

La Agenda Urbana de la Unión por el Mediterráneo

Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ

Doctor Arquitecto. Consejero Técnico Subdirección General de Urbanismo, Ministerio de Fomento

RESUMEN: La región mediterránea es una de las más urbanizadas del mundo, y, de cara al futuro, debe afrontar una serie de importantes retos, como el crecimiento demográfico, las migraciones, la mitigación y adaptación al cambio climático, la desigualdad, la provisión de vivienda, etc. La Unión por el Mediterráneo (UPM) ha aprobado en mayo de 2017 una «Agenda Urbana de la UPM». El artículo describe la génesis de esta Agenda Urbana, su contenido y el marco operativo propuesto, así como su relación con las Agendas Urbanas de Naciones Unidas y de la Unión Europea que se aprobaron en 2016.

DESCRIPTORES: Agenda Urbana. Unión por el Mediterráneo. Cooperación internacional. Desarrollo urbano sostenible.

1. Introducción: los retos del desarrollo urbano sostenible en el Mediterráneo

La región mediterránea se caracteriza por tener una de las tasas de urbanización más altas del planeta, de modo que en la actualidad casi el 60% de su población habita en zonas urbanas, distribuyéndose del siguiente modo: además de dos grandes megalópolis (El Cairo y Estambul, de casi 16 y 11 millones de habitantes respectivamente, que son la decimotercera y decimoctava ciudades más grandes del mundo), aproximadamente la mitad de los habitantes urbanos de la región vive en ciudades medias con una población inferior a 300.000 habitantes (unas 3.000), mientras que sólo el 18% habita en ciudades grandes, con una población comprendida entre 300.000 y 1.000.000 de habitantes (85 ciudades). El peso relativo de las capitales políticas y económicas mediterráneas es muy importante, pues concentran la mayor parte de las actividades económicas y los recursos

financieros, aun sólo albergando un tercio de la población urbana total. (PLAN BLEU-PNUE, 2011, p. 4).

Pero además, la tasa de urbanización está creciendo también de forma muy acelerada, de modo que se espera que para el año 2030 la población urbana de la región mediterránea aumente otros 22,5 millones adicionales, sobre todo debido a la intensidad de las migraciones del medio rural al medio urbano y al crecimiento demográfico interno de las ciudades. Sin embargo, este incremento no será igual para todos los Estados: se estima que, hacia el año 2050, la población urbana de los países mediterráneos europeos se estabilizará en torno a los 170 millones de personas (frente a los 140 millones de 2005), mientras que en los países ribereños del sur y del este del Mediterráneo (PSEM) seguirá creciendo hasta duplicarse, pasando de los 151 millones de 2005 a más de 300 millones en 2050 (PLAN BLEU- PNUE, 2011, p.4), concentrándose con especial intensidad en las regiones costeras, frente al estancamiento o despoblación de las interiores.

Este crecimiento de la población urbana en los PSEM generará en un futuro inmediato una fuerte demanda de vivienda, así como de instalaciones y de servicios urbanos, que los expertos estiman en casi 42 millones de nuevas viviendas para 2030, situadas principalmente en las ciudades y zonas costeras. (PLAN BLEU- PNUE, 2011, p. 5).

Además de la provisión de vivienda nueva para atender estas necesidades, será necesario también mejorar la calidad de los asentamientos urbanos ya existentes, pues históricamente la expansión urbana en los PSEM ha estado impulsada por diversas formas de urbanización «espontánea» o «irregular». Dependiendo de los países y ciudades, entre el 30 y el 70% de los ciudadanos han tenido acceso a su hogar a través del sector informal, de manera legal o ilegal, lo que ha generado un crecimiento no planificado y la aparición de suburbios extendiéndose desordenadamente en las periferias de las ciudades, con un difícil acceso al agua, al saneamiento y a otros servicios urbanos básicos. (PLAN BLEU- PNUE, 2011, p.5). Por tanto, la mejora de la calidad de las viviendas existentes y la provisión de infraestructuras y de servicios públicos en estos asentamientos son aspectos fundamentales para la mejora del nivel de vida de las personas a los que debe hacerse frente en la región.

Este modelo de desarrollo urbano precipitado y no planificado ha provocado también un rápido declive y deterioro de algunos centros históricos, poniendo en peligro el patrimonio cultural, los paisajes y la identidad singular de estas ciudades, de modo que su recuperación y puesta en valor es otro de los grandes retos de futuro en los PSEM.

