DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC I SOSTENIBLE

Vers una agenda urbana mediterrània

La lluita per la governança

Oriol Barba



Il·lustració de Carole Hénaff

Avui la centralitat dels afers urbans a la Mediterrània és inqüestionable. Els fulls de ruta de les principals institucions i agendes que impulsen el desenvolupament a la regió, com ara l'Estratègia Mediterrània de Desenvolupament Sostenible [1] i la Unió per la Mediterrània (UpM) presten una atenció considerable al desenvolupament urbà [2] [3].

Això podria semblar obvi a les persones que recentment s'hagin incorporat als estudis euromediterranis. Tanmateix, en períodes no tan llunyans, la qüestió urbana era gairebé inexistent en l'agenda regional. Vint-i-cinc anys després de la Declaració de Barcelona, és bastant sorprenent que el document adoptat el novembre de 1995 no inclogués el terme "urbà" en cap lloc del text. Malgrat que la urbanització ja havia començat com a fenomen global, i particularment a la zona mediterrània, les ciutats encara el deixaven de banda en el moment de concebre el futur de la regió. La paraula "ciutat" apareixia només una vegada al final de l'annex i només per subratllar la importància dels "representants de les ciutats i de les regions" com a actors de l'ecosistema de cooperació euromediterrani [4].

2008-2018, la dècada urbana

Tal com s'ha esmentat, els orígens del Procés de Barcelona bàsicament menystenien la qüestió urbana, tant en termes d'establiment d'agendes com d'acció. Les anomenades tres cistelles no incloïen la dimensió urbana ni com a tema prioritari en si ni com a qüestió transversal que calia abordar. Les ciutats no es veien ni com a actors ni com a factors de desenvolupament. La territorialitat no era tan important com ara, i la distribució de la població en urbs, ciutats i pobles i la interacció existent entre ells no es considerava un desencadenant de la prosperitat i l'estabilitat a la regió. D'altra banda, les administracions locals i regionals no jugaven un paper rellevant a l'hora de promoure la col·laboració i ni tan sols intentaven recollir o establir i promoure les seves prioritats davant els estats nació.

> Els orígens del Procés de Barcelona bàsicament menystenien la qüestió urbana, tant en termes d'establiment d'agendes com d'acció

El rellançament del Procés de Barcelona l'any 2008 amb la creació de la Unió per la Mediterrània i el reconeixement implícit que la divisió en tres cistelles no havia estat reeixida, van permetre l'aparició d'una agenda protourbana a la regió. L'enfocament de la "unió de projectes" [5] considerava que la integració regional només es podia abordar mitjançant projectes regionals útils, pragmàtics, visibles i de gran abast [6]. Això va ser l'espurna que va donar lloc al que podem anomenar dècada urbana a la Mediterrània (2008-2018). Tal com descriuré més endavant, van tenir lloc notables avenços en termes d'establiment d'agendes i d'acció durant aquella dècada en què la qüestió urbana es va convertir en un element intrínsec del partenariat euromediterrani.

En termes d'establiment d'agendes, el desenvolupament urbà va adquirir una gran importància durant aquell període. Primer, en figurar a la Declaració de París (2008) que va donar llum a la UpM. Posteriorment, això es va confirmar amb l'estructuració del Secretariat de la UpM al voltant de sis prioritats o divisions, una de les quals va resultar ser "Transports i Desenvolupament Urbà". Aquí, és important subratllar com ja en la fase inicial es va voler anomenar el departament només "Transports", però diverses veus que demanaven la inclusió d'aspectes urbans van aconseguir que el desenvolupament urbà fos una de les sis àrees principals al voltant de les quals es va estructurar el futur de l'organització. Un important impuls per a l'agenda urbana a la Mediterrània va ser la Primera Conferència Ministerial de la UpM celebrada a Estrasburg el novembre de 2011, que atorgava un clar mandat al Secretariat de la UpM per desenvolupar més encara una agenda urbana a la regió abordant quatre qüestions:

1. Elaborar un marc de directrius per a ciutats i territoris sostenibles.
2. Promoure una cartera de projectes urbans que portin l'etiqueta [7] de la UpM.
3. La creació d'un premi de reconeixement de pràctiques sostenibles.

