

---

## LA GOBERNANZA MULTIACTOR Y OTRAS FORMAS DE AGENCIA URBANA GLOBAL

- HACIA UNA ECOLOGÍA DE SABERES PARA LA POLÍTICA GLOBAL. ALIANZAS ENTRE SOCIEDAD CIVIL Y GOBIERNOS LOCALES EN EL MARCO DE HÁBITAT III

*Eva Garcia-Chueca y Lorena Zárate*

- Y AHORA, ¿QUÉ? NUEVAS FORMAS DE DIPLOMACIA DE CIUDADES Y GOBERNANZA URBANA GLOBAL

*Anna Kosovac y Daniel Pejic*



# HACIA UNA ECOLOGÍA DE SABERES PARA LA POLÍTICA GLOBAL. ALIANZAS ENTRE SOCIEDAD CIVIL Y GOBIERNOS LOCALES EN EL MARCO DE HÁBITAT III\*

**Eva Garcia-Chueca**

*Investigadora sénior, Programa Ciudades Globales, CIDOB*

**Lorena Zárte**

*Integrante de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad*

*\* Las reflexiones aquí presentadas emanan de la experiencia directa de las autoras en las redes analizadas, así como en el proceso preparatorio de Hábitat III. Eva Garcia-Chueca fue coordinadora de la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU (2007-2017) y experta de la Policy Unit sobre el Derecho a la Ciudad y Ciudades para todos/as de Hábitat III (2015-2016). Lorena Zárte fue presidenta de HIC de 2011-2019 y, en esa calidad, participó en un gran número de reuniones y encuentros internacionales de preparación de Hábitat III, así como en la propia cumbre.*

## I. De la crisis del multilateralismo a la gobernanza multiactor

Las estructuras de gobernanza globales se han diseñado por y para los estados-nación, dando origen a los marcos multilaterales que vienen dominando las relaciones internacionales desde la Segunda Guerra Mundial. La globalización, que se aceleró con el fin de la Guerra Fría, ha provocado, entre otros, dos grandes fenómenos que han contribuido a poner en jaque el multilateralismo dominante. En primer lugar, ha propiciado la multiplicación de actores con presencia internacional que buscan incidir en los espacios globales de toma de decisión. Organizaciones de la sociedad civil, gobiernos subnacionales o grandes corporaciones, por citar sólo algunos ejemplos, se articulan hoy transnacionalmente para participar de las relaciones internacionales y hacer valer sus intereses y puntos de vista. Esta atomización de las dinámicas internacionales no solo ha erosionado el poder decimonónico de los estados-nación, sino que también ha ido acompañada de cambios profundos en las relaciones de poder existentes entre ellos y con otros actores. En gran parte, esto ha sido provocado por la primacía del neoliberalismo a escala mundial, que ha facilitado la concentración de poder económico en manos de pocas empresas e instituciones financieras transnacionales que, frente a organismos públicos afectados por las políticas de ajuste estructural de las últimas tres décadas, han adquirido una creciente notoriedad en la gobernanza global.

El segundo fenómeno a destacar, vinculado con el impacto de la globalización en la gobernanza multilateral, es la interconexión sin precedentes de las causas y los impactos de los problemas contemporáneos. Frente a tal grado de complejidad, son necesarias respuestas colectivas a los desafíos globales como la transición energética o la erradicación de las desigualdades. Sin una acción concertada que pase por el compromiso a largo plazo de varias tipologías de actores, difícilmente será posible encontrar soluciones sostenibles y con suficiente capacidad de transformación. Los estados-nación, no ajenos a esta realidad, interpelan cada vez más a los actores no estatales, tal como atestigua el propio texto resultante de Hábitat III, la Nueva Agenda Urbana (NAU) o, poco antes, la Agenda 2030 (2015).

Las estructuras de gobernanza globales se han diseñado por y para los estados-nación, dando origen a los marcos multilaterales que vienen dominando las relaciones internacionales desde la Segunda Guerra Mundial.