Como se apuntaba más arriba, el crecimiento de la urbanización presionará intensamente sobre los servicios e infraestructuras existentes y supondrá un notable incremento en el consumo de recursos. Así, por ejemplo, se prevé que la región mediterránea experimentará, bajo el efecto combinado de la presión demográfica y del crecimiento económico, un fuerte aumento de la demanda de energía, que se multiplicará por 1,5 veces antes de 2030. Además, del 60 al 70% del consumo final de energía será en el sector residencial, terciario y de la construcción. (PLAN BLEU- PNUE, 2011, p.5). Se espera que esta demanda de energía crezca de 4 a 5 veces más rápidamente en los PSEM que en los países del norte, que pasarán a representar más del 42% de la demanda total de energía en la cuenca mediterránea hacia 2030, frente al 30% que suponían en 2007.

(PLAN BLEU- PNUE, 2011, p.5). En este panorama, el consumo de energía en el sector de la edificación tiene una importancia extraordinaria, pues se estima que, dependiendo de los países, sólo el sector «residencial formal» (es decir, la vivienda producida convencionalmente) consume actualmente entre el 21% y el 51% de la producción nacional de electricidad (PLAN BLEU- PNUE, 2011, p.8) y representa por sí solo el 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de los edificios. Por ello, el sector de la edificación resulta especialmente importante de cara al futuro, ya que permite actuar tanto en el lado de reducción de la demanda (mediante medidas de mejora de la eficiencia energética) como desde el lado de la oferta (mediante la inclusión de energías renovables). Se estima que este sector podría proporcionar en el futuro hasta un 60% de ahorro de energía a precios relativamente competitivos. (PLAN BLEU-PNUE, 2011, p. 8).

Por otra parte, la región mediterránea -y sus áreas urbanas en particular- se caracterizan por ser una de las zonas del planeta con mayor vulnerabilidad a los efectos negativos del cambio climático y del calentamiento global, tales como las sequías, la escasez de agua, las olas de calor, los incendios forestales y la erosión costera, que ya están afectando cada vez más al medio ambiente y a las actividades humanas en la región.

Finalmente, diferentes causas de naturaleza política, social y económica están generando importantes desplazamientos de población en determinados países de la región, produciendo flujos migratorios internos y de refugiados, no sólo ya en el interior de dichos países, sino también hacia el exterior, e importantes flujos desde la ribera sur hacia los países europeos.

2. La Unión por el Mediterráneo y el Desarrollo Urbano: Primeros pasos y Estrategia Euro Mediterránea de Desarrollo Urbano Sostenible

La Unión para el Mediterráneo (en adelante, UPM) surge del llamado Proceso de Barcelona, que puso en marcha la Unión Europea en 1995, entre los Estados Miembros de la UE y los países de la ribera sur y este, como mecanismo de coordinación internacional entre todos los Estados del Mediterráneo. Con la denominación final de UPM se puso en marcha oficialmente durante la Cumbre de París para

el Mediterráneo que tuvo lugar el 13 de julio de 2008, y desde ese momento se la vincula al anterior Proceso de Barcelona, conociéndose como: «Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo». La UPM está integrada por los 28 Estados Miembros de la Unión Europea y por 15 Estados norteafricanos y de Oriente Medio del ámbito mediterráneo, miembros a su vez de la Liga Árabe, incluyendo también al Estado de Israel. La sede del Secretariado de la UPM está en Barcelona.

La UPM tiene varias líneas de trabajo, siendo una de ellas el desarrollo urbano, sobre la que se comenzó a trabajar en 2011. Tras una reunión preparatoria de Directores Generales, celebrada en Rabat los días 12 y 13 de septiembre de 2011, el 10 de noviembre de 2011 se celebró en Estrasburgo la primera Reunión Ministerial sobre Desarrollo Urbano Sostenible de la UPM. En esta Reunión se aprobó una Declaración Ministerial (UfM UNION FOR THE MEDITERRANEAN, 2011) en la que se propuso desarrollar una Estrategia Euromediterránea de Desarrollo Urbano Sostenible, que debería constar de 4 elementos:

- Un Marco de Referencia (Guidance Framework), especificando los principios y valores del desarrollo urbano sostenible en la región, y que sirviera como base de partida a las autoridades que promuevan iniciativas de desarrollo urbano sostenible.
- Un llamamiento a las instituciones internacionales de financiación, para favorecer la financiación de proyectos concretos de desarrollo urbano sostenible en los PSEM. En este sentido se animó a los Estados a apoyar la implementación de estos proyectos, y a las autoridades urbanas y territoriales correspondientes a presentar al Secretariado de la UPM proyectos concretos de desarrollo urbano sostenible, de modo que, si cumplen los requisitos establecidos puedan recibir la etiqueta de aval de la UPM y ser apoyados por ésta para recibir financiación de diversas instituciones internacionales.
- Un estudio para determinar si pudiera ser necesaria la creación de una Agencia Urbana para el Mediterráneo, complementaria al propio Secretariado de la UPM¹.

