

Hacia un Mecanismo Institucional para la participación de las Partes Interesadas en la Nueva Gobernanza de ONU Hábitat

Resumen Ejecutivo

Como parte de la aprobación de la Nueva Agenda Urbana, la Asamblea General de las Naciones Unidas resolvió que ONU-Hábitat¹, la agencia especializada en el desarrollo de los asentamientos humanos, revise sus estructuras de gobernanza y de participación de las partes interesadas. La presente resolución forma parte integrante de la estrategia de desarrollo sostenible del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, que tiene por objeto crear orientaciones prácticas y basadas en la evidencia para la implementación de la Nueva Agenda Urbana (NAU) y las dimensiones relacionadas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,² en estrecha consulta con los Estados Miembros, las autoridades locales, las partes interesadas pertinentes y los-as expertos-as.³

Al examinar y, básicamente, revisar los mecanismos de participación institucional con ONU-Hábitat, los procesos de deliberación y asesoramiento resultantes no sólo darían lugar a una mayor calidad de los documentos y resultados, sino que un proceso más inclusivo podría generar el compromiso y el apoyo de las mismas partes interesadas, incluso mediante nuevas iniciativas conjuntas para aplicarlas. Esto se considera indispensable para cumplir la necesidad de aumentar en gran medida los impactos de la agencia y las probabilidades de éxito. Un proceso y una relación de trabajo más inclusivos permitirían a las partes interesadas reanudar su participación sobre una base más sólida que fomente la confianza y el respeto mutuo. Las investigaciones sobre organizaciones y gobernanza humana han demostrado que cuanto mayor es el nivel de participación de todos los actores interesados a lo largo del proceso, mayor es su motivación.⁴

Esto da continuidad a las lecciones aprendidas y puestas en práctica por otras agencias. Sin embargo, debido a su peculiar historia y a su tamaño relativamente pequeño, los efectos y el éxito de ONU-Hábitat para llevar a cabo su ambicioso mandato dependen especialmente del alcance de las alianzas con redes, en su caso aún más que en la mayoría de las organizaciones de Naciones Unidas con responsabilidades normativas y operativas considerables.

Si bien la tarea puede ser abrumadora y exigir ideas innovadoras, elaborar los mecanismos y las funciones de cualquier nueva estructura de gobernanza de ONU-Hábitat debe reconocer y reflejar la labor y los resultados de la historia de participación institucional tanto dentro de ONU-Hábitat como en su entorno, así como las tendencias progresivas de participación de las partes interesadas en todo el sistema de Naciones Unidas. La perspectiva en desarrollo sugiere que hay mucho espacio para la innovación más allá de la corroboración rigurosamente literal del

¹ Nueva Agenda Urbana (NAU), A/RES/71/256, 17 enero 2017, en: <https://undocs.org/es/A/RES/71/256>.

² Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), A/RES/70/1, 21 octubre 2015, <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>.

³ Aplicación de los resultados de las Conferencias de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos y sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible y fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) A/RES/72/226, 25 enero 2018, para. 5, en: <https://undocs.org/es/A/RES/72/226>

⁴ Sherry Arnstein, "Una escalera de participación ciudadana" ("A Ladder of Citizen Participation"), *Revista de la Asociación Americana de Planificación*, Vol. 35, No. 4 (julio 1969), pp. 216–24, disponible en inglés en: http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein_ladder_1969.pdf.

Reglamento, tal como fue adoptado por la Asamblea del Hábitat en mayo de 2019. En estos tiempos de cambio, no evolucionar hasta -o más allá- de las normas actuales de buenas prácticas sería una oportunidad perdida para lograr los objetivos estrictamente establecidos.

Revisión de la Participación Institucional con ONU Hábitat a lo largo del tiempo

La participación institucional con ONU-Hábitat hasta la fecha constituye un mosaico de órganos acumulativos, creados en diversos momentos a lo largo del tiempo desde sus inicios en 1976. El cuadro de los mecanismos institucionales actuales dentro y en torno a ONU-Hábitat es vertiginosamente complejo y a menudo se duplica o se solapa, por lo que es necesario justificarlos. Éste es el argumento subyacente del llamamiento de la Asamblea General para que se lleve a cabo una reestructuración fundamental de ONU-Hábitat y se adopte una nueva Política de Participación de las Partes Interesadas (*Stakeholder Engagement Policy* - SEP por sus siglas en inglés).

