



Katarína Svitková

Ayudante de investigación en la Facultad de Ciencias Sociales del Instituto de Ciencias Políticas, Universidad Carolina de Praga.

- Artículo recibido: Enero de 2014

- Artículo aceptado: Marzo de 2014

SEGURIDAD CONTEMPORÁNEA DESDE EL ENFOQUE URBANO: CIUDADES ANTE RIESGOS Y AMENAZAS

El siguiente trabajo pretende explicar la emergente agenda de investigación en el ámbito de la seguridad de las ciudades ante las amenazas contemporáneas. Siguiendo la lógica de una doble interpretación de la seguridad urbana, la primera parte se centra en la creciente militarización de espacios urbanizados. Para ello, recurrimos a un buen número de conceptos utilizados por geógrafos urbanos y politólogos, cuya posición crítica hacia las autoridades estatales ha dominado el debate. La segunda parte, centrada en la seguridad urbana, adopta una posición más pragmática; qué elementos y funciones son vulnerables ante fuerzas naturales o acción humana. Se ofrece un breve análisis de los principales riesgos y amenazas reconocidos por los recientes documentos estratégicos españoles

Seguridad, Ciudades, Militarización urbana, Amenazas, riesgos, Estrategia Española de Seguridad, Estrategia de Seguridad Nacional

The objective of the following article is to explore the emerging agenda of investigation in the field of urban security in relation to contemporary threats. In line with a double interpretation of this concept, the first part is focused on the growing militarization of urbanized spaces. For this purpose, it introduces a number of concepts used by urban geographers and political scientists whose fundamentally critical approach towards State authorities has dominated the debate. The second part adopts a more pragmatic outlook, focusing on security of a city as such; its elements and functions that are vulnerable to natural forces or human activity. A brief analysis of the principal risks and threats recognized by recent Spanish strategic documents is also offered.

Security, Cities, Urban militarization, Threats, risks, Security Strategy of Spain, National Security Strategy

SEGURIDAD CONTEMPORÁNEA DESDE EL ENFOQUE URBANO: CIUDADES ANTE RIESGOS Y AMENAZAS

I. INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, se ha relacionado el concepto de seguridad con el reto de defender el Estado y su integridad territorial mediante instrumentos militares. La seguridad dependía, sobre todo, de la capacidad del Estado de mantener, aumentar y utilizar el poder militar. Después de concluir la Guerra Fría, se multiplicaron las dimensiones del análisis de seguridad (seguridad económica, social, cultural, medioambiental, ciberseguridad, etc.). Un punto de vista alternativo debería basarse no sólo en dichas dimensiones o “sectores” de seguridad, sino también en el nivel geográfico del análisis de las mismas. En otras palabras, además de la seguridad nacional e internacional, es imprescindible examinar la *seguridad urbana*. Los riesgos y las amenazas contemporáneos son de carácter internacional, si bien también se derivan otras implicaciones, más importantes a un nivel local; sobre todo en zonas urbanizadas.

El concepto de seguridad urbana normalmente se pone en relación con el contenido de programas de prevención y respuesta a delitos cometidos en las ciudades, iniciativas representadas a nivel global por el programa Ciudades más seguras de la ONU-HABITAT¹. Sin embargo, en este artículo pretendo adoptar una visión de carácter global; omitiendo la delincuencia “cotidiana”, he optado por centrarme en riesgos y amenazas globales, desde la perspectiva de nuestra dependencia de la vida en las ciudades. Para conseguir dicho objetivo, distingo dos interpretaciones de la seguridad urbana:

- a) seguridad de la población de la ciudad en su conjunto o seguridad individual de sus habitantes, en relación con la creciente militarización de los espacios urbanos; sobre todo, en circunstancias extraordinarias
- b) seguridad de la ciudad como tal, el conjunto de sus elementos y funciones que se ven afectados por catástrofes naturales o por otras situaciones atribuibles a la acción humana

¹ ONU Habitat. Por un mejor futuro urbano. Programa Ciudades más seguras. Disponible en http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=67&Itemid=25
Fecha de la consulta 19.01.2014

1.1 Estructura del trabajo

La composición del presente artículo refleja la distinción que hemos planteado. En la primera parte, repaso la utilización de instrumentos militares y nuevas tecnologías en conflictos de diversa índole que tienen lugar en ciudades alrededor de todo el mundo. Además de los conflictos interestatales, la insurgencia o el terrorismo, se analizan principalmente aquellos eventos de naturaleza civil: congresos, cumbres internacionales o acontecimientos deportivos de relevancia e impacto mundial. La violencia relacionada con las manifestaciones públicas desarrolladas en ciudades y sus implicaciones para la seguridad también constituye un asunto de especial relevancia y actualidad. Al mismo tiempo, me parece necesario tener en cuenta la creciente interconexión que se origina entre las ciudades y el papel que en su interior han asumido los actores no tradicionales.