Con estos elementos como telón de fondo, puede afirmarse que el multilateralismo clásico está en crisis, tal como muestra también el texto de Ian Klaus de este volumen. Las propias Naciones Unidas, conscientes de ello, llevan años discutiendo acerca de cómo materializar una posible reforma. E incluso dedicaron la conmemoración de su 75 aniversario, en septiembre de 2020, a promover debates internacionales que la ayudaran a definir una estrategia para la acción (Bargués, 2020). En este contexto, se están produciendo diversas discusiones sobre la necesidad de transitar de una gobernanza global multilateral a un esquema de gobernanza multiactor que pluralice las relaciones internacionales a través del reconocimiento de la voz y el papel de otros actores con peso creciente en los asuntos internacionales.

Pero ¿qué significa exactamente y, sobre todo, qué implicaciones puede tener la implantación de una *gobernanza multiactor*? A menudo se argumenta que lo multiactor constituye un marco de gobernanza global más inclusivo que permite transgredir las limitaciones intrínsecas del multilateralismo tradicional, eminentemente estadocéntrico, al facilitar la articulación y acción conjunta de actores estatales y no estatales en el abordaje de desafíos globales (Cogburn, 2006). Se afirma, también, que es un enfoque que permite responder de forma más pragmática a los problemas porque posibilita la colaboración entre actores con diferentes perspectivas e intereses en la búsqueda y el desarrollo de soluciones.

Sin embargo, esta definición recuerda las primeras formulaciones teóricas de la *gobernanza*, según las cuales esta constituye una fórmula de gobierno que permite profundizar la democracia a través de una mayor interlocución entre diferentes actores. Pero ¿es *gobernanza* sinónimo de *democracia*? Si tenemos en cuenta que las raíces históricas de la gobernanza coinciden con los procesos de desregulación y privatización que se empezaron a producir a partir de mediados de los ochenta en los Estados Unidos (Estévez Araújo, 2009), la respuesta a esta pregunta debe cuestionar la consideración automática de lo multiactor como sinónimo de mayor inclusión porque fue precisamente en este contexto histórico cuando la llamada *gobernanza* se convirtió en una herramienta funcional al neoliberalismo, que contribuyó de manera clave a reducir el peso del Estado y a reforzar el del mercado justificando la entrada de grupos de interés privado en espacios de toma de decisiones de la política institucional. De esta forma, en gran medida, se legitimó su voz y su acción de incidencia política que, hasta entonces, se había producido por cauces menos formales y más cuestionados. De modo que, en la práctica, *gobernanza* fue sinónimo de *menor democracia*, si por ello entendemos una participación plural y la defensa del interés público.

La denominada *gobernanza multiactor* aplicada a las relaciones internacionales (*multistakeholderism*, en inglés) debería levantar los mismos celos. Este marco puede ser usado para avanzar hacia una profundización democrática de los debates globales, pero también puede convertirse en el aliado indispensable para que las grandes corporaciones tengan acceso directo a los gobiernos y, sobre todo, para que su influencia sea considerada como legítima por producirse a través de los canales institucionales establecidos por la gobernanza global. De hecho, ciertas iniciativas recientes de Naciones Unidas parecen ir en la dirección de reforzar esta segunda posibilidad. La firma de un memorándum de entendimiento entre la organización y el Foro Económico Mundial en 2019 ha creado un

espacio institucional de diálogo político sin precedentes entre la ONU y las corporaciones multinacionales, marco del que ningún otro actor internacional dispone (Gleckman, 2019).

Lo multiactor no es, por consiguiente, garantía *per se* de mayor y mejor inclusión. Eso dependerá de los actores que participen (o *puedan* participar) de las relaciones de poder que existan entre ellos y de la existencia de mecanismos adecuados para incorporar voces tradicionalmente excluidas. La clave está en movilizar saberes y recursos diversos desde abajo en detrimento de enfoques tecnocráticos privilegiados por la retórica del pragmatismo que, en última instancia, contribuyen a despolitizar la política global y a debilitar una esfera pública que, no por ser global, debería ser menos democrática y transparente. La gobernanza multiactor debe, por supuesto, contar también con mecanismos de responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia (Gleckman, 2018).