En la presente propuesta de un nuevo mecanismo institucional para la participación de los agentes y asociados en ONU-Hábitat, adecuado a los objetivos, se examina la historia y la constelación de los mecanismos de participación Institucional de las Naciones Unidas dentro y fuera del ámbito de ONU-Hábitat⁵. Independientemente de la forma en que estos mecanismos están estructurados actualmente en cada caso, la prolongada ausencia de una SEP en ONU-Hábitat desde 2017 ha dejado en duda la existencia futura, los roles y las funciones de las partes interesadas, o al menos, su ambigüedad.

Resulta interesante que la tendencia a la participación civil en los procesos de Naciones Unidas tuvo su origen en la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Vancouver, 1976) y en el proceso de negociación hacia la Agenda Hábitat, con un Plan de Acción que reconocía explícitamente el papel de los gobiernos locales y de grupos aliados de la sociedad civil y otros en su implementación. Sin embargo, para ONU-Hábitat, la experiencia de la participación de la sociedad civil y de los gobiernos/autoridades locales alcanzó su cumbre en la negociación de la (desde entonces descuidada) Agenda Hábitat. En el proceso de Hábitat II se observó un "derecho de participación" sin precedentes de los gobiernos locales y las organizaciones no gubernamentales en sus negociaciones, pero también se destacó su papel como partes clave en la ejecución de la Agenda. Sin embargo, esa experiencia no quedó institucionalizada y todavía no se ha establecido a nivel político dentro de ONU-Hábitat, simplemente se ha estancado⁶.

No obstante, estas experiencias pasadas han sido instructivas y han contribuido a la aceleración de esta tendencia en el sistema de las Naciones Unidas, paralelamente y tal vez como consecuencia del intento de Naciones Unidas de movilizar a la comunidad internacional en alianzas amplias de manera sistemática en torno a objetivos de desarrollo comunes. Esto se

⁵ Este estudio no revisa los arreglos temporales establecidos para las dos Conferencias de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos: El Foro de Hábitat de Vancouver (1976), o el Comité Directivo Conjunto auto-organizado, que canaliza las aportaciones de la sociedad civil en el proceso de Hábitat II (1994-96). Tampoco examina la Asamblea General de Aliados (GAP por sus siglas en inglés), que el ex director ejecutivo de ONU-Hábitat estableció y guió a través del proceso de Hábitat III. No obstante, estas estructuras temporales también aportan importantes enseñanzas para su tiempo y propósito específicos.

⁶ Tal y como se observa en la Coalición Internacional del Hábitat (HIC), "Gráfica de la Participación Institucional de ONU Hábitat" ("Charting UN Habitat-Stakeholder Engagement)," mayo 2019, disponible en inglés en : [http://www.hic-
gs.org/content/Media/PDF/HIC%20Milestones.pdf](http://www.hic-
gs.org/content/Media/PDF/HIC%20Milestones.pdf).

retomó más tarde durante el período de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y ahora con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. El hecho de que estos compromisos políticos mundiales se consideren ahora impulsados por los Estados ha llevado al reconocimiento paralelo de esos derechos de "participación", hasta ahora inéditos, asignados a los gobiernos locales y a las organizaciones no gubernamentales en los procesos de debate, aplicación y adopción de decisiones de Hábitat II.

Mecanismos de participación institucional en las Consejos Ejecutivos de Naciones Unidas

El Reglamento original del Consejo Ejecutivo del PNUD, el UNFPA y la UNOPS, que es el modelo a seguir por otros Consejos Ejecutivos, data de 1993. Dicha fecha es anterior a la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, cuando la cuestión de la participación y la alianza de la sociedad civil y otros interesados en los trabajos y negociaciones de las organizaciones de las Naciones Unidas y sus órganos rectores, así como en las conferencias de las Naciones Unidas, estaba todavía comenzando. Sólo tres años después, con la celebración de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, la participación de los-as interesados-as comenzó a cobrar impulso. Hoy en día, parece natural que las organizaciones de las Naciones Unidas y sus respectivos órganos rectores escuchen y tengan en cuenta las voces de las partes interesadas, como la sociedad civil en su sentido más amplio, los gobiernos locales y el sector privado. Acercar a estas partes también mejoraría la comprensión mutua y permitiría establecer sinergias.⁷

Es cierto que en el pasado los Consejos Ejecutivos tenían la posibilidad, como se indica en su Reglamento, de "hacer participar a estas partes en calidad de observadores." Sin embargo, esta formulación además de imprecisa, es también contradictoria y obsoleta, ya que la participación propiamente dicha, por definición de las ciencias sociales⁸, se refiere a relaciones de asociación, delegación y control democrático que nunca se han logrado o intentado dentro de ONU-Hábitat⁹. Por estas razones, el controvertido Grupo Asesor de las Partes Interesadas (ahora denominado Iniciativa del Grupo Asesor de las Partes Interesadas), un panel de 16 personas nombradas por la Directora Ejecutiva de ONU-Hábitat, no se cuenta entre los modelos legítimos de buenas prácticas. Lo mismo se aplica a otros cuerpos seleccionados de esta manera.

