DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBLE

Hacia una agenda urbana mediterránea

La lucha por la gobernanza

Oriol Barba



Ilustración de Carole Hénaff

Hoy la centralidad de los asuntos urbanos en el Mediterráneo es indudable. Las hojas de ruta de las principales instituciones y agendas que impulsan el desarrollo en la región, como por ejemplo la Estrategia Mediterránea de Desarrollo Sostenible [1] y la Unión por el Mediterráneo (UpM) prestan considerable atención al desarrollo urbano [2] [3].

Esto podría parecer obvio para las personas que recientemente se hayan incorporado a los estudios euromediterráneos. Sin embargo, en periodos no tan lejanos, la cuestión urbana era casi inexistente en la agenda regional. Veinticinco años después de la Declaración de Barcelona, es bastante sorprendente que el documento adoptado en noviembre de 1995 no incluyera el término «urbano». A pesar de que la urbanización ya había empezado como fenómeno global, y particularmente en la zona mediterránea, las ciudades aún no lo priorizaban en el momento de concebir el futuro de la región. La palabra «ciudad» aparecía solo una vez al final del anexo y solo para subrayar la importancia de los «representantes de las ciudades y de las regiones» como actores del ecosistema de cooperación euromediterráneo [4].

2008-2018, la década urbana

Tal como se ha mencionado, los orígenes del Proceso de Barcelona básicamente ninguneaban la cuestión urbana, tanto en términos de establecimiento de agendas como de acción. Las llamadas tres cestas no incluían la dimensión urbana ni como tema prioritario en sí ni como cuestión transversal que había que abordar. Las ciudades no se veían ni como actores ni como factores de desarrollo. La territorialidad no era tan importante, y la distribución de la población en urbes, ciudades y pueblos y la interacción existente entre ellos no se consideraba un desencadenante de la prosperidad y la estabilidad en la región. Por otro lado, las administraciones locales y regionales no jugaban un papel relevante a la hora de promover la colaboración y ni siquiera intentaban recoger o establecer y promover sus prioridades ante los estados nación.

> Los orígenes del Proceso de Barcelona básicamente ninguneaban la cuestión urbana, tanto en términos de establecimiento de agendas como de acción

El relanzamiento del Proceso de Barcelona en 2008 con la creación de la Unión por el Mediterráneo y el reconocimiento implícito de que la división en tres cestas no había sido exitosa, permitieron la aparición de una agenda protourbana en la región. El enfoque de la «unión de proyectos» [’5’] consideraba que la integración regional solo se podía abordar mediante proyectos regionales útiles, pragmáticos, visibles y de grande alcance [’6’]. Esto fue la chispa que dio lugar a la que podemos denominar década urbana en el Mediterráneo (2008-2018). Tal como describiré más adelante, tuvieron lugar notables avances en términos de establecimiento de agendas y de acción durante aquella década en la que la cuestión urbana se convirtió en un elemento intrínseco del partenariado euromediterráneo.

En términos de establecimiento de agendas, el desarrollo urbano adquirió una gran importancia durante aquel periodo. Primero, al figurar en la Declaración de París (2008) que dio luz a la UpM. Posteriormente, esto se confirmó con la estructuración del Secretariado de la UpM alrededor de seis prioridades o divisiones, una de las cuales resultó ser Transportes y Desarrollo Urbano. Aquí, es importante subrayar cómo ya en la fase inicial se quiso denominar al departamento solo «Transportes», pero varias voces que pedían la inclusión de aspectos urbanos consiguieron que el desarrollo urbano fuera una de las seis áreas principales alrededor con las que se estructuró el futuro de la organización. Un importante impulso para la agenda urbana en el Mediterráneo fue la Primera Conferencia Ministerial de la UpM, celebrada en Estrasburgo en noviembre de 2011, que otorgaba un claro mandato al Secretariado de la UpM para desarrollar, más aún, una agenda urbana en la región abordando cuatro cuestiones:

1. Elaborar un marco de directrices para ciudades y territorios sostenibles.
2. Promover una cartera de proyectos urbanos que llevaran la etiqueta [’7’] de la UpM.