4. L'estudi preliminar per a la creació d'un organisme urbà a la regió [8].

Malgrat els resultats desiguals d'aquestes quatre prioritats, no hi ha cap dubte que el mandat clar emès per la Conferència Ministerial va tenir un enorme impacte en l'agenda urbana, permetent que les diferents parts interessades s'hi adaptessin i generant un impuls per a una major col·laboració en aspectes urbans.

Un dels resultats més destacats d'aquest procés va ser la creació de la Iniciativa de Finançament de Projectes Urbans (UPFI), una estratègia conjunta desenvolupada pel Secretariat de la UpM i les Institucions Financeres Internacionals (IFIs), concretament l'*Agence Française de Développement* (AFD) i el Banc Europeu d'Inversió (EIB), per crear una cartera de projectes urbans que serien etiquetats, i per tant, promoguts per al finançament arreu de la regió. Això, junt amb la creació d'un grup d'experts urbans i el desenvolupament d'una estratègia urbana mediterrània per a la regió, va esdevenir el conjunt de les pautes d'acció en assumptes urbans a la regió per als propers anys, situant la qüestió urbana al centre dels principals reptes a abordar en el pla de la cooperació euromediterrània.

La UpM no era l'única institució regional que col·locava qüestions urbanes al centre del seu programa de treball. Una altra institució sorgida de la Cimera de París de 2008 era el Centre d'Integració a la Mediterrània (CMI) establert pel Banc Mundial a Marsella. El CMI ràpidament va situar el desenvolupament urbà al centre dels seus programes. Una de les principals iniciatives va ser la creació de l'Urban Hub (2012-2018), una plataforma de col·laboració que aplegava els principals actors que treballen en el desenvolupament urbà a la regió per intercanviar pràctiques i promoure accions conjuntes. L'Urban Hub articulava sota un mateix paraigua xarxes de ciutats, organismes de cooperació, organitzacions internacionals i institucions financeres, tot promovent la complementarietat de les seves accions.

> L'emergència de diversos esdeveniments urbans globals va fer palès com allò urbà que sorgeix a la Mediterrània formava part d'un procés global més ampli que posava el desenvolupament urbà al centre de les estratègies dels nostres temps

La tercera institució regional que va posar el desenvolupament urbà al centre de les seves accions va ser el Programa de les Nacions Unides per al Medi Ambient i el seu Pla d'Acció per al Mediterrani. Després de quatre dècades d'acció, l'UNEP MAP va desenvolupar una rigorosa estratègia per al desenvolupament sostenible a la regió mitjançant un extens procés participatiu que va dur a l'aprovació de l'Estratègia Mediterrània de Desenvolupament Sostenible (MSSD) per al període 2016-2025 [9]. Aquesta estratègia s'estructurava en sis capítols principals, un dels quals era sobre les ciutats sostenibles. Aquest capítol incloïa un conjunt de prioritats, projectes i iniciatives insígnia amb un gran

consens de les principals parts interessades.

Aquest procés va culminar amb els esdeveniments urbans globals de 2016 a la Conferència sobre Habitatge i Desenvolupament Urbà Sostenible organitzada per Nacions Unides a Quito (Habitat III), la qual, junt amb el 4t Congrés de Ciutats i Governs Locals Units (CGLU) organitzat a Bogotà, va fer palès com allò urbà que sorgeix a la Mediterrània formava part d'un procés global més ampli que posava el desenvolupament urbà al centre de les estratègies dels nostres temps.

Desenvolupament urbà sense ciutats?