En otros lugares, particularmente en los organismos con sede en Roma – como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) – la alianza de las organizaciones no gubernamentales en los períodos de sesiones de las estructuras ejecutivas de entidades de Naciones Unidas ha sido habitual. Esto deja espacio para permitir una interacción estructurada con los-as representantes de la sociedad civil, el sector privado y otros-as, interacción que va más allá del espacio a meros-

⁷ Sinergia (*Synergy*): El beneficio derivado de la interacción o cooperación de dos o más fuentes, organizaciones, materiales u otros agentes para producir un efecto combinado distinto y mayor que la suma de sus partes o efectos separados. Véase el *HICtionary of Key Habitat Terms A to Z* (El Cairo: Coalición Internacional del Hábitat, 2020), en: <http://www.hlrn.org/img/documents/HICtionary.pdf>.

⁸ Arnstein, *op. cit.*, pp. 216–24, disponible en inglés en: http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein_ladder_1969.pdf.

⁹ Vea HIC, "Gráfica de la Participación Institucional de ONU Hábitat (Charting UN Habitat-Stakeholder Engagement)," *op. cit.*; HIC, "Hitos en la cooperación de ONU-Hábitat con las partes interesadas: Adelante y atrás" ("*Milestones in UN Habitat's Cooperation with Stakeholders: Forward and Backward*,") Mayo 2019, disponible en inglés en: http://www.hlrn.org/img/documents/Milestones_in_UN_Habitat_Partnership.pdf; y HIC-HLRN, "Alianza centrada en las personas" @ 1ª UNHA", informe del evento paralelo "*Visions of People-centered Partnership*" en la primera Asamblea del Hábitat, Nairobi, 27 de mayo de 2019, disponible en inglés en: <https://www.hlrn.org/news.php?id=p25rZQ==>.

as observadores-asen silencio. Más bien, una mayor participación no sólo realza la dignidad de todas las partes interesadas, sino que permite a los-as interesados-as crecer en su función de valiosos-as- y valorados-as- contribuyentes a la labor de esos Consejos. Los mecanismos de participación institucional se acercan así al concepto de "alianza" y, por lo tanto, constituyen un ejemplo interesante en este sentido.

Tal y como muestra la evidencia, el nivel y la forma de participación de la sociedad civil y otras partes interesadas en aquellas organizaciones de Naciones Unidas regidas por Consejos Ejecutivos varían ampliamente, a pesar de que todas los Consejos comparten el mismo reglamento básico. Se requiere flexibilidad e innovación para adaptarse a la historia, las necesidades, el estilo, el modo de trabajo y el mandato de cada organización.