3. La creación de un premio de reconocimiento de prácticas sostenibles.
4. El estudio preliminar para la creación de un organismo urbano en la región ['8'].

A pesar de los resultados desiguales de estas cuatro prioridades, no hay ninguna duda de que el mandato claro emitido por la Conferencia Ministerial tuvo un enorme impacto en la agenda urbana, permitiendo que las diferentes partes interesadas se adaptaran y generando un impulso para una mayor colaboración en aspectos urbanos.

Uno de los resultados más destacados de este proceso fue la creación de la Iniciativa de Financiación de Proyectos Urbanos (UPFI), una estrategia conjunta desarrollada por el Secretariado de la UpM y las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), concretamente la *Agence Française de Développement* (AFD) y el Banco Europeo de Inversión (EIB), para crear una cartera de proyectos urbanos que serían etiquetados y, por lo tanto, promovidos para su financiación en toda la región. Esto, junto con la creación de un grupo de expertos urbanos y el desarrollo de una estrategia urbana mediterránea para la región, se convirtió en el conjunto de las pautas de acción en asuntos urbanos en la región para los años siguientes, situando la cuestión urbana en el centro de los principales retos a abordar en el plano de la cooperación euromediterránea.

La UpM no era la única institución regional que colocaba cuestiones urbanas en el centro de su programa de trabajo. Otra institución surgida de la Cumbre de París de 2008 era el Centro de Integración en el Mediterráneo (CMI), establecido por el Banco Mundial en Marsella. El CMI rápidamente situó el desarrollo urbano en el centro de sus programas. Una de las principales iniciativas fue la creación del Urban Hub (2012-2018), una plataforma de colaboración que reunía a los principales actores que trabajan en el desarrollo urbano en la región para intercambiar prácticas y promover acciones conjuntas. El Urban Hub articulaba, bajo un mismo paraguas, redes de ciudades, organismos de cooperación, organizaciones internacionales e instituciones financieras, promoviendo la complementariedad de sus acciones.

> La emergencia de diversos acontecimientos urbanos globales hizo patente cómo lo urbano que surge en el Mediterráneo formaba parte de un proceso global más amplio, que pone el desarrollo urbano en el centro de las estrategias de nuestros tiempos

La tercera institución regional que puso el desarrollo urbano en el centro de sus acciones fue el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y su Plan de Acción para el Mediterráneo. Después de cuatro décadas de acción, la UNEP MAP desarrolló una rigurosa estrategia para el desarrollo sostenible en la región mediante un extenso proceso participativo, que llevó a la aprobación de la Estrategia Mediterránea de Desarrollo Sostenible (MSSD) para el periodo 2016-2025 ['9']. Esta estrategia se estructuraba en seis capítulos principales, uno de los cuales era sobre las ciudades sostenibles. Este capítulo

incluía un conjunto de prioridades, proyectos e iniciativas insignia con un gran consenso de las principales partes interesadas.

Este proceso culminó con los acontecimientos urbanos globales de 2016 en la Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible organizada por Naciones Unidas en Quito (Hábitat III), la cual, junto con el 4º Congreso de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) organizado en Bogotá, hizo patente cómo lo urbano que surge en el Mediterráneo formaba parte de un proceso global más amplio, que pone el desarrollo urbano en el centro de las estrategias de nuestros tiempos.

¿Desarrollo urbano sin ciudades?