¹ Una vez realizado, el estudio concluyó que dicha Agencia no era necesaria.

² La información sobre el resultado de las reuniones puede consultarse en: http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/ACTIVIDAD/UPM/

³ El lanzamiento por parte del Secretariado de la UPM de

Un Premio para las innovaciones urbanas, de cara a identificar y promover las buenas prácticas.

En la Reunión de Ministros de Estrasburgo se acordó la creación de un grupo de trabajo Ad-Hoc de Oficiales Senior Expertos (SOM) en desarrollo urbano, con el apoyo del Secretariado de la UPM, que sería el encargado de desarrollar la Estrategia Euromediterránea de Desarrollo Urbano Sostenible. Este grupo de Oficiales Senior Expertos en desarrollo urbano está compuesto por representantes de los Ministerios con responsabilidad en los temas urbanos en cada uno de los Estados participantes en la UPM, y por los representantes de una serie de instituciones relacionadas con el desarrollo urbano o la financiación en la región Mediterránea. El grupo Ad-Hoc SOM de Oficiales Senior Expertos se reunió en 5 ocasiones durante 2012 y 2013 para desarrollar los trabajos de la Estrategia Euromediterránea de Desarrollo Urbano Sostenible encargada por los Ministros en Estrasburgo, que fueron completados en 2013².

Por su parte, desde entonces también se ha puesto en marcha la financiación de proyectos respaldados por la UPM mediante la concesión de la etiqueta que avala su calidad. Entre ellos pueden citarse: el proyecto de Taparura en Sfax, Tunez (400 millones de €) que prevé la descontaminación de una zona costera muy degradada y su desarrollo urbanístico, el del desarrollo del Valle de Bouregreg en el área metropolitana de Rabat-Salé-Témara en Marruecos (394 millones de €), el proyecto de Regeneración Urbana de Jericó, Palestina (6,5 millones de €) o el Gestión Integrada de Residuos en Esmirna, Turquía (110 millones de €).

Desde el punto de vista operativo y de financiación, también hay que destacar la Urban Projects Finance Initiative (UPFI)³, que es una iniciativa para la financiación de proyectos concretos (como alguno de los mencionados arriba), y que cuenta con fondos de la Comisión Europea y está codirigida por la Agence Française de Développement (AFD) y el BEI (Banco Europeo de Inversiones) bajo los auspicios de la UPM.

la Urban Projects Finance Initiative (UPFI) se realizó en la reunión del SOM de la UPM, celebrado el 7 y 8 de abril de 2014. El 10 de junio de 2015 se celebró también en la sede del Secretariado de la UPM en Barcelona un Workshop sobre la UPFI.

Desde entonces, la UPFI ha identificado 20 proyectos de desarrollo urbano en el Mediterráneo, de los cuales, 3 han recibido también el aval de la etiqueta de la UPM.



Fig. 1/ Proyecto de Taparura, en la ciudad de Sfax, Túnez: vista del estado actual

Fuente: UPM UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO.
(<http://ufmsecretariat.org/>)



Fig. 2/ Proyecto de Taparura, en la ciudad de Sfax, Túnez: vista de la propuesta final

Fuente: UPM UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO.
(<http://ufmsecretariat.org/>)

3. La Segunda Reunión Ministerial sobre Desarrollo Urbano Sostenible de la UPM (2017) y la Declaración de El Cairo

Apoyándose en un conjunto de documentos internacionales ya aprobados⁴, y en particular en la Declaración de la Primera Reunión Ministerial de la UPM sobre Desarrollo Urbano Sostenible de 2011, que sentó las bases de la cooperación en materia de desarrollo urbano sostenible en el marco de la UPM, en la Nueva Agenda Urbana aprobada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano (HABITAT III) celebrada en Quito en octubre de 2016, y de acuerdo con una serie de trabajos técnicos preparatorios desarrollados previamente⁵, los días 21 y 22 de mayo de 2017 se celebró en el Cairo una Segunda Reunión Ministerial de la UPM sobre Desarrollo Urbano Sostenible. La Reunión estuvo copresidida por el Ministro de Asuntos Municipales del Reino de Jordania, como representante de la Presidencia de turno de la UPM, y por la Comisaria Europea de Política Regional y Urbana, Corina Crețu, en representación de la UE, y asistieron a la misma el Secretario General de la UPM y los Ministros y representantes de los países miembros de la UPM. El resultado de esta Reunión fue la aprobación de una nueva Declaración Ministerial sobre «La Agenda Urbana de la Unión por el Mediterráneo» (UfM UNION FOR THE MEDITERRANEAN, 2017).