En la segunda parte, centro mi análisis en algunas secciones concretas de la Estrategia Española de Seguridad² de 2011 y de la Estrategia de Seguridad Nacional³ de 2013, utilizando un punto de vista urbano a la hora de evaluar la seguridad de la sociedad contemporánea. Para los fines de este artículo, analizo los riesgos y las amenazas *relevantes para las ciudades* que aparecen en los dos documentos mencionados anteriormente. Se trata, en concreto, de los potenciadores del riesgo que ya aparecen reflejados en la Estrategia de 2011 y, a continuación, las implicaciones urbanas de conflictos armados, terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, crimen organizado, vulnerabilidad energética, ciberamenazas, flujos migratorios no controlados y emergencias y catástrofes. La extensión de este trabajo no permite una comparación detallada de las Estrategias ni la inclusión de todos los riesgos y amenazas que aparecen en dichos documentos. Sin embargo, el objetivo planteado en estas páginas es analizar aquellos peligros que tienen una relevancia especial para las zonas con alta densidad de población e infraestructuras.

2. MILITARIZACIÓN DE ESPACIOS URBANIZADOS

Las ciudades actuales son nodos importantes de concentración de ciudadanos y sus actividades, núcleos de infraestructuras, inversiones e innovación; además de

2 Reino de España. Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos. Madrid: Gobierno de España, 2011.

3 Reino de España. Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido. Madrid: Gobierno de España, 2013.

centros de poder político y económico. Como consecuencia, se trata de unos sistemas tremendamente complejos; interconectados y, al mismo tiempo, vulnerables a la disrupción y al surgimiento de conflictos de todo tipo. El progreso tecnológico en el sector militar ha modificado las pautas de la guerra, principalmente a nivel táctico y operacional. Lo que sí ha permanecido como un factor característico es el papel que desempeñan las ciudades en los conflictos armados, siendo tanto escenarios como objetivos de guerra en sus diversas formas. Además, según muchos expertos, estamos asistiendo a la militarización de espacios urbanos; incluso en aquellas condiciones que, en principio, poco tienen que ver con la guerra⁴, en pocas palabras: las ciudades se ven afectadas por manifestaciones de violencia política en sus múltiples versiones: desde los conflictos de tipo “tradicional”, motivados por recursos económicos o luchas para hacerse con el control del poder político, terrorismo y actividad insurgente, hasta otros conflictos clasificables como civiles y cívicos⁵, en concreto las manifestaciones públicas y la reacción estatal ante las mismas. Teniendo en cuenta el grado de urbanización al que estamos asistiendo, dichos fenómenos afectan de una forma muy directa a una parte considerable de la población mundial. Naciones Unidas estima que, en el año 2050, 6.400 millones de personas vivirán en ciudades alrededor de todo el mundo. Las repercusiones que tendrá este espectacular crecimiento serán más visibles en aquellas ciudades en vías de desarrollo, sobre todo en África subsahariana y Asia⁶. Los posibles conflictos que se pueden producir en estas regiones a lo largo del siglo 21 jamás serían atribuibles exclusivamente a la urbanización; sin embargo, el papel que las ciudades adquieren dentro de los mismos es cada vez más relevante.

2.1. Las guerras en las ciudades

Recientemente ha surgido una cantidad significativa de conceptos en el ámbito de la seguridad a nivel urbano. Uno de los más característicos está relacionado con la tecnología y los medios militares utilizados en zonas ‘civiles’ que presentan alta densidad de población e infraestructura. El fenómeno que ahora se conoce como *militarización urbana* no es en realidad tan novedoso. Ya hemos explicado que las ciudades siempre han sido objetivos y escenarios de operaciones militares. A pesar

4 WARREN, Robert. City streets – The War Zones of Globalization: Democracy and Military Operations on Urban Terrain in The Early Twenty-First Century en GRAHAM, Stephen (ed.). Cities, War, and Terrorism: towards an urban geopolitics, Oxford: Blackwell Publishing, 2004, p. 214.