Los acontecimientos antes descritos muestran hasta qué punto lo que sucedió en las ciudades iba ganando importancia en la agenda mediterránea. Pero, ¿cuál fue el papel de las administraciones locales en este proceso? A pesar de que esta cuestión se abordará en la segunda parte de este artículo, merece la pena señalar ahora que, en términos de acción, la «década urbana» fue testigo de un aumento considerable del rol de los líderes de las ciudades en la cooperación mediterránea. En el año 2008, dos semanas antes de la Cumbre de París, que fue el origen de la UpM, Marsella acogió el Primer Foro de Administraciones Locales y Regionales del Mediterráneo (FALRM) organizado por la Comisión Mediterránea de la CLGU. El Foro fue una ocasión para reunir a voces plurales de representantes locales y regionales, que por primera vez reclamaban una implicación más grande de las administraciones subnacionales en el Proceso de Barcelona. El Foro se celebró en otras tres ocasiones (Barcelona 2010, Marsella 2013 [’10’]. La segunda edición, organizada en Barcelona bajo la Presidencia Española de la UE y pocas semanas después de la apertura oficial del Secretariado de la UpM, dio una clara señal de que la agenda de líderes locales y regionales había llegado para quedarse, o que esto estaba intrínsecamente relacionado con el proceso político emprendido en Barcelona en 1995 y relanzado en París en 2008. La desaparición de la Comisión Mediterránea de la CLGU en 2017 puso punto y final —al menos por ahora— a este foro y ayudó a levantar muchas dudas acerca de la agenda urbana en el Mediterráneo que hoy perduran.

Dos años después del primer FALRM, en 2010 el Comité de las Regiones de la UE promovió la creación de una Asamblea Regional y Local Euromediterránea (ARLEM), creada en Barcelona en el Palacio de Pedralbes, sede del Secretariado de la UpM. La Asamblea reúne a 80 representantes, 40 de Países Socios Mediterráneos y 40 de estados miembros de la UE. Los últimos son miembros del Comité de las Regiones de la UE y representantes de redes de regiones y municipalidades. El ARLEM, que ha recibido el estatus de observador a la Unión por el Mediterráneo, culminó con la institucionalización de administraciones locales y regionales dentro del Partenariado Euromediterráneo. Desde el año 2010, se ha reunido cada año y ha emitido varios informes sobre numerosos temas, haciendo eco de la voz de las entidades subnacionales de la región.

Una agenda urbana: la lucha por la gobernanza

Es incuestionable que en la actualidad lo que sucede en las ciudades tiene un gran impacto en el desarrollo de la región. Las ciudades son un claro terreno de cultivo para el desarrollo de la región, a pesar de que su papel como actores principales esta aún poco definido. La cuestión urbana es ahora fundamental, no solo para aquellos que presiden las instituciones locales, las empresas y las organizaciones sino también para ministerios y actores globales. Es un indicador importante el hecho de que, en los últimos años, los principales organismos y donantes internacionales hayan adoptado un destacado enfoque de orientación urbana en sus programas dirigidos al Mediterráneo. Un ejemplo lo encontramos en la Comisión Europea y en los diferentes programas que abordan cuestiones urbanas desarrolladas en los últimos años: la convocatoria de proyectos del Partenariado para las Ciudades (Europaid), la iniciativa Clima-Med o el proyecto Mediterranean City-to-city Migration son solo algunos ejemplos de esta tendencia. Otros actores como MedCities, la Agencia de Ciudades y Territorios Mediterráneos Sostenibles (AVITEM), la AFD o la Cities Alliance han reforzado sus programas dirigidos a las ciudades mediterráneas.

Actualmente, la cuestión espinosa ya no es si las ciudades son un tablero de juego del desarrollo mediterráneo, sino cual es la composición de su papel como actores para el desarrollo. Para decirlo de forma más clara, ¿quién hay detrás de la palabra «ciudades» cuando se afirma que «las ciudades se encuentran en el centro del desarrollo en la región mediterránea»? ¿Hablamos de administraciones locales, población urbana, PYMEs, empresas multinacionales, universidades, o de una mezcla de todas ellas? ¿Podemos evaluar el papel cada vez más grande de las ciudades en las relaciones mediterráneas sin comprobar su composición, y centrándonos en qué efectos tiene este aumento en el equilibrio de poder y sus posibles efectos sobre la renta y la distribución de ingresos y de poder?