Els esdeveniments abans descrits mostren fins a quin punt el que havia succeït a les ciutats anava guanyant importància a l'agenda mediterrània. Però, quin va ser el paper de les administracions locals en aquest procés? Tot i que aquesta qüestió s'abordarà a la segona part d'aquest article, val la pena assenyalar ara que en termes d'acció, la «dècada urbana» va ser testimoni d'un augment considerable del paper dels líders de les ciutats en la cooperació mediterrània. L'any 2008, dues setmanes abans de la Cimera de París que va ser l'origen de la UpM, Marsella va acollir el 1r Fòrum d'Administracions Locals i Regionals de la Mediterrània (FALRM) organitzat per la Comissió Mediterrània de la CLGU. El Fòrum va ser una ocasió per aplegar veus plurals de representants locals i regionals que per primera vegada reclamaven una implicació més gran de les administracions subnacionals en el Procés de Barcelona. El Fòrum es va celebrar en tres altres ocasions (Barcelona 2010, Marsella 2013 [10] i Sousse 2016). La segona edició, organitzada a Barcelona sota la Presidència Espanyola de la UE i poques setmanes després de l'obertura oficial del Secretariat de la UpM, va ser un clar senyal que l'agenda de líders locals i regionals havia arribat per quedar-se o que això estava intrínsecament relacionat amb el procés polític endegat a Barcelona l'any 1995 i rellançat a París el 2008. La desaparició de la Comissió Mediterrània de la CLGU l'any 2017 va posar punt final —almenys per ara— a aquest fòrum i va ajudar a aixecar molts dubtes al volant de l'agenda urbana a la Mediterrània que avui perduren.

Dos anys després del 1r FALRM, l'any 2010 el Comitè de les Regions de la UE va promoure la creació d'una Assemblea Regional i Local Euromediterrània (ARLEM), creada a Barcelona al Palau de Pedralbes, seu del Secretariat de la UpM. L'Assemblea aplega 80 representants, 40 de Països Socis Mediterranis i 40 d'estats membres de la UE. Els darrers són membres del Comitè de les Regions de la UE i representants de xarxes de regions i municipalitats. L'ARLEM, que ha rebut l'estatus d'observador a la Unió per la Mediterrània, va culminar amb la institucionalització d'administracions locals i regionals dins del Partenariat Euromediterrani. Des de l'any 2010, s'ha reunit cada any i ha emès diversos informes sobre nombrosos temes, alçant la veu de les entitats subnacionals a la regió.

Una agenda urbana: la lluita per la governança

És inqüestionable que en l'actualitat el que succeeix a les ciutats té un gran impacte en el desenvolupament de la regió. Les ciutats són un clar terreny de cultiu per al

desenvolupament de la regió, tot i que el seu paper com a actors principals és encara poc definit. La qüestió urbana és ara fonamental, no només per a aquells que presideixen les institucions locals, les empreses i les organitzacions sinó també ministeris i actors globals. N'és un indicador important el fet que els darrers anys els principals organismes i donants internacionals han adoptat un destacat enfocament d'orientació urbana en els seus programes adreçats a la Mediterrània. Un exemple el trobem en la Comissió Europea i en els diferents programes que aborden qüestions urbanes desenvolupades els darrers anys: la convocatòria de projectes del Partenariat per a les Ciutats (Europaid), la iniciativa Clima-Med o el projecte Mediterranean City-to-city Migration són només alguns exemples d'aquesta tendència. Altres actors com MedCities, l'Agència de Ciutats i Territoris Mediterranis Sostenibles (AVITEM), l'AFD o la Cities Alliance han reforçat els seus programes adreçats a les ciutats mediterrànies.

