

El nacimiento de las ciudades regionales

Los centros urbanos pueden ayudar a tener una visión más holística e integrada del sistema migratorio y a potenciar la identidad y los valores mediterráneos.

Ricard Zapata-Barrero

Las políticas euromediterráneas se han centrado básicamente en las relaciones geopolíticas entre la Unión Europea (UE) y los Estados a través de programas europeos multinivel de gobernanza y política de vecindad llenos de condiciones y multilateralismo. Las ciudades son potencialmente más sensibles a los retos humanitarios, están política y socialmente mucho más cerca de la gente y son más pragmáticas en lo que se refiere a procesos de diagnóstico y adopción de medidas para la resolución de problemas.

Este enfoque basado en la ciudad para el apoyo a la migración en el Mediterráneo se justifica actualmente desde un punto de vista contextual: en la orilla norte de la cuenca mediterránea, las ciudades se están convirtiendo en nuevos agentes e interlocutores en el seno de la Unión Europea en relación con los desafíos de la movilidad humana, las políticas de integración y la gestión de la diversidad; en la orilla sur se acepta de manera generalizada que las llamadas “revoluciones árabes” de 2011 fueron un fenómeno fundamentalmente urbano, unas acciones que se desarrollaron en los espacios públicos de las ciudades, donde las plazas y las calles se han convertido en símbolos de las revueltas.

El objetivo principal de este artículo es iniciar una reflexión amplia sobre cómo podemos incorporar la gobernanza urbana en materia de migración a la agenda mediterránea sobre migraciones. Partimos de la premisa de que hoy en día las ciudades pueden fomentar una nueva retórica mediterránea basada en valores, preocupaciones y marcos comunes. Las ciudades pueden ser los nuevos impulsores para llevar a la práctica los ideales del Proceso de Barcelona (1995) de acuerdo con los principios del diálogo, la cooperación y la coordinación de la acción (Zapata-Barrero, 2020). Los centros urbanos pueden ayudarnos a tener una visión más holística e integrada del

sistema migratorio y a potenciar la identidad y los valores mediterráneos.

El giro local en el Mediterráneo: nuevas tendencias de análisis

El proceso de reconocimiento de las ciudades como actores en la gobernanza de las migraciones se está consolidando en este comienzo del siglo XXI. Esta tendencia implica dejar de lado los enfoques nacionalistas de la gobernanza hegemónicos en la metodología y abrirnos al “giro local” (Zapata-Barrero *et al.*, 2018) a una nueva escala geográfica: el Mediterráneo. Con ello se refuerza la idea de que las ciudades pueden contribuir a la formación de dominios regionales. Este programa de redimensionamiento de la escala (Zapata-Barrero, 2020) supone que existe un incipiente “movimiento de ciudades intermediterráneas (MedCities)” que puede dar lugar a nuevas formas de gobernar la emigración en el Mediterráneo (MedMig), y en particular a decisiones y acciones que inauguren formas nuevas (e innovadoras) de entender la gobernanza mediante el fomento de las prácticas externas de las ciudades.

A continuación esbozaré las premisas teóricas de una tendencia empírica que llamaré “ciudades regionales”, y mostraré de qué modo este concepto puede constituir un marco de análisis que contribuya a cambiar la escala y la distribución de poder de la gobernanza de las migraciones en el Mediterráneo al crear un cordón umbilical entre el pensamiento urbano y el pensamiento regional.

El punto de partida de mi argumentación es el siguiente: la presión creciente de los flujos migratorios en el Mediterráneo y los consiguientes procesos de urbanización (He. C., 2013; UN-Habitat, 2016) empujan a las ciudades a establecer alianzas a múltiples escalas con organizaciones internacionales de la sociedad civil, así como lazos

Ricard Zapata-Barrero es profesor titular del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra (UPF-Barcelona), director del GRITIM-UPF, así como del programa de máster en Migrations Studies de la UPF. Forma parte del comité de dirección de IMISCOE, coordina *EuroMedMig* y la red Jean Monnet *EUMedMi*.

transnacionales con otras ciudades, para poner en común objetivos, preocupaciones, prácticas y conocimiento. Con ello se crea un sistema urbano de actores interconectados en el Mediterráneo que sirve de base a un proceso de formación de regiones. Esta tendencia actual exige un cambio de paradigma en la gobernanza mediterránea de las migraciones que reajuste la discordancia entre el constructo con profundas raíces históricas del Mediterráneo como una zona geográfica de ciudades regionales interconectadas y la actual asociación vertical euromediterránea de creación de regiones basada en los Estados.