⁴ Entre otros: la Declaración de El Cairo sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, adoptada en diciembre de 2015, el Pacto de Ámsterdam sobre la Agenda Urbana Europea de 2016, Acuerdo de París sobre Cambio Climático y COP22 de Marrakech, la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible (cuyo objetivo 11 se refiere a «ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles»).

En la Reunión también se presentó el proyecto de mejora y rehabilitación de los barrios de Imbaba y Al-Warraq en Giza (Egipto). Este proyecto había recibido la etiqueta de aval de la UPM el 2 de junio 2014 y se lanzó oficialmente en la Reunión Ministerial de 2017. Los promotores son el Ministerio de Vivienda, Equipamiento y Comunidades Urbana de Egipto y las autoridades de Giza. Será el primer gran proyecto que se desarrolle enmarcado en la iniciativa UPFI y su financiación estimada es de 100 millones de €, con la participación de la Comisión Europea y la Agence Française de Développement (AFD). El proyecto se centra en la mejora de dos de los barrios de infravivienda más densos y poblados del área metropolitana de El Cairo, aprovechando el impulso que supondrá la transformación del antiguo emplazamiento del aeropuerto de Imbaba en una zona urbana mixta, donde se crearán equipamientos públicos y espacios verdes y de esparcimiento que mejorarán las dotaciones de toda el área. En los barrios mencionados se mejorarán las viviendas, la urbanización y los servicios urbanos de saneamiento, agua y suministro de energía.

4. La Agenda Urbana de la Unión por el Mediterráneo

Mediante la Declaración de El Cairo, los Ministros acordaron establecer la Agenda Urbana de la Unión por el Mediterráneo, en la que cabe destacar los siguientes elementos:

⁵ Entre los cuales cabe destacar nuevamente el trabajo realizado por el grupo de trabajo Ad-Hoc SOM de Oficiales Senior Expertos en desarrollo urbano, que se reunió en dos ocasiones (en Barcelona, el 24 de noviembre de 2016, en Bruselas el 28 de febrero de 2017) para preparar dicho documento, y las lecciones sobre financiación aprendidas a través de la experiencia de la UPFI.

a) Enfoque general y objetivos

Los Ministros, acordaron que, de conformidad con la legislación, las estrategias, los planes y las políticas nacionales respectivas:

- La Agenda Urbana de la UPM tiene por objeto aprovechar todo el potencial y apoyar la contribución de las Áreas Urbanas para alcanzar la dimensión urbana de los objetivos de la Agenda 2030 y de la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas.
- La Agenda Urbana de la UPM se esforzará por establecer en los países mediterráneos un enfoque integrado y coordinado tanto de las políticas urbanas, como de la legislación y de las inversiones que tengan un impacto potencial sobre las ciudades, para contribuir con ello a la cohesión regional y social mediante la reducción de la brecha socioeconómica entre las áreas urbanas y rurales, así como de las desigualdades internas en las propias zonas urbanas.
- La Agenda Urbana de la UPM busca de forma muy especial fomentar la aportación de las autoridades locales, incluida la Asamblea Regional y Local Euromediterránea, en el diseño y ejecución de las políticas urbanas, respetando no obstante las estructuras políticas y administrativas nacionales ya existentes. Por tanto se establece como un objetivo de la Agenda Urbana de la UPM facilitar un trabajo más sistemático y coherente a las autoridades locales.
- La Agenda Urbana de la UfM se basa en un enfoque holístico, integrado, y a largo plazo del desarrollo urbano sostenible, considerado como:

«necesario para promover una gestión bien administrada, económicamente próspera, socialmente inclusiva y con enfoque de género, justa, segura, sana, accesible y resiliente, así como ecológicamente sostenible, con un uso eficiente de los recursos y de bajo consumo de carbono»⁶.