5 BEALL, Jo; Tom Goodfellow, Dennis Rodgers. Policy Directions: Cities and Conflict, Crisis States Research Centre, Junio 2010. Disponible en http://eprints.lse.ac.uk/40414/1/Policy_directionsCities_and_Conflict%28author%29.pdf Fecha de la consulta 19.01.2014.

6 United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. Estimaciones de 2008. Disponible en <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm> Fecha de la consulta 28.02.2014

(o como consecuencia) de la supremacía tecnológica de los países “occidentales” en el terreno abierto, los conflictos, cada vez con mayor frecuencia, tienden a llevarse a cabo en zonas urbanizadas. Cabe destacar en este sentido el ejemplo de Irak, entre otros. El combate urbano acarrea limitaciones en cuanto a la observación, la movilidad, la comunicación y la logística en general⁷. Conforme los conflictos asimétricos van adquiriendo más protagonismo, y el número de las guerras de tipo convencional disminuye, las ciudades adoptan una posición de refugios y bases de apoyo para la actuación de grupos insurgentes diversos. En este punto, las guerras civiles recientes (Siria, Egipto) se presentan como ejemplos muy claros al respecto. En conflictos de esta naturaleza, a pesar de la sofisticación tecnológica, resultan imprescindibles los medios de bajo perfil y la familiaridad que se tenga con el ambiente.

En los últimos veinte años, los Estados que disponen de Fuerzas Armadas situadas entre las más sofisticadas desde el punto de vista tecnológico (en particular los Estados Unidos, seguidos por Israel y otros países), han invertido en tecnologías e instalaciones militares especializadas para el combate en ciudades⁸, con el fin de adaptar sus capacidades a los retos que se plantean en conflictos de este tipo. Entre las instalaciones más complejas en EEUU podemos mencionar a Fort Carson, en Colorado, y al Joint Readiness Training Center, situado en Fort Polk, Estado de Louisiana. En cualquier caso, hasta la fecha se han construido varias decenas de instalaciones similares, considerando solamente las estadounidenses⁹. En la práctica, los daños colaterales afectan de forma más directa a los habitantes de las ciudades implicadas; no sólo en cuanto a la destrucción de las infraestructuras y servicios críticos, sino que también tienen como consecuencia una elevada cifra de víctimas civiles. Las estadísticas al respecto de estas últimas suelen variar por millares, en función de la fuente de procedencia; la campaña lanzada para la conquista de Fallujah, Irak, en 2004, constituye un ejemplo de lo apuntado¹⁰.

7 HILLS, Alice. *Continuity and Discontinuity: The Grammar of Urban Military Operations* en GRAHAM, Stephen (ed.), *Cities, War, and Terrorism: towards an urban geopolitics*, Oxford: Blackwell Publishing, 2004, p. 235.

8 GRAHAM, Stephen. *Cities Under Siege: New Military Urbanism*. London: Verso Books, 2011, p. 181.

9 *Ibid.*, p. 184.

10 CHANG, Tao-Hung. *The Battle of Fallujah: Lessons Learned on Military Operations on Urbanized Terrain (MOUT) in the 21st Century*, *Journal of Undergraduate Research*, Rochester: University of Rochester, vol. 6, nº 1, 2007, p. 33.

2.2. Eventos civiles y conflictos cívicos

Al mismo tiempo, la militarización se considera un elemento necesario para prevenir la desobediencia civil y el terrorismo en ciudades del mundo desarrollado¹¹. En el caso de los eventos civiles (como son las cumbres del FMI, el G8 o el Banco Mundial) y las protestas promovidas por los movimientos antiglobalización, los Estados despliegan varios cuerpos de seguridad en las zonas urbanas. Mientras la función policial se mezcla con la militar, se ve limitado el derecho de movimiento y reunión, y muchas veces se utilizan medios violentos para disolver a los manifestantes¹². Además, la distinción entre éstos últimos y los terroristas resulta bastante borrosa en ocasiones. El concepto *reciente de urbanismo militar* ilustra cómo tecnologías novedosas, desarrolladas originalmente para el uso militar, se utilizan para vigilar y controlar el comportamiento y los movimientos de los civiles en cualquier lugar; obviamente, mediante el pretexto de garantizar su propia seguridad. Esta situación es una característica de grandes centros urbanizados de las naciones industrializadas¹³.