Hoy, en esta segunda década del siglo XXI, las ciudades mediterráneas externalizan su agenda sobre migración: construyen relaciones con otras ciudades y otros actores sociales/internacionales, se unen a redes centradas en cuestiones relacionadas con la emigración en las que promueven relatos y prácticas alternativas, y se comprometen en asociaciones bilaterales con otras ciudades vinculadas entre sí por algún grupo migratorio. A nivel de base, las ciudades constituyen los bloques de construcción de un sistema topográfico relacional conectado a través de los corredores por los que se desplazan los emigrantes. Este programa de redimensionamiento de la escala de la gobernanza de la emigración (Zapata-Barrero, 2020) arroja luz sobre los retos migratorios regionales en el Mediterráneo, pero también pone de relieve que estos se experimentan localmente. De ahí la necesidad de conectar lo local y lo mediterráneo, el pensamiento urbano y el pensamiento mediterráneo.

Dentro de esta primera visión general, propongo centrarse en la implicación normativa que estos vínculos entre ciudades están creando desde abajo. Considero que este pensamiento normativo es fundamental para una mejor delimitación conceptual de la noción de ciudades regionales, o ciudades que contribuyen a la creación de regiones. Además, de acuerdo con el enfoque del pensamiento mediterráneo (Zapata-Barrero, 2020), esto demuestra que el debate sobre las ciudades intermediterráneas no se puede separar de la discusión general de las peculiaridades de la región (Minca, 2004). La idea de las ciudades intermediterráneas como ciudades regionales pertenece a esta vertiente del debate, que se propone analizar los valores añadidos (y regionales) de estas prácticas relacionales externas.

La topografía relacional de las ciudades de emigración del Mediterráneo

Sigo como un mantra la visión braudeliana del Mediterráneo como una “región de ciudades” (*région de villes*) (Braudel, 2017 [1949]). El sistema urbano mediterráneo de núcleos de ciudades (Gottman, 1990) es un marco de análisis que parte de la concepción de un espacio geográfico compuesto por múltiples conexiones entre ciudades. En la época premoderna, la idea podía hacer referencia a una agrupación de ciudades dentro de

una red comercial, un imperio o una zona productiva local (Sigler *et al.*, 2020). De hecho, Braudel ya intentó establecer una tipología de ciudades mediterráneas según su función en la economía comercial de la cuenca, distribuyéndolas por especializaciones. Hoy tenemos una topografía relacional de ciudades mediterráneas conectadas por corredores migratorios.

Llama la atención que, mientras que en cualquier mapa de corredores migratorios del Mediterráneo, la visibilidad de las ciudades es obvia (ver, por ejemplo, ACNUR, 2019), no existe una reflexión urbana sobre esos corredores. Por poner algunos ejemplos, el último informe mundial de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), publicado en 2020, e incluso el de 2019 de Naciones Unidas sobre Migraciones Internacionales o el informe regional de la OIM sobre el Mediterráneo de 2015 hablan de corredores, pero siempre con una metodología que toma como referencia el ámbito nacional. Nos encontraríamos ante otro claro ejemplo de cómo el conocimiento generado sobre la migración mediterránea sigue demasiado centrado en los Estados, al tiempo que ignora otras escalas de la producción de conocimiento. Este hecho resulta tanto más sorprendente cuanto que parece muy presente en la mente de los emigrantes que circulan por los corredores humanitarios (Gois y Falchi, 2017). La visión mediterránea urbana de los corredores de migración conecta dos tendencias. La primera se basa en el hecho de que las ciudades están conectadas a través de los procesos migratorios por los mismos migrantes; la segunda en que cuando las ciudades se encuentran conectadas entre sí a través de los corredores, tienden a ubicar espacialmente las cuestiones relacionadas con la migración dentro de un área mediterránea más amplia. Las ciudades asumen normativamente que los retos no pueden resolverse por sí solos, o solo con el Estado respectivo, sino que requieren la coordinación y la cooperación con las ciudades agrupadas por los desplazamientos de los migrantes, lo cual reclama directamente un enfoque mediterráneo desde abajo.