Se hace además un reconocimiento explícito al papel central que debe jugar una herencia cultural tan rica y diversa como la mediterránea, y se hace un llamamiento a la preservación y la promoción del patrimonio cultural y natural en la región. Se establece también que la planificación y una gestión urbana eficiente deben ser elementos necesarios del enfoque integrado que se pretende promover, junto con la disponibilidad de espacio público, como condición fundamental para la

participación y el desarrollo del sentimiento de arraigo y pertenencia de la ciudadanía. Por todo ello, se considera que este enfoque integrado permitirá a los Estados Miembros de la UPM impulsar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG).

b) Principios

En la Declaración se afirman los siguientes principios:

- La sostenibilidad a largo plazo sólo puede lograrse si se actúa simultáneamente sobre todas sus dimensiones: la social, la ambiental, la económica y la cultural.
- El desarrollo urbano sostenible también es primordial para la inclusión social y la reducción de la pobreza.
- El desarrollo urbano sostenible se debe sustentar en un enfoque basado en los derechos («rights based approach»), lo que enlaza con el concepto del «derecho a la ciudad» incluido en la Declaración de Quito de Habitat III.
- El desarrollo urbano sostenible también debe tener en cuenta los retos de las distintas amenazas que plantea actualmente la seguridad en las ciudades.
- El desarrollo urbano sostenible debe tener en cuenta la diversidad de tipos de ciudades existentes en el Mediterráneo, y entenderlas dentro sus respectivos contextos territoriales, prestando especial atención a la integración entre el desarrollo rural y la política agrícola, con el fin de reforzar la cohesión territorial mediante las interrelaciones entre las dinámicas urbanas y rurales. En línea con esta idea, se reconoce que no existen soluciones únicas generalizables para todas las ciudades, sino que deben plantearse soluciones específicamente diseñadas para cada caso concreto («área based approach»), partiendo de su población, dinámicas, historia, identidad, localización, etc.
- El enfoque integrado del desarrollo urbano sostenible debe tener simultáneamente en cuenta todas dimensiones e intereses relevantes para el desarrollo urbano y ser el resultado de un proceso en el que se coordinen los aspectos espaciales, sectoriales y temporales.
- La eficacia de los planes de desarrollo urbano sostenible sólo puede lograrse si se acompañan de una estrategia de desarrollo rural que equilibre el atractivo entre las zonas urbanas y las rurales, permitiendo la movilidad entre ellas mediante un sistema de transporte moderno, sostenible y eficiente e

⁶ UfM Union for the Mediterranean (2017). Traducción propia.

Documentación

invirtiendo en las zonas rurales para crear empleo en ellas y dotarlas con los servicios necesarios, tales como salud y educación.

- Las autoridades locales están llamadas a jugar un importante papel en el diseño de las políticas urbanas y deben tener un su papel crucial para su futura implementación incluyendo su seguimiento, y revisión.
- La Agenda Urbana de la UPM, tendrá que ser implementada a través de un conjunto articulado de acciones como la mejora de la capacidad para prestar servicios públicos eficaces, la movilización de fondos nacionales e internacionales, el fomento de la planificación espacial y territorial, el estímulo del comercio y las inversiones, la movilización del sector privado, el fomento de la ciencia, la tecnología, la innovación y la formación profesional.

c) Compromisos

En la Declaración, los Ministros también expresaron su compromiso para:

- Apoyar la participación efectiva, siempre de conformidad con las políticas y la legislación nacional, de las autoridades locales en la ejecución de la Agenda Urbana de la UPM. En concreto, esto significa facilitarles el acceso a todas las fuentes de financiación públicas y privadas disponibles, tal como se establece en la Addis Abeba Action Agenda, así como a la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) y aquellos marcos que faciliten la combinación de la AOD con subvenciones u otras formas de financiación.
- Desarrollar y ejecutar la Agenda Urbana de la UPM de conformidad con las políticas y reglamentaciones nacionales, con la participación activa de las autoridades locales, de sus asociaciones y de la sociedad civil, incluyendo de forma transparente a otros actores como organizaciones no gubernamentales, representantes del sector privado, etc.
- Reforzar aún más la capacidad de las autoridades locales mediante programas de creación de capacidad e intercambio de buenas prácticas para garantizar la ejecución de proyectos urbanos. A este respecto, los Ministros tomaron nota del programa URBACT⁷ en la UE y alentaron los Estados

⁷ URBACT III es el programa europeo de intercambio y aprendizaje para la promoción del desarrollo urbano sostenible que permite a las ciudades europeas crear redes temáticas para trabajar conjuntamente en el desarrollo de soluciones a los problemas urbanos y compartir buenas prácticas, lecciones y experiencias. Se enmarca dentro del programa de Cooperación Territorial Europea (2014-

miembros y a la Comisión Europea a que promuevan una iniciativa similar para los países mediterráneos.