La militarización de las ciudades también ha sido evidente en las medidas de seguridad que se han adoptado durante la celebración de algunos eventos deportivos recientes, como los controvertidos Juegos Olímpicos de Invierno de Sochi, 2014, y Rio de Janeiro¹⁴. Una situación similar se vivió durante los Juegos Olímpicos de Pekín, celebrados en 2008, y los de Londres 2012; o durante la Copa Mundial de fútbol, en Johannesburgo, en 2010¹⁵. Desde ámbitos muy diversos, como la geografía urbana o incluso las ciencias políticas, autores como el profesor Stephen Graham critican profundamente las consecuencias derivadas de dicha militarización en cuanto a las libertades básicas, además de las restricciones de movimientos que implica y los cambios de la disposición urbana en las ciudades en cuestión¹⁶.

Otro fenómeno bastante preocupante, sobre todo en los últimos cinco años, han sido las medidas de seguridad impuestas por varios gobiernos con el fin de pacificar a los que se manifiestan en contra de la gestión pública. Las motivaciones iniciales

11 WARREN, op. cit., p. 214.

12 Ibid, p. 215.

13 GRAHAM, op. cit., p. 62.

14 LOPES DE SOUZA, Marcelo. Panem et circenses versus the right to the city (centre) in Rio de Janeiro: A short report, *City: Analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, vol. 16, nº 5, 2012, p. 563.

15 McMICHAEL, Christopher. Hosting the World, *City: Analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, vol. 16, nº 5, 2012, p. 524.

16 GRAHAM, op. cit., p. 16.

de dichas manifestaciones suelen variar, aunque la mayoría de las veces se pone el énfasis en las reclamaciones en cuanto a la insuficiente participación ciudadana o al adecuado funcionamiento de las instituciones democráticas. Por parte de las autoridades, mientras tanto, el discurso de emergencia o excepción sirve para justificar algunas reacciones extremadamente violentas; aquí cabe destacar los últimos casos que se han registrado en varias ciudades de Turquía, Brasil, Egipto, Tailandia, Venezuela o Ucrania, entre otras. El año 2013 fue particularmente violento en este sentido, con una amplia cobertura mediática de lo acontecido en algunas capitales nacionales, convertidas en auténticas zonas de combate. ¿Por qué las urbes adquieren un papel principal en los conflictos cívicos? Como ha sido apuntado con anterioridad, actualmente son nudos de población, infraestructuras, recursos e ideas. En todo caso, reúnen las cuatro características clave: la densidad, la heterogeneidad, la desigualdad comprimida y la presencia de las sedes gubernamentales¹⁷.

2.3 Ciudades en un mundo interconectado

En relación con la creciente importancia que han adquirido las grandes áreas metropolitanas, ha surgido una alternativa al concepto de la geopolítica tradicional, es decir: aquella en la que son protagonistas únicos los Estados soberanos. En este enfoque innovador destaca un área de análisis, la *geopolítica urbana*; mediante el proceso de la urbanización y la globalización, ciertas ciudades llegan a tener más importancia en el funcionamiento del sistema mundial que los países en cuyo territorio se encuentran emplazadas. Se argumenta que, en cierta medida, las fronteras nacionales pierden peso y que lo realmente importante son las urbes de vocación global; sus aglomeraciones y los flujos que generan de personas, tecnologías, inversiones e información¹⁸. Se estudia la dinámica del poder y los vínculos entre las ciudades “primarias” y otras más globales¹⁹. Las ciudades de tamaño medio no pueden aspirar al grado de poder económico y político que han acumulado las megalópolis, y también es cierto que el papel de los Estados sigue siendo importante. Sin embargo, se van desarrollando varios mecanismos de cooperación entre las urbes más relevantes a escala mundial; como ejemplo, los que se han desarrollado en Nueva York, Londres, Singapur, Rio de Janeiro o Johannesburgo, entre otros. En este sentido, son destacables los

17 BEALL et.al., op.cit., p. 2.

18 TAYLOR, Peter. *The Big Question: How Should Borders Be Drawn?* World Policy Institute, 2013. Disponible en <http://www.worldpolicy.org/journal/spring2013/big-question> Fecha de la consulta 20.08.2013

19 SASSEN, Saskia. *An Emergent Urban Geopolitics*. Saskia Sassen website, 2012. Disponible en <http://www.saskiasassen.com/PDFs/london/An-Emergent-Urban-Geopolitics.pdf> Fecha de la consulta 19.08.2013

relativos al medio ambiente o a la gestión pública. Dicha cooperación muchas veces resulta más eficiente y eficaz que la tradicional negociación de acuerdos internacionales y su implementación gradual.