## II. Una ecología de saberes para descolonizar las relaciones internacionales

En línea con estas preocupaciones, proponemos interpretar la gobernanza multiactor desde la perspectiva de la «ecología de saberes» (Santos, 2009) como mecanismo para dotarla de mayor alcance y legitimidad. Con esta mirada, perseguimos suplir uno de los vacíos más importantes en la literatura existente sobre la gobernanza multiactor (Scholte, 2020), que se ha centrado sobre todo en realizar análisis descriptivos sobre cómo y por qué surgen iniciativas multiactor, cómo funcionan, o cómo y por qué tienen un determinado impacto en las políticas. Pocos estudios se plantean, en cambio, si los resultados de la gobernanza multiactor son justos o, dicho de otra forma, no se presta suficiente atención en identificar a quiénes beneficia y a quiénes margina.

En la búsqueda de una mayor legitimidad y justicia distributiva, también es necesario tomar en consideración el hecho de que las propias relaciones internacionales en sentido amplio reproducen activamente esquemas de jerarquización de origen colonial. Estas constituyen una disciplina teorizada por intelectuales europeos, norteamericanos y, en menor medida, australianos, que han construido un campo de conocimientos que se ha dedicado a estudiar temas de interés desde sus perspectivas culturales (el sistema interestatal, las hegemonías entre países, la política económica global), al tiempo que silenciaban estructuras de poder internacionales creadas por ellos mismos a través de esquemas de dominación imperial que situaban los territorios de las colonias y a sus gentes en una situación de inferioridad y subordinación (Jones, 2006). Por consiguiente, las relaciones internacionales hunden sus raíces en la exclusión de determinados países y colectivos, por lo que no es difícil imaginar que la gobernanza multiactor surgida de un entorno desigual reproduzca este mismo problema. La reflexión que está teniendo lugar en la escena mundial en torno a la gobernanza puede brindar, sin embargo, una oportunidad para avanzar hacia una necesaria descolonización de las relaciones internacionales si se garantiza la entrada en pie de igualdad de actores históricamente silenciados.

La ecología de saberes puede contribuir a ello porque aporta una mirada crítica a estas cuestiones a partir de la idea de que el conocimiento implica

A menudo se argumenta que lo multiactor constituye un marco de gobernanza global más inclusivo que permite transgredir las limitaciones intrínsecas del multilateralismo tradicional, eminentemente estado-céntrico, al facilitar la articulación y acción conjunta de actores estatales y no estatales en el abordaje de desafíos globales.

Lo multiactor no es garantía *per se* de mayor y mejor inclusión. Eso dependerá de los actores que participan (o puedan participar), de las relaciones de poder que existan entre ellos y de la existencia de mecanismos adecuados para incorporar voces tradicionalmente excluidas.

*reconocimiento*. Es decir, defiende la necesidad de poner en valor (reconocer) las diferentes voces que existen en el mundo y nos insta a entablar con ellas un diálogo horizontal (desjerarquizado) que nos permita tejer puentes de comprensión mutua. Esto pasa por permitir una participación igualitaria de todos los actores pero, sobre todo, de aquellos que están alejados de los centros de poder y de los espacios clave de toma de decisiones. La política global, dominada por visiones estadocéntricas, a menudo burocratizadas y supeditadas a intereses geopolíticos, tiene la oportunidad de humanizarse a través de procesos de construcción colectiva que emanen de la participación de actores tradicionalmente invisibles en las miradas más clásicas a las relaciones internacionales. La descolonización de las relaciones internacionales requiere, sin embargo, de voluntad política y de esfuerzos institucionales que se dirijan a canalizar determinadas voces. En este contexto, una gobernanza multiactor desgobernada (es decir, desregulada o sin unas normas claras que aborden los desequilibrios de poder entre las partes) será inevitablemente excluyente (estará dentro quien llegue antes e influirá quien tenga mejores condiciones para ello).