- Proporcionar y facilitar la prestación de asistencia técnica y la transferencia de tecnología para soluciones innovadoras y sostenibles, basándose en las experiencias previas de la Iniciativa de Financiación de Proyectos Urbanos UPFI.
- Fortalecer el acceso a la financiación mediante la mejora de los mecanismos de financiación, la combinación de fuentes y fondos, y la participación del sector privado mediante asociaciones público-privadas, con especial atención a los países y ciudades que albergan a migrantes y refugiados.
- Continuar trabajando para resolver los diversos conflictos que han generado los flujos migratorios, alentando un diálogo constructivo e inclusivo a través de un enfoque integral de las migraciones que aborde tanto la dimensión de seguridad, como la cooperación para el desarrollo y el respeto a la dignidad humana, mientras se trabaja paralelamente para erradicar las raíces y causas de la migración irregular.

d) Prioridades temáticas

La Agenda Urbana de la UPM identifica una serie de prioridades temáticas de trabajo, que son las siguientes:

- Normativa y legislación en materia urbanística: promoción del uso del planeamiento urbano, desarrollo de instrumentos de política de suelo, legislación urbanística, herramientas de implementación.
- Desarrollo urbano y territorial equilibrado: policentrismo, desarrollo territorial integrado, relaciones urbano-rurales, urbanización costera vs. despoblación interior, ciudad compacta.
- Medio Ambiente: gestión sostenible de los recursos —con especial atención a la gestión de la energía, el agua y los residuos—; protección y desarrollo sostenible de la costa; uso sostenible del suelo y protección de los ecosistemas y el paisaje; reducción del desarrollo urbano difuso —«urban sprawl»—; reducción de los riesgos y resi-

2020), con financiación conjunta de la UE, alcanzando los 96,3 millones de €.

El actual URBACT III da continuidad a los programas previos URBACT I (2003-2006) y URBACT II (2007-2013), y cubre más de 550 ciudades de 29 países europeos. <http://urbact.eu/>

liencia urbana; planificación y gestión sostenible del turismo.

- **Clima:** resiliencia urbana a través de la integración intersectorial de la adaptación al cambio climático; Infraestructura Verde y soluciones basadas en la naturaleza —«green based solutions»—; identificación de riesgos y vulnerabilidades; desarrollo de sistemas e indicadores de seguimiento.
- **Habitat y vivienda:** vivienda sostenible, asequible y adecuada; provisión de servicios urbanos básicos —agua, saneamiento, gestión de residuos, electricidad—; regeneración urbana y espacios públicos de calidad, con especial atención a los centros históricos, zonas industriales y portuarias; mejora de los asentamientos informales; sostenibilidad edificatoria; desarrollo y gestión endógena a escala de vecindario; promoción de los usos mixtos y de los barrios socialmente diversificados.
- **Transporte y Movilidad:** movilidad urbana sostenible, transporte público eficiente y asequible, movilidad no motorizada segura; soluciones de transporte intermodal, soluciones inteligentes e innovadoras, coordinación entre planificación de la movilidad y planeamiento urbano.
- **Migraciones:** refuerzo de las capacidades y de los servicios básicos que las ciudades ofrecen a los migrantes y refugiados; gestión de los flujos y migraciones del medio rural al urbano; refuerzo de la cooperación y coordinación interadministrativa e internacional en materia migratoria.
- **Medios de implementación.** Sobre este eje temático transversal se sugieren 3 líneas de trabajo: Actividades para el fomento de las capacidades o «capacity building» (asistencia técnica y formación para las autoridades locales y formación; desarrollo de la planificación urbana local y de las capacidades para su implementación; cooperación entre ciudades), Financiación (creación de capacidades para mejorar los mecanismos de acceso a las fuentes de financiación y de gestión de los fondos; apoyo y mejora de las finanzas municipales y de los sistemas fiscales; cooperación internacional) y Transferencia de conocimiento (apoyo a las oficinas nacionales de estadística y desarrollo de datos y Sistemas de Información Geográfica SIG; elaboración de indicadores de sostenibilidad, bienestar y vulnerabilidad que permitan comparar la situación actual y las tendencias futuras, tanto a nivel nacional como internacional; fomento del desarrollo de una definición armonizada de «ciudad», desarrollada por la Comisión Europea, la OCDE y el Banco Mundial).

e) Marco Operativo de la Agenda Urbana de la UPM y acciones concretas

La Agenda Urbana de la UPM se desarrollará mediante un conjunto coherente de acciones que consistirán en:

- La identificación de prioridades temáticas comunes, con el fin de que la Agenda Urbana de la UPM se centre en una serie de temas prioritarios;
- una coordinación más eficaz (que se materializará fundamentalmente a través de la creación de unos Grupos de Trabajo Temáticos) que permita la cooperación multinivel y la coordinación intersectorial (horizontal y vertical), para poder ofrecer soluciones más eficaces a los desafíos urbanos y garantizar un enfoque más integrado de las políticas;
- el intercambio de conocimientos y experiencias;
- la participación en las iniciativas existentes relacionadas con el desarrollo urbano sostenible que acompañan a los acuerdos multilaterales, siempre y cuando los Estados Miembros, sus gobiernos y autoridades locales lo consideren pertinente.