A las puertas de la tercera década del siglo XX, el debate sobre el aumento de la importancia de las ciudades en el Mediterráneo está intrínsecamente relacionado con una lucha por la gobernanza. ¿Quién tiene el control de lo que sucede en los territorios urbanos? ¿Se encuentran las administraciones públicas —y en particular las locales— en posición de garantizar un crecimiento equilibrado y una distribución justa del bienestar, así como un desarrollo sostenible de su población? ¿O las ciudades están siendo objeto de una extracción de los ingresos por parte de actores globales que operan como redes, como por ejemplo empresas multinacionales y fondos de inversión globales?

> El debate sobre el aumento de la importancia de las ciudades en el Mediterráneo está relacionado con una lucha por la gobernanza. ¿Quién tiene el control de lo que sucede en los territorios urbanos? ¿Pueden las administraciones garantizar un crecimiento equilibrado, una distribución justa del bienestar y un desarrollo sostenible de su población?

A pesar de que las ciudades crecen en importancia, las administraciones locales continúan teniendo un papel menor como motores de desarrollo. Sin embargo, algunos países han vivido una mejora importante, como por ejemplo Túnez, que finalmente celebró sus primeras elecciones democráticas en mayo de 2018, siete años después de la revolución y después de varios aplazamientos. Las elecciones se celebraron después de la aprobación de un nuevo código de administraciones locales que otorgaba más competencias a nivel local [’11’]. Queda por ver cuáles serán los efectos reales de este proceso, pero al menos se han logrado hitos simbólicos como la elección de la primera alcaldesa de una capital árabe: Souad Ben Abderrahim, alcaldesa de Túnez.

En Jordania, en 2015 se aprobó una nueva ley de descentralización [’12’]. A pesar de que todavía queda mucho camino por delante para lograr una proporción del gasto del PIB hecha por administraciones locales similares a sus coetáneos europeos, el papel de las municipalidades a la hora de liderar el desarrollo local ha ganado impulso. En el Líbano no se hicieron grandes avances durante los últimos años a pesar de que las elecciones de 2016, en un momento en que el parlamento nacional estaba bloqueado y las elecciones legislativas se aplazaban repetidamente, se pueden ver como una señal de que el nivel local era el más resiliente en medio del desorden libanés.

En la orilla norte del Mediterráneo, las ciudades afrontan cada vez más retos que obstaculizan su sostenibilidad y la capacidad de resiliencia a las tendencias globales. El aumento de los precios de la vivienda, en parte a causa del impacto del turismo de masas, la explosión de la *gig economy* bajo plataformas aparentemente colaborativas y la temporalidad están tensando los tejidos sociales de las ciudades mediterráneas. Esto último, combinado con la enorme duda que introduce el cambio climático, el efecto de la población desplazada y el aumento de las desigualdades, produce enormes desequilibrios socioeconómicos en los territorios urbanos de la región.

Si hay algo sobre lo que no cabe duda, es que las ciudades mediterráneas ya no hablan con una única voz. Desde que el poder y el peso económico se han concentrado gradualmente en las ciudades, siguiendo una tendencia global que prevé una población urbana del 68% en 2050 (en comparación al 43% el 1990) [’13’], la cacofonía de intereses dentro de las ciudades se ha expandido. Cuanto más fundamentales devienen las ciudades en el desarrollo mediterráneo, más intereses diferentes surgen y hacen que cueste entender quién está detrás de este concepto, qué consecuencias tendrá la creciente importancia de las ciudades y, por decirlo de forma sencilla, quienes son los ganadores y los perdedores de la urbanización.

Hacia una agenda urbana en el Mediterráneo

Una vez explicado esto, es incuestionable que las ciudades mediterráneas se encuentran en un cruce de varios retos globales. La región mediterránea no es ninguna excepción a las tendencias globales. Esto ya se había señalado durante la segunda conferencia ministerial de la UpM sobre desarrollo global celebrada en el Cairo en mayo de 2017, durante la cual se identificaron las principales líneas para una agenda urbana en el Mediterráneo [’14’]. A

pesar de los pequeños adelantos hechos desde entonces -excepto una conferencia de alto nivel celebrada en Bruselas aquel año que tuvo poco seguimiento- las conclusiones de la conferencia todavía son válidas, por no decir urgentes.