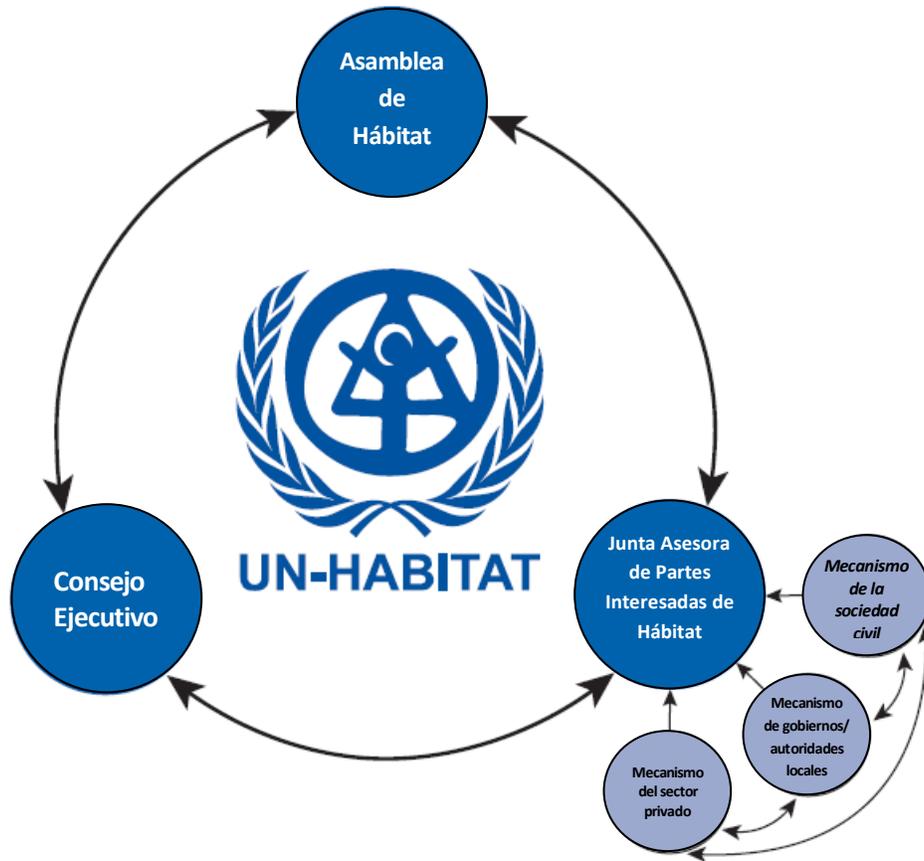
Propuesta de un "Junta Asesora de Partes Interesadas de Hábitat"

En la actualidad existe suficiente retrospectiva y un amplio inventario de experiencias de participación institucional en todo el sistema de Naciones Unidas para justificar y argumentar no solo la participación de las partes interesadas en la gestión de ONU-Hábitat, sino también la institucionalización para asegurar esa participación efectiva de las partes interesadas en los períodos de sesiones cuatrienales de la Asamblea del Hábitat. Esa significativa cooperación es aún más urgente en su Consejo Ejecutivo (EB por sus siglas en inglés), que desempeña una función rectora en la gobernanza y la supervisión del desempeño normativo y operacional de ONU-Hábitat.

Este análisis concluye con una propuesta de establecer un "Junta Asesora de Partes Interesadas de Hábitat", o EB+, que se reúna por lo menos una vez al año como el Consejo Ejecutivo y las partes interesadas de ONU-Hábitat. Dicho Junta Asesora de Partes Interesadas de Hábitat no se concibe como un órgano que sustituya al Consejo Ejecutivo ni al sistema de derecho de voto único de sus miembros. Más bien serviría para reunir a los-as representantes de los diversos grupos de interesados-as directos-as con el Consejo Ejecutivo al menos una vez al año, y el resultado de ese diálogo se reflejaría en las decisiones del Consejo Ejecutivo, así como en la Asamblea, y daría lugar a que ONU-Hábitat tuviese una cooperación continua con las partes interesadas a todos los niveles en la aplicación de la NAU.

Los componentes del mecanismo de participación institucional justificarían los órganos actuales en el marco de tres estructuras distintas, pero complementarias, de: (1) la sociedad civil, (2) las esferas locales de gobierno y (3) el sector privado. Cada una de ellas se organizaría por sí misma, según lo prometido, y se encargaría de su propia gestión, incluida la responsabilidad parcial de la movilización y la gestión de los recursos. La afiliación de sus respectivas organizaciones constituyentes requeriría un compromiso expreso con los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas, así como con los principios y compromisos de la NUA, como deberían los gobiernos homólogos.

Dentro de este amplio sistema, los tres componentes del marco de participación de los-as interesados-as se reunirían ocasionalmente para llevar a cabo acciones, debates e iniciativas conjuntas, según proceda, y todos formarían parte por igual del Consejo Asesor Conjunto de ONU-Hábitat a efectos de debate. Por el momento, según la norma establecida, el derecho de voto y su correspondiente responsabilidad y rendición de cuentas son de la incumbencia exclusiva de los Estados Miembros del Consejo y de los miembros designados de sus delegaciones.



Una visión general de la propuesta de estructura de gobernanza de ONU-Hábitat con mecanismos de participación institucional, reuniéndose con el Consejo Ejecutivo como Junta Asesora de Partes Interesadas de Hábitat sobre las actividades de gobernanza y política de ONU-Hábitat al menos una vez al año, y con la Asamblea del Hábitat cada cuatro años para evaluar el desempeño de la NAU.