El presente artículo explora las posibilidades de una ecología de saberes desde abajo entre dos actores que deberían jugar un papel central en esquemas de gobernanza multiactor: la sociedad civil y los gobiernos de las ciudades. La elección de estos actores se justifica porque 1) constituyen elementos claros de anclaje a los territorios donde se manifiestan los problemas globales, y 2) conectan cotidianamente con las personas y, por ende, con los grupos históricamente silenciados. De manera específica, el artículo persigue responder a la pregunta de cómo se desarrollan las estrategias de colaboración entre estos actores para que su voz sea más audible en la escena global, en torno a qué mensajes políticos y cuáles son los límites que encuentran.

Para responder a esta pregunta, se analiza el proceso de articulación que tuvo lugar entre una red de actores de la sociedad civil organizada, la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (PGDC) y una red de ciudades, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), en el marco de la elaboración y adopción de la Nueva Agenda Urbana. El análisis de esta experiencia concreta pretende aportar una mayor claridad acerca de cómo se despliega en la práctica la gobernanza multiactor dentro y fuera de los marcos multilaterales, y cuáles son los elementos que pueden contribuir a reforzar una ecología de saberes para la política global.

### **III. Hábitat III: ¿ventana de oportunidad para una gobernanza multiactor desde abajo?**

En 2016 tuvo lugar la tercera cumbre de la ONU sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible, conocida como *Hábitat III*, que dio continuidad a dos encuentros – organizados décadas antes en Vancouver (1976) y Estambul (1996) – sobre asentamientos humanos. En esta ocasión, la Asamblea General de Naciones Unidas, después de varios años de progresivo reconocimiento político de los gobiernos de las ciudades en la gobernanza global, sobre todo a partir de la década de los 2000 (García-Chueca, 2020), instó a ONU-Hábitat a reforzar los canales de participación de los gobiernos locales y de otros actores de interés en el proceso preparatorio de la conferencia (Naciones Unidas, 2013).

La voluntad de diálogo de las Naciones Unidas con actores que no fueran los estados miembros no era nueva. La organización, prácticamente desde su creación, facilitó la participación de la sociedad civil en la Asamblea General a través de la concesión del estatus consultivo. De manera progresiva, se fueron abriendo y formalizando otros cauces de interlocución a través de la configuración de los denominados *Major Groups* a partir de la Cumbre de la Tierra (1992) y el reconocimiento de otros actores (como las entidades filantrópicas o académicas) a partir de 2013 en el marco del proceso de elaboración de la Agenda 2030.

Las alianzas entre la sociedad civil y los gobiernos de las ciudades tampoco eran un fenómeno nuevo. Ambos venían articulándose de forma intermitente, pero continuada, desde las primeras expresiones del Foro Social Mundial (FSM) a partir de los 2000. Así, el Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social y la Democracia Participativa (FAL), el espacio más significativo de diálogo internacional entre sociedad civil organizada y gobiernos locales, constituyó, durante aproximadamente una década, el brazo «municipalista» del FSM. Las sinergias que posibilitaron ambos espacios, el FSM y el FAL, sentaron las bases para el surgimiento de propuestas que han tenido un largo recorrido político, en cuanto a narrativas internacionales se refiere, a favor de la solidaridad, la participación democrática, la inclusión y los derechos humanos. Destacan especialmente en este sentido la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004)<sup>1</sup> y la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad (2011).<sup>2</sup>

Estos antecedentes sentaron las bases para que, en 2015, dos expresiones relevantes de la sociedad civil organizada y del municipalismo internacional, la PGDC y CGLU respectivamente (herederos de los procesos de diálogo multiactor vinculados al FSM y al FAL<sup>3</sup>), sumaran esfuerzos con el objetivo común de incidir en la futura agenda urbana. A pesar de que el entorno de Naciones Unidas no era nuevo para ninguna de las dos plataformas, incidir en un marco multilateral no era tarea fácil. La participación en los *Major Groups* permitía una cierta interlocución con Naciones Unidas (derecho limitado a voz, como argumenta Galceran en este volumen) pero, frente al papel de las delegaciones diplomáticas de los estados miembros, únicas con derecho a voto, brindaba una capacidad acotada de incidir.