Para todo ello, se ha acordado establecer una Plataforma Regional de la UPM sobre Desarrollo Urbano Sostenible (UfM REGIONAL PLATFORM ON SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT) como instrumento de gobernanza multinivel, constituida por Grupos de Trabajo Temáticos, que será la encargada de desarrollar operativamente la Agenda Urbana de la UPM. Su composición incluirá a los representantes expertos en asuntos urbanos de los Estados Miembros, a la Comisión Europea, al Servicio Europeo de Acción Exterior, los órganos asesores de la UE (el Comité de las Regiones – CoR-, el Consejo Económico y Social Europeo–CESE-), la Asamblea Regional y Local Euromediterránea, el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD) y otras instituciones pertinentes.

Los Grupos de Trabajo Temáticos que se constituyan dentro de la mencionada Plataforma deben funcionar de manera abierta y transparente, abriéndose a la participación de profesionales y agentes relevantes para cada uno de «abajo hacia arriba» («bottom-up») que permita identificar y afrontar los problemas existentes basándose en las experiencias y buenas prácticas de áreas urbanas concretas. El resultado de su trabajo será formular propuestas específicas en 3 ámbitos: la mejora del inter-

Documentación

cambio y transferencia de conocimientos, el fomento de soluciones innovadoras y sostenibles, y la mejora de la accesibilidad a la financiación de proyectos relacionados con el tema de los grupos de trabajo.

f) Gobernanza de la Agenda Urbana de la UPM

Todas las actividades de la Agenda Urbana de la UPM serán coordinadas por el grupo Ad-Hoc SOM de Oficiales Senior Expertos sobre desarrollo urbano sostenible. Este grupo se encargará de asegurar que las acciones sean concebidas y apoyadas por los representantes de los Estados Miembros encargados de asuntos urbanos, por la Comisión Europea y por otros socios de la UPM, que se refuercen mutuamente (sobre todo, entre los diferentes temas de trabajo propuestos) y que tengan el impacto más efectivo posible en la UPM y en particular en la formulación de nuevas políticas, actividades y esquemas de financiación. El Grupo Ad-Hoc SOM de Oficiales Senior Expertos sobre desarrollo urbano sostenible también dará las orientaciones precisas y seguirá el progreso de los Grupos de Trabajo que se constituyan para cada prioridad temática, informando de su avance en las futuras Reuniones de Ministros de la UPM de Desarrollo Urbano Sostenible que se convoquen y evaluará antes de 2020 el conjunto de acciones de la Agenda Urbana de la UPM.

g) Tareas para el Secretariado de la UPM

Los Ministros encargaron al Secretariado de la UPM dos tareas concretas; la primera, crear y coordinar la citada Plataforma Regional de la UPM sobre Desarrollo Urbano Sostenible (UfM REGIONAL PLATFORM ON SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT), que se desarrollará mediante los Grupos de Trabajo Temáticos.

Por otro lado, el Secretariado también tiene asignada la labor de organizar las reuniones pertinentes entre la UPM y el Comité de Proyectos de Desarrollo Urbano con Instituciones Financieras Internacionales (IFIs URBAN DEVELOPMENT PROJECT COMMITTEE), reuniendo a los socios clave de la UPM, donantes e Instituciones Financieras Internacionales, con el objetivo de intercambiar opiniones sobre los esquemas de financiación de los proyectos etiquetados por la UPM.

Los resultados de todos estos trabajos se analizarán en futuras reuniones del grupo Ad-Hoc

SOM de Oficiales Senior Expertos en desarrollo urbano sostenible, con el objeto de evaluar los avances logrados en la implementación de la Agenda Urbana de la UPM y proponer acciones futuras. Las conclusiones se elevarán primero para su revisión y aprobación a las Reuniones de Altos Funcionarios (SOM) de la UPM, y, finalmente en un plazo máximo de 2 años, a los Ministros responsables de desarrollo urbano.