En cuanto a la seguridad en el interior de las ciudades, es necesario tener en cuenta el creciente papel que están desempeñando los *actores no tradicionales*, destacando en este sentido los grupos terroristas, los movimientos sociales de varios tipos y objetivos, las empresas multinacionales –a veces con ingresos superiores al PIB de muchos países del mundo-, y también las compañías privadas de seguridad que operan en situaciones de conflicto en varios lugares del planeta. Todos estos actores están estrechamente vinculados a las ciudades donde se encuentra ubicada su sede, desde donde dirigen sus inversiones, donde llevan a cabo sus actividades y donde persiguen la satisfacción de sus intereses. Del mismo modo, son capaces de influir en las dinámicas sociales y políticas (incluso en las más conflictivas) que se desarrollan hoy en día en las áreas más urbanizadas. Mientras tanto, la capacidad de garantizar el desarrollo y la seguridad en ciudades ante las amenazas internacionales es un reto importante para los gobiernos tanto a nivel nacional como a escala municipal.

En los casos más extremos, cuando las autoridades estatales no gestionan adecuadamente aquellas zonas, surgen '*ciudades fallidas*²⁰', concepto que ha derivado de la idea de '*Estados fallidos*'. Se trata de la incapacidad de las instituciones estatales (o su total ausencia) a la hora de proveer los servicios básicos a la población o de garantizar la seguridad y el orden en una determinada ciudad. Está claro que la debilidad del Estado tiene consecuencias evidentes sobre todo a nivel local. Las actividades de bandas armadas, terroristas y crimen organizado de todo tipo suelen converger en zonas urbanizadas, donde cuentan con la infraestructura y con recursos de todo tipo para llevar a cabo sus acciones. La creciente interconexión entre las ciudades, mediante nuevas tecnologías de comunicación y transporte, permite que dichas amenazas se extiendan geográficamente y que los actores se comuniquen sus objetivos e intenciones con mayor facilidad, en otras palabras: la militarización de los espacios urbanos es evidente en varios países del mundo, y ha sido facilitada por el desarrollo tecnológico militar extendido al uso civil y por el papel desempeñado por los actores no tradicionales. La tendencia reciente de analizar la seguridad al nivel urbano debería ser potenciada tomando en consideración nuestra acentuada dependencia de la vida urbana, así como la necesidad de proteger la infraestructura que la sostiene.

A continuación, se adopta un punto de vista integral de la seguridad en áreas urbanas, como queda implícito en los documentos estratégicos españoles.

20 NORTON, Richard J. *Feral Cities*, *Naval War College Review*, vol. 1, nº 4, 2003, p. 97.

3. LA VULNERABILIDAD DE LAS CIUDADES Y LA ESTRATEGIA

La Estrategia Española de Seguridad (EES), de 2011, y la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), de 2013, reflejan la tendencia general de reconocer las nuevas amenazas que ponen en peligro el funcionamiento de la sociedad global. Desde el II-S, gobiernos de todo el mundo han seguido el ejemplo de EEUU de revisar las antiguas estrategias y emitir nuevos documentos a nivel nacional, reconociendo la realidad cambiante y las soluciones necesarias de acuciantes problemas internacionales como el terrorismo, las armas de destrucción masiva, la migración ilegal, el crimen organizado o la ciberseguridad, entre otros.

Las nuevas amenazas a las que debemos hacer frente tienen una dimensión urbana importante. Las dos Estrategias determinan los riesgos emergentes para la sociedad en los niveles nacional, europeo y global, aunque no llegan a mencionar explícitamente el urbano, el cual habitualmente corresponde a la categoría de la seguridad ciudadana o a la protección civil. No obstante, en el mundo globalizado, la seguridad pública en las ciudades ha dejado de ser un asunto puramente doméstico. Conforme los riesgos actuales han adoptado una forma transnacional, las urbes son vulnerables a todo tipo de riesgos y amenazas, sin que exista una clara estrategia para afrontarlos.