En este contexto, la PGDC y CGLU aunaron esfuerzos y su alianza no sólo tuvo un impacto hacia fuera, esto es, reforzando su capacidad de incidencia política en el proceso de Hábitat III, sino que también tuvo una repercusión interna, dentro de sus propias organizaciones, fortaleciendo y alimentando algunos elementos de sus mensajes y propuestas. El derecho a la ciudad fue el catalizador de estas sinergias hacia fuera y hacia dentro. Frente a la ONU, constituyó la narrativa común que promovieron ambas plataformas durante la negociación de la NAU con vistas a defender la necesidad de que las políticas urbanas se diseñaran situando a las personas en el centro de la acción política. Y, frente a su propia membresía, permitió reforzar determinados contenidos estratégicos. Mientras que para la PGDC, trabajar con gobiernos locales permitía amplificar el impacto de sus propuestas políticas, al tiempo que profundizar su reflexión en torno a la necesidad de reforzar la democracia local y la descentralización política (o los «derechos de las ciudades»), para CGLU, la articulación con la sociedad civil aporta-

La política global, dominada por visiones estado-céntricas, a menudo burocratizadas y supeditadas a intereses geopolíticos, tiene la oportunidad de humanizarse a través de procesos de construcción colectiva que emanen de la participación de actores tradicionalmente invisibles en las miradas más clásicas a las relaciones internacionales.

1. V. [https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A1.1\\_Carta-Mundial-de-Derecho-a-la-Ciudad.pdf](https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A1.1_Carta-Mundial-de-Derecho-a-la-Ciudad.pdf).
2. V. <https://www.uclg-cisdp.org/es/el-derecho-la-ciudad/carta-mundial>.
3. La Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos, una de las comisiones de trabajo de CGLU, ha tenido un papel clave en este proceso porque fue la bisagra entre el FAL y CGLU, así como entre CGLU y la PGDC.

Las alianzas entre la sociedad civil y los gobiernos de las ciudades tampoco era un fenómeno nuevo. Ambos venían articulándose de forma intermitente, pero continuada, desde las primeras expresiones del Foro Social Mundial (FSM) a partir de los 2000.

ba legitimidad y daba una mayor fuerza al enfoque territorial y democrático que la organización defendía desde su creación.

Este *dentro* y *fuera* simultáneo caracterizó también la lógica seguida para influir en el proceso de definición de la NAU, que combinó 1) la incidencia política en espacios de trabajo y fases oficiales del proceso preparatorio de Hábitat III, con 2) la participación en otros foros urbanos y la articulación con agencias del sistema *onusiano* diferentes a ONU-Hábitat, incluyendo, entre otras, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés). Las estrategias *dentro* de Hábitat III implicaron trabajar de manera coordinada para influir en las diferentes etapas de la construcción de la NAU, que se prolongaron durante los 18 meses previos a la cumbre, como la elaboración de los *Issue Papers*, la configuración de las *Policy Units* (mediante la designación de expertas/os que pudieran ser portadores de sus visiones) o la participación en los foros regionales y temáticos, donde ambas redes intervinieron en varias sesiones de debate y formaron parte de los comités de redacción de las respectivas declaraciones finales.

Las estrategias *fuera* del proceso oficial pasaron por fortalecer espacios ya existentes de discusión política entre la sociedad civil y los gobiernos locales, como el Foro Mundial de Derechos Humanos de Gwangju, donde varios debates giraron en torno a la futura NAU; o implicaron incluso la configuración de alianzas *ad hoc*, como la red Ciudades por el Derecho a la Vivienda, cuyo manifiesto desarrollaba propuestas relevantes para la discusión política de Hábitat III en base a compromisos concretos de las ciudades en torno a políticas de vivienda y urbanismo. Al mismo tiempo, la PGDC y CGLU profundizaron en este período el diálogo que venían manteniendo con determinadas agencias o mecanismos de la ONU que podían ser afines a algunos de sus mensajes. Cabe destacar, en particular, la colaboración con la Relatoría de las Naciones Unidas por el Derecho a la Vivienda Adecuada, que estaba impulsando la campaña The Shift,<sup>4</sup> en la que tanto la PGDC como CGLU participaron de manera activa, o con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que había iniciado poco antes un trabajo sin precedentes sobre el papel de los gobiernos locales en la promoción y protección de los derechos humanos.<sup>5</sup>