5. Conclusiones

En el año 2016 se aprobaron las Agendas Urbanas de la UE (DE SANTIAGO, 2017) y la Agenda Urbana de Naciones Unidas (HERNÁNDEZ PARTAL, 2017; VERDAGUER VIANA-CÁRDENAS, 2017), en el marco de la Conferencia Habitat III, de modo que la Agenda Urbana de la UPM se enmarca en este ciclo de apuesta por un marco operativo de gobernanza multinivel sobre los temas urbanos en el ámbito que le es propio a la institución que la propone, la región mediterránea.

Dadas sus evidentes similitudes, el contenido de la Agenda Urbana de la UPM parece inspirarse en el de la Agenda Urbana de la UE, establecida en el Pacto de Ámsterdam, proponiendo un marco operativo casi idéntico, a desarrollar mediante la creación de una serie de grupos de trabajo temáticos centrados en unos ejes prioritarios, con el objetivo de plantear un plan de acciones concreto sobre cada uno de estos ejes.

En el caso de la UE, se propone trabajar para la regulación a nivel europeo, la financiación, y el intercambio de conocimiento. Por su parte, la UPM plantea trabajar para mejorar el intercambio y transferencia de conocimientos, el fomento de soluciones innovadoras y sostenibles, y la accesibilidad a la financiación de proyectos relacionados con el tema de cada grupo de trabajo.

En la UE, a pesar de no existir competencias directa a nivel comunitario sobre los temas urbanos, sí existen importantes competencias normativas a nivel europeo (Directivas, Reglamentos, etc.) sobre muchos aspectos que afectan de manera sectorial o transversal a las ciudades, al tiempo que en Europa se ha desarrollado una «política urbana informal», en la que se enmarcan las iniciativas de financiación para el desarrollo urbano (la denominada «dimensión urbana de la política de cohesión»), al tiempo que existen una serie de programas ya consolidados de intercambio de

conocimiento (entre Estados Miembros, como la red EUKN, o entre ciudades, como URBACT). Es por ello que el planteamiento de la Agenda Urbana de la UE de trabajar para mejorar estos 3 elementos a nivel europeo es plenamente consistente y coherente, con independencia del resultado final que pueda conseguirse en la práctica, dado el carácter informal de las recomendaciones de mejora que se realicen en el marco de los Planes de Acción y la complejidad en la toma de decisiones a nivel europeo.

Por el contrario, entre los países participantes en la Unión por el Mediterráneo no existen dichos elementos comunes: la UPM, como ins-

titución, no tiene competencia normativa alguna, ni hay establecidos programas de financiación a nivel mediterráneo con la potencia y los recursos que tiene la política de cohesión europea, como tampoco existen programas de intercambio de conocimiento. Es por ello que cabe preguntarse si tiene sentido haber trasladado casi directamente el marco operativo de la Agenda Urbana de la UE, que en su caso resultaba plenamente competente con los objetivos pretendidos, a la Unión por el Mediterráneo, donde la ausencia de estructuras, programas y competencias introduce serias dudas sobre la posibilidad de consecución de los ambiciosos objetivos que se han planteado.

6. Bibliografía

- De SANTIAGO RODRÍGUEZ, E. (2017): «El Pacto de Amsterdam y la Agenda Urbana de la Unión Europea». En *CyTET Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* nº 191, pp. 151-162.
- HERNÁNDEZ PARTAL, S. (2017). «Agenda de Naciones Unidas». En *CyTET Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* nº 191, pp. 163-172.
- PLAN BLEU-PNUE (2011): «Towards a Euro-Mediterranean sustainable urban strategy (EMSUS) within the framework of the Union for the Mediterranean. A diagnosis of the Mediterranean cities situation». *Contribution to the urban working group of the Secretariat of the Union for the Mediterranean*. January 2011.
Accesible en: <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2013/01/EMSUS-Diagnosis-of-the-Mediterranean-cities-situation.pdf>
- UfM UNION FOR THE MEDITERRANEAN (2011): «Declaration First Ministerial Conference of the UfM on Sustainable Urban Development (EN)». Accesible en: http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2013/01/Declaration_First-Ministerial-Conference-of-the-UfM-on-Sustainable-Urban-Development_EN.pdf
- UfM UNION FOR THE MEDITERRANEAN (2017): «Second Ministerial Conference of the Union for the Mediterranean (UfM) on Sustainable Urban Development: Union for the Mediterranean Urban Agenda». UfM Union for the Mediterranean Doc nº :13/17 EN.
Accesible en: <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2017/05/EN-FINAL-SUD-Ministerial-declaration.pdf>
- VERDAGUER VIANA-CÁRDENAS, C.: «Después de Habitat III. Aproximación a un análisis crítico de la Nueva Agenda Urbana». En *CyTET Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* nº 191, pp. 173-182.