Entrelazar el pensamiento urbano mediterráneo y los corredores migratorios nos invita a analizar las conexiones entre ciudades a través de la función que desempeñan unas con respecto a las otras, como por ejemplo entre Argel y Marsella (Clochard y Lemoux, 2017), Casablanca/Rabat/Tánger y Barcelona, Trípoli y Roma o Esmirna y Atenas. Esto nos permite ir más allá de la definición simplista de las ciudades como lugares de tránsito, destino y recepción, siguiendo la misma lógica que para los Estados. Imaginar el Mediterráneo como un lienzo de encrucijadas urbanas y rutas de paso nos ayuda a entrar mejor en la mente de un emigrante durante su viaje y a trazar la complejidad de las conexiones entre ciudades y cómo estas están configurando el Mediterráneo como un sistema de centros y nodos urbanos, como “ciudades regionales”.

La mayoría de las ciudades incluso ha desarrollado un sector productivo relacionado con la migración que influye en su desarrollo urbano (Gammeltoft-Hansen y Sørensen, 2017).

rensen, 2013). Por ejemplo, en Argelia hay concentraciones urbanas, como Tamanrasset, que son la puerta de entrada para la emigración procedente de Mali y Níger (OIM, 2015). Desde Tamanrasset, los emigrantes se distribuyen a otras ciudades de la costa, la mayoría de las veces a través de Gardaya y Uargla. Para la emigración procedente del Este de Argelia, la puerta de entrada es Constantina. Además, las ciudades varían dependiendo de a dónde se quiera emigrar. En Argelia, por ejemplo, la última parada puede ser la ciudad de Sidi Salem si lo que se quiere es ir a Italia, mientras que si el destino es España, es mejor parar en Beni Saf. Además, Djanet o In Amena son dos accesos cuando se viene de Libia, y Béchar desempeña el mismo papel en la frontera con Marruecos (Chena, 2018). A esto se añaden Uchda y Maghnia, dos ciudades conectadas por las rutas migratorias en esta zona norteafricana. La mayoría de los migrantes procedentes de Túnez hacen una primera parada en Annaba.

La dependencia de ciertas ciudades de una función concreta se está generalizando en el Mediterráneo, creando así una topografía regional, que puede variar con la aplicación de medidas de control de la emigración. Es el caso, por ejemplo, de la ciudad turca de Esmirna, que entre 2014 y 2016 era la última parada en Asia para muchos refugiados de Siria, Irak y Afganistán que intentaban llegar a Europa por la ruta de los Balcanes occidentales. En 2016, la policía de los Balcanes y las guardias costeras griega y turca empezaron a tomar medidas contra el tráfico de personas. A raíz de ello, Esmirna se convirtió en una ciudad puente en la que quedaron atrapados miles de migrantes que no podían permitirse pagar el precio cada vez más alto de su traslado ilegal a Europa (Tan D., 2016; Ogli, N., 2019).

Esta primera caracterización del patrón espacial regional entre ciudades puede sentar las bases de la categoría de “ciudades regionales” que intentamos fundamentar teóricamente.

Las ciudades de emigración del Mediterráneo como ciudades regionales

El concepto de “ciudades regionales” nos ayuda también a desnacionalizar nuestra forma de entender las dinámicas mediterráneas, hasta ahora fuertemente dominada por la talasocracia de la UE. En términos de poder, el estudio de las ciudades mediterráneas inspirado por el faro de la obra seminal de Çaglar y Schiller (2018), *Migrants and city-making: dispossession, displacement, and urban regeneration*, nos invita a desplazar el centro de gravedad de la autoridad e imaginar la posibilidad de una descentralización del poder en el Mediterráneo. Este enfoque regional de las relaciones entre ciudades también puede contribuir a apartarse de una perspectiva dominada por la preocupación por la seguridad y por una atmósfera cada vez más xenófoba que empuja a la mayoría de los Estados, e incluso a la UE, a infringir los derechos

humanos básicos y los valores universales fundamentales, construyendo con ello un entorno mediterráneo hostil, o a legitimar la violación de los derechos humanos en los países extracomunitarios del Mediterráneo a través de la externalización de las políticas de la UE.