Los tres instrumentos principales para un desarrollo estable y sostenible en las ciudades mediterráneas identificados durante la conferencia fueron el desarrollo de capacidades, los datos y la financiación. Estas debilidades explican la falta de capacidad de las ciudades para responder a sus retos diarios. En primer lugar, la falta de acceso a los datos impide planificar inversiones exitosas que reviertan en bienestar distribuido entre los ciudadanos. Esto también se ve obstaculizado por las dificultades de las administraciones locales para tener acceso a financiación, particularmente a préstamos del mercado internacional. Finalmente, incluso si estos dos obstáculos se pudieran superar, son necesarios programas de desarrollo de capacidades sólidos para garantizar que las inversiones potenciales se integren correctamente con el resto de la ciudad y que se gestionen adecuadamente. Este círculo vicioso tiene que ser abordado urgentemente con programas tangibles que impliquen a las administraciones locales desde el principio en los proyectos transformadores que afectan al territorio. Esto, que puede parecer obvio, está lejos de ser una realidad. En la mayoría de países mediterráneos, la planificación urbana se hace sin la participación de las administraciones locales en su diseño, planificación e implementación. Una excepción interesante es el proyecto mediterráneo Medinatouna, promovido por Cities Alliance en Túnez, con resultados interesantes a nivel de planificación local y procesos participativos de grande alcance [’15’].

Por lo que respecta a los temas prioritarios, la declaración ministerial de 2017 reconocía el papel fundamental de las ciudades en la lucha contra el cambio climático. Estos temas adoptan formas diferentes y urgentes a nivel urbano: gestión de residuos, transporte urbano sostenible, transición energética e interacción tierra-mar vinculada al aumento de la contaminación marítima. Por otro lado, la declaración reconoce por primera vez el papel capital de las ciudades en la gestión de las migraciones y reconoce que las ciudades son espacios fundamentales en los que se pueden abordar con éxito las disparidades socioeconómicas.

> Se tiene que poner a las administraciones locales en el centro del desarrollo urbano, dejando atrás la tradición de muchos años de pensar el desarrollo local sin instituciones locales fuertes

A pesar de una correcta identificación de las prioridades temáticas, tres años después de la declaración, el nudo gordiano del desarrollo urbano todavía es el medio con el que cuentan las ciudades para hacer efectivas las soluciones. El círculo vicioso antes descrito muestra, a la vez, que los datos, la economía y el desarrollo de capacidades están completamente interconectados. Abordar este círculo constituye definitivamente una máxima prioridad, y esto se tiene que hacer con un diseño correcto sobre el reto de la gobernanza a nivel local. Se tiene que poner a las administraciones locales en el centro del desarrollo urbano,

dejando atrás la tradición de muchos años de pensar el desarrollo local sin instituciones locales fuertes. Por una vez, las prioridades temáticas se pondrán en un segundo nivel, para centrarse en reforzar la capacidad de los actores locales para articular correctamente a su alrededor las prioridades identificadas colectivamente. Sin abordar la lucha por la gobernanza, las ciudades serán incapaces de ponerse de acuerdo en un programa sostenible para el desarrollo a nivel local al servicio del bienestar de sus ciudadanos y ciudadanas.

Un futuro incierto

Este artículo se termina en un momento incierto. La emergencia causada por la pandemia de la COVID-19 ha levantado una gran duda sobre los sólidos fundamentos de muchos aspectos de nuestra sociedad. El papel de las ciudades en el Mediterráneo no es una excepción a este contexto global. Nos falta la perspectiva necesaria para hacer un análisis cuidadoso de cuál puede ser el impacto de la pandemia en términos de distribución de la población. Lo que parece claro es que las ciudades pobladas han sido especialmente vulnerables a los efectos de esta crisis y que, por primera vez en décadas, se puede cuestionar la imparable tendencia hacia la urbanización. Por otro lado, el parón sin precedentes de la economía y, en particular, del turismo, uno de los sectores primordiales en las ciudades mediterráneas, añade incertidumbre al contexto actual.