El modo de selección de los-as miembros de las partes interesadas se realizaría en consulta con las partes interesadas y con la Directora Ejecutiva de ONU-Hábitat, y no debería depender de la celebración de una reunión de la Asamblea del Hábitat, la próxima de las cuales no volverá a celebrarse hasta el año 2023. Además, el mecanismo de participación institucional debería entrar en funcionamiento en los 12 meses siguientes. La adopción de un mecanismo de participación institucional de ONU-Hábitat debe basarse en la lealtad y la confianza mutua entre los-as interesados-as, que debería ser bien merecida después de más de cuatro décadas de actividad de la Agencia de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

Las observaciones que aquí se exponen no deben utilizarse en modo alguno como argumentos para relegar la participación de las partes interesadas en la futura estructura de gobernanza de ONU-Hábitat únicamente a la Asamblea del Hábitat. Tampoco sirven para que las funciones de gobernanza del Consejo Ejecutivo de ONU-Hábitat sean de dominio exclusivo de los Estados Miembros y sus delegaciones gubernamentales. Esa visión tan restrictiva, en consonancia con la visión de los Consejos de Gobernanza previos de ONU-Hábitat, privaría a esos órganos de los conocimientos y el capital social indispensables de esas partes interesadas, además de alienar una vez más a los-as miembros de la sociedad civil y a los-as agentes cualificados-as y pertinentes de ONU-Hábitat.

Próximos pasos

Este documento es una contribución del Grupo de Trabajo Voluntario sobre el Mecanismo Institucional establecido en el Foro Mundial para la Participación Institucional en mayo de 2019. Como tal, este documento debería difundirse y debatirse entre los-as socios-as de ONU-Hábitat y otras partes interesadas para que formulen sus observaciones. Se presentará, tal y como se anunció, en el décimo Foro Urbano Mundial (el WUF por sus siglas en inglés), lo que constituirá un hito importante. Sin embargo, el WUF no es actualmente un foro para la adopción de decisiones. Antes de la próxima reunión del Consejo Ejecutivo, los-as representantes de los grupos de las partes interesadas que trabajan en el tema de la participación en la nueva estructura de gobernanza del ONU-Hábitat (esto quiere decir a un nivel de participación institucional¹⁰) deberían reunirse y debatir las propuestas que surjan del presente documento y de otras fuentes. Los-as representantes de ONU-Hábitat, el Consejo Ejecutivo y el Comité de Representantes Permanentes deberían ser bienvenidos-as a participar en esas reuniones como parte de un proceso de consulta, respetando el principio de auto organización de las partes interesadas, acordado con los órganos rectores de ONU-Hábitat.

Tras un período razonable de deliberación, un comité integrado por representantes voluntarios de los Estados, ONU-Hábitat y las partes interesadas debería trabajar entonces en la redacción de una nota de orientación para el establecimiento de un "Junta Asesora de Partes Interesadas de Hábitat de ONU-Hábitat". Esta nota se distribuiría luego para su examen por las más altas instancias de la administración de ONU-Hábitat y por los miembros del comité de redacción del reglamento y procedimiento de los órganos de gobernanza de ONU-Hábitat. Teniendo en cuenta estas diferentes medidas, dicho Junta Asesora de Partes Interesadas de Hábitat operativo, con acuerdos de participación iguales para las tres partes, podría estar en funcionamiento a mediados de 2021.

El informe completo "Hacia un Mecanismo Institucional para la participación de las Partes Interesadas en la Nueva Gobernanza de ONU Hábitat", disponible en http://www.hlrn.org/img/documents/UN-Habitat_Stakeholder_mechanism_final.pdf, desarrolla las propuestas resumidas en este Resumen Ejecutivo, y en la última sección se enumeran las recomendaciones y sugerencias para poder avanzar. La creación de un mecanismo de participación abierto, participativo y democrático requiere muchas más aportaciones y compromiso de esfuerzos por parte de los-as futuros-as participantes, incluyendo a ONU-Hábitat y a los Estados Miembros. El Grupo de Trabajo sobre el Mecanismo de Participación Institucional ha cumplido a tiempo su compromiso de proponer un mecanismo de participación de las partes interesadas para el décimo Foro Urbano Mundial, dejando abierto a nuevos-as participantes interesados-as el apoyar o aportar ideas, sugerencias y otras observaciones.

Para más información y/o para registrar contribuciones **antes del 15 de abril** a este documento de trabajo, por favor diríjase a:

Joseph Schechla
Red de Derechos a la Vivienda y la Tierra -
Habitat International Coalition

Correo electrónico: jschechla@hlrn.org

¹⁰ Vea Arnstein, *op. cit.*