En lo que respecta a las teorías de la construcción de regiones procedentes de las relaciones internacionales y la geografía, siento afinidad con la mayor parte del enfoque de Pace (2005) sobre la construcción de la identidad mediterránea, el cual, a grandes rasgos, plantea dos maneras diferentes de explicar la formación de regiones: la teoría materialista y la constructivista. Por mi parte, sostengo que es necesario combinar ambas. Los sistemas urbanos que están surgiendo a consecuencia de la presión de la gobernanza de la emigración compaginan las necesidades de recursos (económicos, jurídicos y políticos) con las narrativas constructivistas, que a menudo adoptan la forma de reivindicaciones contra las limitaciones estatales y de solidaridad con las ONG humanitarias que operan en el Mediterráneo. También estoy en deuda con los geógrafos que conciben la construcción de regiones como la suma de relaciones, conexiones, materializaciones, narrativas y prácticas espaciales en las que participa toda una serie de actores de diferente escala (Paasi y Metzger, 2017). Esta visión relacional de la creación de regiones suele vincular la política, el territorio y el poder (Martin, 2009) a través del papel desempeñado por diferentes redes que pertenecen a distintas jurisdicciones estatales, e incluso, y este es el caso de la zona mediterránea, a regímenes políticos y a ideologías religioso-nacionalistas muy distintas.

Ambas perspectivas conceptualizan las regiones como constelaciones complejas de materialidad, narrativas, capacidad de acción, relaciones sociales y poder. Esto hace del Mediterráneo un entramado compuesto de encuentros/desencuentros, la mayoría de las veces dominado por la hegemonía estatal del espacio (para el Mediterráneo hablamos de talasocracia) y el choque de intereses, incluso cuando las ciudades podrían llegar a acuerdos con otras ciudades. Las ciudades mediterráneas se pueden interpretar como lugares nodales insertos en un proceso de construcción espacial mediterránea física y virtual. Asimismo, se pueden entender como un nodo informativo, pero también como nodos de movilización contra las narrativas estatales, además de nodos organizativos de apoyo a los procesos migratorios. La noción de “ciudades regionales” supone que la ciudad es depositaria de las preocupaciones regionales y puede desempeñar un papel decisivo para las posibles soluciones. Las ciudades regionales son ciudades que reclaman un alcance regional, que emprenden prácticas externas y que expresan una nueva agenda regional. Además, existe una abundante bibliografía sobre versiones particulares de la política urbana, ciudades fronterizas, de refugiados, de entrada, coloniales, de tránsito; ciudades santuario, ciudades interculturales, ciudades de solidaridad y de bienvenida, las cuales, a fin de cuentas, ilus-

tran cómo los sistemas urbanos están moldeando formas nuevas y específicas de pensar en el Mediterráneo.

La idea central de las ciudades regionales es sencilla. Se trata, en primer lugar, de regionalizar las relaciones externas entre núcleos urbanos, y luego sus motivaciones y preocupaciones. La importancia de las ciudades mediterráneas como ciudades regionales no es producto solo de su posición dentro del ámbito mediterráneo, sino también de los esfuerzos políticos e ideológicos por encontrar un espacio para la elaboración de políticas que superen las limitaciones del Estado y las conmociones provocadas por la llegada imprevista de migrantes y refugiados. Las ciudades regionales se hacen sitio en el espacio geomigratorio del Mediterráneo generando contranarrativas y estrategias conjuntas de gobernanza, y reclamando un espacio para ponerlas en práctica, como las ciudades solidarias o de acogida. Por ejemplo, el gobierno italiano del primer ministro Enrico Letta puso en marcha la misión *Mare Nostrum* en respuesta a la crisis. El 10 de julio de 2014, dado el aumento de la presión sobre las ciudades italianas, el gobierno central negoció un acuerdo en el marco de una Conferencia de las Regiones que reconocía oficialmente la importancia de las comunidades locales en el proceso: “La gestión de la acogida generalizada (*diffusa* en italiano) ... sin la participación de los territorios (locales) corre el riesgo de generar incomodidades y tensiones” (Ministerio del Interior italiano, 2017, citado por Tobia, 2019).