La necesidad de una interpretación integral de la seguridad se presume evidente desde los títulos de dichos documentos: en la EES, *una responsabilidad de todos*, y en el caso de la ESN, *un proyecto compartido*. Los actores involucrados son la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, la Administración Local y la sociedad en su conjunto^{21 y 22}. Las Estrategias reconocen (aunque de forma implícita) que las ciudades están, por su propia naturaleza, predispuestas a la violencia política; y también que son vulnerables a catástrofes naturales o industriales. El grado de la urbanización y el desarrollo tecnológico actuales generan tantas ventajas como inconvenientes, en cuanto a la seguridad de las naciones, ciudades y de sus habitantes. Para analizar la seguridad a nivel *interurbano* (las ciudades interconectadas ante los peligros internacionales), me centro en un número de elementos mencionados en la EES y en la ESN.

21 Estrategia Española de Seguridad, 2011, p. 14.

22 Estrategia de Seguridad Nacional, 2013, p. 7.

3.1. Potenciadores de riesgo y las ciudades²³

El tercer capítulo de la EES denomina los fenómenos que contribuyen a las amenazas y los riesgos contemporáneos *disfunciones de la globalización* (desigualdad, inestabilidad política o escasez de recursos). Se manifiestan muy claramente en puntos de mayor concentración de población; en particular, al considerar los países en vías de desarrollo. Además de la necesidad de construir “sistemas más flexibles, resistentes y con capacidad de recuperación²⁴” a nivel nacional y global, es imprescindible fomentar las capacidades de las urbes para poder afrontar estos riesgos. Para ello, conviene potenciar la *resiliencia urbana*, un concepto que será desarrollado más adelante en el texto.

Los centros urbanos son vulnerables a *desequilibrios demográficos* produciéndose, entre otros efectos reseñables, conflictos sociales y políticos, desigualdad o desastres de diverso tipo. La EES reconoce la multiplicación de los problemas de la vida urbana sobre todo en grandes áreas *metropolitanas* –criminalidad, radicalización y conflictos–²⁵, donde la incapacidad de los gobiernos de garantizar el desarrollo contribuye a la creación de las ciudades fallidas. Mientras tanto, en los países desarrollados, el envejecimiento de la población se ve acompañado por la inmigración de los jóvenes provenientes de otros países. (En el caso de España, destaca sobre todo la inmigración que procede del continente africano. Los recursos y las oportunidades atraen a inmigrantes, particularmente hacia las grandes ciudades, como veremos en el siguiente apartado.

El punto de vista geográfico de *pobreza y desigualdad* es extremadamente útil al analizar países con distintos niveles de desarrollo con cierta proximidad geográfica –además del caso del Mediterráneo²⁶–, se puede destacar la brecha entre EEUU y México, entre otras. Hay que tener también en cuenta las inequidades encontradas al comparar varias regiones del mundo, los países entre sí, las zonas que se diferencian en cada país (sobre todo la brecha urbana-rural) y también la mencionada desigualdad que se muestra comprimida en las ciudades. Como es lógico, la carencia de oportunidades y la frustración coinciden en las raíces de todas las manifestaciones del radicalismo. En todo caso, pobreza y desigualdad son factores contribuyentes a la migración económica, palpable sobre todo en las áreas más urbanizadas.

Las ciudades que presentan una densidad más elevada de población, y mayor intensidad

23 A diferencia de la EES, la ESN omite el capítulo dedicado a los potenciadores de riesgo, exponiendo los fenómenos denominados riesgos y amenazas en un único capítulo (3).

24 Estrategia Española de Seguridad, 2011, p. 34.

25 Ibid, 35.

26 Ibid, 36.

en la actividad industrial, consumen una parte sustancial de nuestros recursos naturales y generan una cantidad de desechos considerable, contribuyendo también así a potenciar los efectos del *cambio climático*. Sus consecuencias negativas, acompañadas por el deterioro del medio ambiente, implican un riesgo añadido para la sostenibilidad y la producción agrícola, y además fomentan los conflictos en varias regiones del mundo, sobre todo en los países en desarrollo. La iniciativa de afrontar dichos riesgos debería centrarse en las zonas que más perjuicios ocasionan desde la perspectiva del cambio climático. Sin embargo, las negociaciones de pactos internacionales en este ámbito suelen centrarse en establecer cuotas a nivel estatal, circunstancia que desemboca en un proceso lento y poco eficaz. Un ejemplo de progreso en este terreno es, sin duda, la iniciativa C40 que han puesto en marcha varias ciudades globales con el objetivo de limitar las emisiones de carbón, tanto a escala local como planetaria²⁷.