Las sinergias creadas dentro y fuera de Hábitat III, con y al margen de ONU-Hábitat, permitieron ir reforzando de manera paulatina los mensajes comunes que iban construyendo la PGDC y CGLU. De manera sintética, estos giraron en torno a la necesidad de reforzar cinco cuestiones fundamentales para las políticas urbanas: 1) el enfoque de derechos; 2) el enfoque territorial; 3) la colaboración publicocomunitaria a través de procesos de cocreación o coproducción; 4) una mayor autonomía de los gobiernos locales, no sólo política sino también financiera, y 5) una profundización democrática. Mientras que los tres primeros elementos permearon las negociaciones y fueron incorporados en la Nueva Agenda Urbana, los dos últimos se encontraron con el rechazo frontal de varios gobiernos nacionales y quedaron fuera del texto adoptado. Por consiguiente, Hábitat III constituyó una ventana de oportunidad para una cierta gobernanza multiactor desde abajo, pero estuvo marcado por importantes límites estructurales a los que nos referiremos en mayor detalle en la siguiente sección.

4. Para más información, véase: <https://www.make-the-shift.org/>.

5. Para más información, véase: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/LocalGovernment/Pages/Index.aspx>.



## IV. Condiciones para una gobernanza multiactor desde abajo

¿Qué margen real existe para una gobernanza multiactor desde abajo con capacidad de incidencia en el multilateralismo? Algunos afirman que Hábitat III constituyó un hito en cuanto a este tipo de participación se refiere por las dimensiones del proceso y el volumen de actores implicados (Birch, 2017). Probablemente, una mirada cuantitativa al asunto arroje cifras elocuentes: 18 meses de debates políticos previos a la cumbre, 4 conferencias regionales, 7 conferencias temáticas, 10 *Policy Units* conformadas por un total de 200 expertas/os internacionales, 44 agencias de Naciones Unidas implicadas, miles de organizaciones, plataformas y entidades participantes.

Sin embargo, un análisis cualitativo no puede escapar de lecturas más críticas. Tanto la participación en los diferentes espacios de trabajo y fases de discusión, como la incorporación de propuestas procedentes de fuera de la órbita de los estados-nación, enfrentaron varios desafíos importantes. La asimetría en las condiciones de participación (en términos de acceso a recursos, información, capacidad de interlocución política o necesidad de una cierta profesionalización, por ejemplo) no jugó a favor de un diálogo horizontal entre los actores. La multiplicación de eventos presenciales y documentos preparatorios, en su mayoría disponibles sólo en inglés, dificultaron una participación activa de voces tradicionalmente excluidas sin medios para asumir elevados gastos de traslado o traducción. Por otro lado, la riqueza del proceso preparatorio y de los insumos producidos colectivamente durante más de un año se vio seriamente truncada cuando las delegaciones diplomáticas de los estados miembros tomaron las riendas del debate.

Así, en los meses previos a la cumbre, se produjeron retrocesos importantes en varios contenidos clave en los borradores elaborados hasta ese momento (incluyendo el derecho a la ciudad como bien común, la inclusión de los derechos de los colectivos LGBTQ+, la profundización de los procesos de descentralización y el fortalecimiento de las instituciones y los procesos democráticos). En dicho marco, también fue altamente problemático constatar que, en muchas instancias, los intereses del sector privado fueron canalizados a través de voces provenientes de los gobiernos y que muchas de sus demandas fueron incorporadas directamente en la versión final del documento. Al mismo tiempo, resultó evidente que las dinámicas de negociación entre los estados miembros hacían depender más las discusiones de equilibrios geopolíticos amplios que de diferentes visiones específicas sobre lo urbano. De hecho, los representantes diplomáticos que participaban en nombre de los estados miembros en los diferentes espacios de negociación a menudo carecían de conocimientos sobre temas urbanos y de vivienda, lo cual dificultaba la comprensión de la relevancia y el alcance de algunas propuestas (Zárate, 2017).