Estas relaciones exteriores de las ciudades no son exclusivamente europeas. Por ejemplo, los alcaldes libios unieron fuerzas contra Europa alegando que no se debía descargar la crisis sobre sus espaldas (Elumani, 2017). Un informe destaca la falta de infraestructuras locales en las ciudades mediterráneas libias, y en consecuencia su imposibilidad de que se hagan resilientes, lo que da lugar a la aparición de redes de tráfico de personas. El informe deja claro que el tráfico no es una iniciativa libia, sino una consecuencia de la falta de instrumentos locales para la gobernanza de la emigración (El-Kamouni-Janssen *et al.*, En la mayoría de las veces, estas iniciativas externas no europeas no llegan hasta nosotros, y existe una necesidad real de incluirlas en un análisis mediterráneo para garantizar la expresión de “múltiples voces” consustancial al “pensamiento mediterráneo” (Zapata-Barrero, 2020). Todas estas presiones empujan a la mayoría de las ciudades a incrementar sus relaciones externas con otras ciudades, contribuyendo con ello a la construcción de regiones.

¿Estamos en el umbral de un nuevo paradigma de la gobernanza de las migraciones en el Mediterráneo?

Una vez celebrado el 25º aniversario de la primera asociación regional de la UE en el Mediterráneo, el escenario inicial de la gobernanza de la geomigración parece estar en punto muerto dado el actual bloqueo de la creación de regiones. El Proceso de Bar-

celona de 1995 es una iniciativa europea de creación de regiones que siempre ha estado centrada en el Estado, llegando a tratar a las ciudades al mismo nivel que las organizaciones de la sociedad civil. La concepción del Mediterráneo como una zona dinámica parece reducirse a un “anhelo romántico” del presente y el pasado de esta zona geográfica. El “imaginario” de paz, estabilidad, prosperidad y valores comunes, así como de libre circulación de personas, bienes e información es de gran importancia, ya que constituye el horizonte normativo del mecanismo de la creación de regiones. El hecho es que, pasado el 25º aniversario, prevalece el diagnóstico de fracaso.

El proceso regional mediterráneo ha estado dominado por varios aspectos que conforman la ortodoxia del actual paradigma de gobernanza de la migración, un paradigma que es nacional, basado en el Estado, y dominado por el eurocentrismo y el centrismo occidental. Es necesario incorporar a las ciudades, con la esperanza de que ello impulse una gobernanza de la migración mediterránea más descentralizada, pero también con el temor de que esta demanda pueda reproducir a otra escala las actuales relaciones de poder en el Mediterráneo. De hecho, si observamos cómo funciona actualmente la participación de las ciudades en la Asociación para la Movilidad bilateral (Collet y Ahad, 2017), vemos que este es el caso. Las ciudades del Norte del Mediterráneo tienen tradiciones más sólidas de autogobierno y autonomía municipal. En algunas ciudades del Sur, los alcaldes prefieren nombrar a funcionarios con un espacio fiscal y un poder de toma de decisiones limitados. La diversidad y la heterogeneidad de las redes internacionales de ciudades se reconocen como problema, y las ciudades trabajan para aumentar la cooperación por encima de las divisiones institucionales estatales del Mediterráneo.

La vinculación entre el pensamiento urbano y el pensamiento regional arroja una nueva luz sobre la dinámica y las tendencias actuales de la gobernanza de la migración mediterránea. Las conclusiones pueden imprimir nuevo ímpetu a la actual situación de estancamiento del proceso euromediterráneo entendido como un proceso de creación de regiones mediterráneas. Tomar en serio el pensamiento urbano con una visión holística del Mediterráneo puede contribuir a establecer las premisas iniciales para un cambio de paradigma de la gobernanza de la migración en la zona, dominada por los Estados eurocéntricos y sus narrativas políticas de control y seguridad de la ciudadanía de la UE, y a articular nuevos fundamentos y nuevas líneas de investigación de la migración mediterránea. ■