Actualment la qüestió espinosa ja no és si les ciutats són un tauler de joc del desenvolupament mediterrani sinó quina és la composició del seu paper com a actors per al desenvolupament. Per dir-ho de forma planera, qui hi ha darrere de la paraula «ciutats» quan afirmen que «les ciutats es troben al centre del desenvolupament a la regió mediterrània»? Parlem d'administracions locals, població urbana, pimes, empreses multinacionals, universitats, una barreja de totes elles? Podem avaluar el paper cada vegada més gran de les ciutats en les relacions mediterrànies sense comprovar la seva composició, i centrant-nos en quins efectes té aquest augment en l'equilibri de poder i els seus possibles efectes sobre la renda i la distribució d'ingressos i de poder?

A les portes de la tercera dècada del segle XX, el debat sobre el creixement de la importància de les ciutats a la Mediterrània està intrínsecament relacionat amb una lluita per la governança. Qui té el control del que succeeix als territoris urbans? Es troben les administracions públiques —i en particular les locals— en posició de garantir un creixement equilibrat i una distribució justa del benestar, així com un desenvolupament sostenible de la seva població? O les ciutats estan sent objecte d'una extracció dels ingressos per part d'actors globals que operen com a xarxes, com per exemple empreses multinacionals i fons d'inversió globals?

> El debat sobre la creixent importància de les ciutats al Mediterrani està relacionat amb una lluita per la governança. Qui té el control del que succeeix als territoris urbans? Les administracions poden garantir un creixement equilibrat, una distribució justa del benestar, un desenvolupament sostenible de la seva població?

Malgrat que les ciutats creixen en importància, les administracions locals continuen tenint un paper menor com a motors de desenvolupament. No obstant això, alguns països han viscut una millora important com ara Tunísia, que finalment va celebrar les seves primeres eleccions democràtiques el maig de 2018, set anys després de la revolució i després de

diversos ajornaments. Les eleccions es van celebrar després de l'aprovació d'un nou codi local d'administracions locals que atorgava més competències a nivell local [11]. Queda encara per veure quins seran els efectes reals d'aquest procés, però almenys s'han assolit fites simbòliques com l'elecció de la primera alcaldessa d'una capital àrab: Souad Ben Abderrahim, batllessa de Tunis.

En altres països, com Jordània, l'any 2015 es va aprovar una nova llei de descentralització [12]. Tot i que encara queda molt camí per endavant per assolir una proporció de la despesa del PIB feta per administracions locals similars als seus coetanis europeus, el paper de les municipalitats a l'hora d'encapçalar el desenvolupament local ha guanyat impuls. Al Líban no es van fer grans avenços els darrers anys tot i que les eleccions de 2016, en un moment en què el parlament nacional estava bloquejat i les eleccions legislatives s'ajornaven repetidament, es poden veure com un senyal que el nivell local era el més resilient enmig del desordre libanès.

A la riba nord del Mediterrani, les ciutats afronten cada vegada més reptes que obstaculitzen la seva sostenibilitat i la capacitat de resiliència a les tendències globals. L'augment dels preus de l'habitatge, en part a causa de l'impacte del turisme de masses, l'esclat de la *gig economy* sota plataformes aparentment col·laboratives i la temporalitat estan tensant els teixits socials de les ciutats mediterrànies. Això darrer, combinat amb l'enorme dubte que introdueix el canvi climàtic, l'efecte de la població desplaçada i l'augment de les desigualtats, produeix enormes desequilibris socioeconòmics a territoris urbans de la regió.

Si hi ha un dubte, aquest és que les ciutats mediterrànies ja no parlen amb una única veu. D'ençà que el poder i el pes econòmic s'han concentrat gradualment a les ciutats, seguint una tendència global que preveu una població urbana del 68% l'any 2050 (en comparació al 43% el 1990) [13], la cacofonia d'interessos dins les ciutats s'ha eixamplat. Com més fonamentals esdevenen les ciutats en el desenvolupament mediterrani, més interessos diferents sorgeixen i fan que costi entendre qui hi ha darrere d'aquest concepte, quines conseqüències tindrà la creixent importància de les ciutats i, per dir-ho de forma senzilla, qui són els guanyadors i els perdedors de la urbanització.