De modo que la participación de la PGDC y de CGLU en el proceso de Hábitat III se vio obstaculizada por límites estructurales fuertes derivados del multilateralismo interestatal imperante. En dicho contexto, la posibilidad de avanzar hacia una ecología de saberes para la política global no se presenta como un camino de fácil concreción. Más allá del reconocimiento nominal de esta nueva forma de articulación de las relaciones internacionales en la Agenda 2030 o la NAU, es necesario introducir cambios profundos en el sistema para

Hábitat III constituyó una ventana de oportunidad para una cierta gobernanza multiactor desde abajo, pero estuvo marcado por importantes límites estructurales.

Las dinámicas de negociación entre los estados-miembros hacía depender más las discusiones de equilibrios geopolíticos amplios que de diferentes visiones específicas sobre lo urbano.

viabilizarla. Es decir, para que sea posible transitar de una gobernanza *formal*, evaluada en función de *cuántos* participan, a una gobernanza *sustantiva* (regulada, inclusiva, decolonial), evaluada en función de *quién y cómo* participa, y *para qué* (con qué objetivos políticos: individuales y de lucro o colectivos y para el bien común). Estos elementos, lejos de ser secundarios, determinan el carácter más o menos democrático de la gobernanza multiactor.

Otro aspecto importante que tomar en consideración tiene que ver con el impacto de la gobernanza multiactor. A pesar de que la incidencia hacia fuera (hacia los marcos multilaterales de gobernanza) no arrojara todos los resultados deseados desde la perspectiva de la sociedad civil organizada y los gobiernos locales, la articulación que tuvo lugar entre la PGDC y CGLU constituyó un momento fundamental para la consolidación de una alianza estratégica entre ambos actores que permitió desarrollar narrativas y propuestas compartidas que actualmente constituyen la base para incidir en las agendas globales vinculadas a temas urbanos. La colaboración en el marco de Hábitat III constituyó un espacio de aprendizajes mutuos y de visibilización internacional, que tuvo impactos a varios niveles: en el interior de cada una de las dos redes, entre ellas y hacia fuera. Así, su convergencia en ese período afianzó formas de colaboración que ya estaban en marcha, al tiempo que abrió nuevas posibilidades de trabajo conjunto y más sistemático que siguen vigentes y que han resultado ser clave para hacer frente a la actual pandemia (participación en ejercicios de planificación estratégica, procesos preparatorios de cumbres propias, colaboración en el desarrollo de investigaciones, organización de actividades de formación y aprendizaje, participación en intercambios de experiencias, para mencionar sólo las más relevantes). Asimismo, la visibilización resultante de haber participado en Hábitat III también se concretó en un fortalecimiento de su posición política frente a algunos gobiernos nacionales y al sistema de Naciones Unidas en su conjunto.

## V. Hacia una mayor justicia distributiva en las relaciones internacionales

En un contexto de crisis del multilateralismo, los debates acerca de la necesidad de transitar hacia un esquema de gobernanza multiactor que reconozca la voz y el papel de otros actores presentes en las relaciones internacionales está ganando peso. Frente a interpretaciones que entienden automáticamente este tipo de gobernanza como una fórmula más inclusiva, el presente artículo parte de la idea de que lo multiactor no es garantía *per se* de una mayor y mejor inclusión. Eso dependerá de los actores que participan (o *puedan* participar), de las relaciones de poder que existan entre ellos y de la existencia de mecanismos adecuados para incorporar voces tradicionalmente excluidas.