Si con esto no tuviéramos suficiente, la explosión que destruyó una parte importante de Beirut en agosto tuvo lugar en un momento en el que la aglomeración de la población en unos pocos kilómetros cuadrados se observaba cada vez con más sospechas a causa de la pandemia. No hay ninguna duda de que las ciudades permiten una mayor eficiencia de la gestión de los recursos y fomentan la innovación, el conocimiento y la integración. Aun así, la crisis reciente ha llevado sombras al paisaje urbano mediterráneo. Mientras tanto, abordar la cuestión de la gobernanza a nivel local, reforzando el papel de las administraciones locales para que colaboren con éxito con actores económicos y sociales es capital para conseguir un desarrollo sólido y sostenible en la región.

REFERENCIAS

1 — UNEP/MAP, Mediterranean Strategy for Sustainable Development 2016-2025. Disponible en línea.
2 — Unión por el Mediterráneo, Declaración de la Primera Conferencia Ministerial de la UpM sobre el Desarrollo Urbano Sostenible. 10 de noviembre de 2011. Disponible en línea.
3 — Unión por el Mediterráneo. Declaració de la Segunda Conferencia Ministerial de la UpM sobre el Desarrollo Urbano Sostenible. Cairo, 22 de mayo de 2017. Disponible en línea.
4 — Declaración de Barcelona, 28 de noviembre de 1995. Disponible en línea.
5 — B. Khader (2009a), *L'Europe pour la Méditerranée: De Barcelone à Barcelone* (1995-2008), l'Harmattan

6 — B. Khader, H. Amirah-Fernandez, *Thirty years of EU-Mediterranean policies* (1989-2019): an assessment, Elcano Royal Institute, Working Paper 8/2020

7 — La etiqueta de la UpM se otorga a proyectos de cooperación regional con el apoyo unánime de 43 países de la UpM que se reunen regularmente a través de los representantes de su país, o Senior Officials, designados por los respectivos ministerios de asuntos exteriores.

8 — Unión por el Mediterráneo (1), op. cit.

9 — UNEP/MAP, *op. cit.*

10 — 3r Foro de Autoridades Locales y Regionales en el Mediterráneo, Declaración Política. Disponible en línea.

11 — *Code des collectivités locales, Loi orgàniques* 2018-29, Disponible en línea.

12 — OCDE, Jordan: Towards a new partnership with citizens: Jodan's decentralisation Reform. 2017. Disponible en línea.

13 — Naciones Unidas, 2018 Revision of World Urbanisation Prospects. Disponible en línea.

14 — Unión por el Mediterráneo. Declaració de la Segunda Conferencia Ministerial de la UpM sobre el Desarrollo Urbano Sostenible. 22 de mayo de 2017. Disponible en línea.

15 — Cities Alliance, Orientations méthodologiques pour l'élaboration des stratégies de développement des villes en Tunisie, 2018, Disponible en línea.



Oriol Barba

Oriol Barba es el director de la red MedCities. Tiene más de 10 años de experiencia en proyectos e iniciativas internacionales relacionadas con el desarrollo urbano en el Mediterráneo, y es autor de varias publicaciones sobre el tema. Fue adscrito a la Secretaría de la Unión para el Mediterráneo durante su fase de instalación en Barcelona. En representación de MedCities, es miembro del Centro de Resistencia Territorial al Cambio Climático del Centre for Mediterranean Integration (CMI), el grupo de trabajo sobre el empleo del agua y la migración de la Unión por el Mediterráneo y el Comité Directivo de la Global Water Partnership - MED.