Vers una agenda urbana a la Mediterrània

Un cop explicat això, és inqüestionable que les ciutats mediterrànies es troben en una cruïlla de diversos reptes globals. La regió mediterrània no és cap excepció a les tendències globals. Això ja s'havia assenyalat durant la segona conferència ministerial de la UpM sobre desenvolupament global celebrada al Caire el maig de 2017 durant la qual es van identificar les principals línies per a una agenda urbana a la Mediterrània [14]. Malgrat petits avenços des d'aleshores, excepte una conferència d'alt nivell celebrada a Brussel·les aquell any que va tenir poc seguiment, les conclusions de la conferència encara són vàlides, per no dir urgents.

Els tres instruments principals per a un desenvolupament estable i sostenible a les ciutats

mediterrànies identificats durant la conferències van ser el desenvolupament de capacitats, les dades i el finançament. Aquestes febleses expliquen la manca de capacitat de les ciutats per respondre als seus reptes diaris. En primer lloc, la manca d'accés a les dades impedeix planificar inversions reeixides que reverteixin en benestar distribuït entre els ciutadans. Això també es veu obstaculitzat per les dificultats de les administracions locals per tenir accés a finançament, particularment préstecs al mercat internacional. Finalment, fins i tot si aquests dos obstacles es podrien superar, calen programes de desenvolupament de capacitats sòlids per garantir que les inversions potencials s'integraran correctament amb la resta de la ciutat i que es gestionaran adequadament. Aquest cercle viciós ha de ser abordat urgentment amb programes tangibles que impliquin les administracions locals des de bon principi en els projectes transformadors que afecten el territori. Això, que pot semblar obvi, és lluny de ser una realitat. En la majoria de països mediterranis, la planificació urbana es fa sense la participació de les administracions locals en el seu disseny, planificació i implementació. Una excepció interessant és el projecte mediterrani Medinatouna, promogut per Cities Alliance a Tunísia, amb resultats interessants a nivell de planificació local i processos participatius de gran abast [15].

Pel que respecta als temes prioritaris, la declaració ministerial de 2017 reconeixia el paper fonamental de les ciutats en la lluita contra el canvi climàtic. Aquests temes adopten formes diferents i urgents a nivell urbà: gestió de residus, transport urbà sostenible, transició energètica i interacció terra-mar vinculada a l'augment de la contaminació marítima. D'altra banda, la declaració reconeix per primera vegada el paper cabdal de les ciutats en la gestió de les migracions i reconeix que les ciutats són espais fonamentals en què es poden abordar amb èxit disparitats socioeconòmiques.

> Cal posar les administracions locals al centre del desenvolupament urbà, deixant enrere la tradició de molts anys de pensar el desenvolupament local sense institucions locals fortes

Malgrat una correcta identificació de les prioritats temàtiques, tres anys després de la declaració el nus gordià del desenvolupament urbà encara és el mitjà amb què compten les ciutats per fer efectives les solucions. El cercle viciós abans descrit mostra, alhora, que les dades, l'economia i el desenvolupament de capacitats estan completament interconnectats. Abordar aquest cercle constitueix definitivament una màxima prioritat, i això s'ha de fer amb un disseny correcte sobre el repte de la governança a nivell local. S'ha de posar les administracions locals al centre del desenvolupament urbà, deixant enrere la tradició de molts anys de pensar el desenvolupament local sense institucions locals fortes. Per una vegada, les prioritats temàtiques es posaran a un segon nivell, per centrar-se a reforçar la capacitats dels actors locals per articular correctament al seu voltant les prioritats identificades col·lectivament. Sense abordar la lluita per la governança, les ciutats seran incapaces de posar-se d'acord en un programa sostenible per al desenvolupament a nivell local al servei del benestar dels seus ciutadans i ciutadanes.

