enfoques de todos los actores que participan en una determinada iniciativa o política.

los actuales entrelazamientos entre los Nortes y los Sures geopolíticos, argumentando que la gobernanza ambiental mundial bajo el multistakeholderismo se sustenta en discursos y perspectivas coloniales y capitalistas sobre la Naturaleza. Estas epistemes dieron lugar a las llamadas “soluciones basadas en la naturaleza”, en las que invierten lucrativamente las grandes ETN contaminantes y otros actores privados. Impulsadas por la lógica neoliberal de que una solución solo es viable si es, ante todo, rentable, las iniciativas de multistakeholderismo en torno a las “soluciones basadas en la naturaleza” están configurando predominantemente los límites de las soluciones a las crisis ecosociales. Por último, el capítulo concluye con una reflexión sobre las posibilidades de reconstituir un multilateralismo democrático radical en el actual sistema de gobernanza mundial.

## **La privatización de la gobernanza ambiental mundial**

Varias dinámicas coalescentes han facilitado el auge del multistakeholderismo en el gobierno de los ecosistemas mundiales. Una es el ejercicio de la autoridad política nacional por parte de poderosos gobiernos productores de contaminación en cuestiones ecosociales que requieren una acción colectiva más allá de las fronteras nacionales. Un ejemplo es la insistencia de EE. UU. y la UE en considerar el índice de emisiones de gases de efecto invernadero como un asunto nacional, y no como una cuestión de toma de decisiones a nivel internacional (Gleckman, 1998). Esta flagrante muestra de dominio nacional por parte de los países poderosos cuando conviene a sus intereses ha obstaculizado la gobernanza ambiental multilateral.

La segunda es la institucionalización del “desarrollo sostenible”, un término que se situó en el mapa gracias al Informe “Nuestro Futuro Común” de 1987, también conocido como Informe Brundtland, y a la Cumbre de la Tierra de 1992 que engendró la Agenda 21 y la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. El desarrollo

sostenible se definió en el informe Brundtland como “el desarrollo que permite satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones de satisfacer sus necesidades propias” (ONU, 1987). Aunque el concepto ha sido muy debatido por su ambigüedad, en su núcleo está la certeza de que el crecimiento económico ilimitado y la protección de la Naturaleza pueden ir de la mano, incluso en un planeta finito, y de que no existe un conflicto inevitable entre ambos (The Sustainable Development Knowledge Platform, 2022). Veinte años después, en la Cumbre de Río+20, los estados miembro de la ONU renovaron los mismos objetivos de desarrollo de beneficios, personas y planeta. Pero esta vez incluso abogando por una “relación de refuerzo mutuo [...] de los objetivos de crecimiento económico, protección de la naturaleza y equidad social” (Wilshusen, 2014) bajo un nuevo marco: la “economía verde”, en cuyo centro se encuentra la continuación de la lógica dominante del capitalismo depredador y neoliberal.

En este nuevo marco, salvar la Naturaleza y la biodiversidad solo puede lograrse mediante la revalorización y la incorporación de los pueblos y los ecosistemas a las condiciones de los mercados financieros y mundiales (Büscher et al., 2012). Para ello, los estados, el sector privado y la sociedad civil han reformulado las medidas y acciones de gobernanza medioambiental, pasando de una normativa ambiental centralizada y dirigida por el estado a enfoques descentralizados y basados en el mercado (por ejemplo, el pago por servicios ecosistémicos) (Dressler et al., 2012). La reorientación hacia enfoques basados en el mercado se considera la respuesta “alternativa” a las pesadas y estrictas regulaciones de los años sesenta y setenta, o lo que Naomi Klein denomina la “edad de oro de la legislación medioambiental”, respaldada por el principio de que quien contamina paga y que limitaba severamente la contaminación y otras formas de degradación medioambiental mediante sanciones efectivas (Klein, 2015). Según Klein, estas políticas se diseñaron para regular la contaminación y proteger la salud pública y el medioambiente, pero luego fueron duramente criticadas por los neoliberales que las