Con el objetivo de avanzar hacia modelos de gobernanza multiactor que cuenten con suficientes dosis de transparencia y legitimidad, es importante prestar atención a *quién* (y *quién no*) participa, a *cómo* y a *para qué*, así como establecer mecanismos, criterios y principios para ordenar su participación. Esta regulación brindará transparencia, facilitará la rendición de cuentas y, si está guiada por principios de justicia distributiva, podrá contribuir a avanzar hacia una ecología de saberes desde abajo que, en última instancia, permita democratizar la política global en un contexto de enormes desafíos globales.

La sociedad civil y los gobiernos de las ciudades, en cuanto que actores de proximidad a los territorios y a las comunidades, deberían tener un papel protagónico en los procesos de gobernanza multiactor diseñados dentro de marcos multilaterales de gobernanza. A su vez, esta interlocución conjunta frente al multilateralismo no agota las posibilidades de colaboración entre ellos porque, como el presente artículo ha puesto de manifiesto, las sinergias que pueden surgir entre estos actores no sólo se orientan a reforzar sus mensajes políticos frente a las Naciones Unidas, sino que también pueden alimentar sus propias estrategias de cooperación internacional e incidencia política global fuera del multilateralismo.

Este estar dentro y fuera de los marcos vigentes, al mismo tiempo que combinar un anclaje local con una presencia global, es uno de los potenciales con que cuentan estos actores para las relaciones internacionales. La gobernanza multiactor puede beneficiarse de ello si se establecen los principios y las normas necesarios que permitan su participación en pie de igualdad y con garantías para un diálogo horizontal. De lo contrario, la gobernanza multiactor puede contribuir, incluso sin quererlo, a legitimar intereses privados y a darles primacía por la mayor capacidad de incidencia política de los actores que los representan.

Esta regulación  
brindará transparencia,  
facilitará la rendición  
de cuentas y, si está  
guiada por principios  
de justicia distributiva,  
podrá contribuir a  
avanzar hacia una  
ecología de saberes  
desde abajo que,  
en última instancia,  
permita democratizar  
la política global.

## Referencias bibliográficas

Bargués, P. (coord.) *La ONU a los 75: Repensando el multilateralismo*. CI-DOB Report 9/2020.

Birch, E. L. «Inclusion and Innovation: The Many Forms of Stakeholder Engagement in Habitat III». *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 19 (2), 2017, p. 45-52.

Cogburn, D. L. «Inclusive Internet Governance: Enhancing Multistakeholder Participation through Geographically Distributed Policy Collaboratories», in Kurbalija, J. and Katrandjiev, V. (eds), *Multistakeholder Diplomacy: Challenges and Opportunities*. Geneva: DiploFoundation, 2006, p. 45-68.

Estévez Araujo, J. A. «Que no te den gobernanza por democracia», *Mientras Tanto*, 108-109, 2009, p. 33-49.

Gleckman, H. «UN signs deal with Davos that threatens democratic principles», 3 July 2019, Transnational Institute. Available from: <https://www.tni.org/en/article/un-signs-deal-with-davos-that-threatens-democratic-principles>.

Gleckman, H. *Multistakeholder Governance and Democracy: A Global Challenge*. Londres: Routledge, 2018.

Jones, B. G. *Decolonizing International Relations*. USA: Rowman and Littlefield, 2006.

Santos, B. de Sousa; Meneses, M. P. (org.) *Epistemologias do Sul*. Coímbra: Almedina, 2009.

Sholte, J. A. «Multistakeholderism Filling the Global Governance Gap?» Research Overview for the Global Challenges Foundation. School of Global Studies, University of Gothenburg. April 2020.

United Nations, General Assembly, «Implementation of the Outcome of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) and Strengthening of the United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)». Resolución 67/216. Nueva York: Naciones Unidas, 2013.

Zárate, L. «¿Cuarenta años no son nada? La lucha por la inclusión del derecho a la ciudad en la agenda global» in P. Olmedo M. y G. Endara (eds.) Alternativas urbanas y sujetos de transformación. Quito: Frederick Ebert Stiftung, 2016, p. 350-396.