Un futur incert

Aquest article s'enllesteix en un moment incert. L'emergència causada per la pandèmia de la COVID-19 ha aixecat un gran dubte sobre els sòlids fonaments de molts aspectes de la nostra societat. El paper de les ciutats a la Mediterrània no és una excepció a aquest context global. Ens manca la suficient perspectiva per fer una anàlisi acurada de quin pot ser l'impacte de la pandèmia en termes de distribució de la població. El que sembla clar és que les ciutats poblades han estat especialment vulnerables als efectes d'aquesta crisi i que, per primera vegada en dècades, es pot qüestionar la imparable tendència vers la urbanització. D'altra banda, l'aturada sense precedents de l'economia i, en particular, del turisme, un dels sectors primordials a les ciutats mediterrànies, afegeix incertesa al context actual.

Si amb això no en tinguéssim prou, l'explosió que va destruir una part important de Beirut a l'agost va passar en un moment en què l'aglomeració de la població en uns pocs quilòmetres quadrats es veia cada vegada amb més sospites per la pandèmia. No hi ha cap dubte que les ciutats permeten una major eficiència de la gestió dels recursos i fomenten la innovació, el coneixement i la integració. Tanmateix, la crisi recent ha portat ombres al paisatge urbà mediterrani. Mentrestant, abordar la qüestió de la governança a nivell local, reforçant el paper de les administracions locals perquè col·laborin amb èxit amb actors econòmics i socials és cabdal per aconseguir un desenvolupament sòlid i sostenible a la regió.

REFERÈNCIES

1 — UNEP/MAP, Mediterranean Strategy for Sustainable Development 2016-2025. Disponible en línia.
2 — Unió per la Mediterrània, Declaració sobre la Primera Conferència Ministerial de la UpM obre Desenvolupament Urbà Sostenible. Estrasburg, 10 de novembre del 2011. Disponible en línia.
3 — Unió per la Mediterrània, Declaració de la Segona Conferència Ministeral de la UpM sobre Desenvolupament Urbà Sostenible a Cairo, 22 de Maig del 2017. Disponible en línia.
4 — Declaració de Barcelona, 28 de novembre de 1995. Disponible en línia.
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 — L'etiqueta de l'UpM es dona a projectes de cooperació regional amb el suport unànime de 43 països de la UpM que es troben regularment a través dels representants del seu país, o Senior Officials, designats pels respectius ministeris d'afers exteriors.
8 — Unió per la Mediterrània (1), op. cit.

9 — UNEP/MAP, *op. cit.*
10 — 3r Fòrum d'Autoritats Locals i Regionals a la Mediterrània, Declaració Política. Disponible en línia.
11 — *Code des collectivités locales, Loi orgàniques* 2018-29, Disponible en línia.
12 — OCDE, Jordan:
Towards a new partnership with citizens: Jodan's decentralisation Reform. 2017. Disponible en línia.
13 — Nacions Unides, 2018 Revision of World Urbanisation Prospects. Disponible en línia.
14 — Unió per la Mediterrània, Declaració de la Segona Conferència Ministeral de la UpM sobre Desenvolupament Urbà Sostenible a Cairo, 22 de Maig del 2017. Disponible en línia.
15 — Cities Alliance, Orientations méthodologiques pour l'élaboration des stratégies de développement des villes en Tunisie, 2018, Disponible en línia.



Oriol Barba
Oriol Barba és el director de la xarxa MedCities. Té més de 10 anys d'experiència en projectes i iniciatives internacionals relacionades amb el desenvolupament urbà al Mediterrani, i és autor de diverses publicacions sobre el tema. Va ser adscrit a la Secretaria de la Unió per al Mediterrani durant la seva fase d'instal·lació a Barcelona. En representació de MedCities, és membre del Centre de Resistència Territorial al Canvi Climàtic del Centre for Mediterranean Integration (CMI), del Grup de treball sobre l'ús de l'aigua i la migració de la Unió pel Mediterrani i del Comitè Directiu de la Global Water Partnership - MED.