Por lo que se refiere a los peligros de origen tecnológico²⁸, la EES reconoce nuestra creciente dependencia de las tecnologías (más acentuada si cabe en las vinculadas a la comunicación) la cual contribuye a aumentar nuestra vulnerabilidad. Los descubrimientos e inventos civiles, además de los militares que fueron los dominantes anteriormente, requieren que se establezca “una relación estratégica entre ambos sectores²⁹”. La innovación e investigación en este ámbito, y las correspondientes infraestructuras, están concentrados en zonas urbanas (científicos, centros públicos y privados de innovación, empresas, etc.). La seguridad de dichas infraestructuras es por tanto fundamental; un ataque sofisticado contra el sistema podría inhabilitar muchas funciones vitales y causar más daño que cualquier ataque terrorista perpetrado de una forma más “tradicional”. Además, tampoco cabe duda respecto a que la interconexión de las ciudades en este ámbito las hace más vulnerables a la interrupción.

3.2. Las ciudades y sus respuestas ante los riesgos y amenazas

La creciente importancia de las ciudades para la seguridad contemporánea se pone nuevamente de manifiesto, implícitamente, en el capítulo 4 de la EES y en el 3 de la ESN, en los que se identifican correctamente las amenazas y los riesgos inminentes para el funcionamiento de la sociedad. La convergencia de los ámbitos clásicos —el terrestre, marítimo y aéreo—, y los nuevos, como el espacial, el ciberespacio, o el

27 C40 Cities: Climate Leadership Group. Disponible en <http://www.c40.org/about> Fecha de la consulta 18.01.2014

28 El concepto de peligros tecnológicos es muy amplio; el elemento tecnológico forma parte de los demás potenciadores de riesgo, tanto como de las propias amenazas y los riesgos expuestos a continuación.

29 Estrategia Española de Seguridad, 2011, p. 38.

informativo³⁰, se demuestra sobre todo en aquellas ciudades ubicadas en la costa, tanto en España como en otros países. La concentración de población, tráfico nacional e internacional (puertos, aeropuertos, estaciones), sedes de instituciones, infraestructuras críticas y actividad industrial, supone un verdadero reto para la prevención de la materialización de las amenazas existentes.

3.2.1. Conflictos armados

El enfoque urbano resulta asimismo conveniente al analizar la dinámica de los *conflictos armados* en sus diversas dimensiones; especialmente, donde la capacidad de tomar o de recuperar las ciudades claves se entiende como una ventaja estratégica. Recientemente, hemos podido comprobar el papel que desempeñan las ciudades (señaladas como objetivos o transformadas en escenarios en el sentido militar) en los conflictos interestatales relacionados con los procesos denominados “Primaveras Árabes”. Del mismo modo, los conflictos en Afganistán e Irak han demostrado que la supremacía tecnológica no conduce automáticamente al éxito en operaciones que se llevan a cabo en terreno urbanizado³¹. Naturalmente, se puede argumentar que las delimitaciones geográficas de conflictos, además de la distinción urbana-rural, siguen la lógica de la ubicación de recursos clave (agua, minerales valiosos o estratégicos, tierra fértil, etc.), además de estar afectados por un número importante de factores específicos en cada conflicto. Sin embargo, las características de las ciudades que describimos anteriormente las convierten en escenarios de conflictos armados alrededor del mundo.

Las Fuerzas Armadas de España cuentan con las Orientaciones para el Combate en zonas urbanizadas (CZURB)³², que reconocen las limitaciones y particularidades a nivel operativo y táctico. El documento está compuesto por diversos apartados que versan sobre las características del ambiente urbano (cuestiones de densidad, movilidad, táctica, logística, mando y control e información, entre otros); distinguiendo, en todo caso, las operaciones ofensivas y las defensivas. En sus 10 capítulos y ocho anexos, elabora de forma detallada los aspectos tácticos y técnicos relacionados con el combate en zonas urbanizadas. En este punto, se parece a los documentos similares emitidos por otros países, como la estadounidense *Doctrine for Joint Urban Operations*, fue

30 Ibid, pp. 41-3.

31 HILLS, op. cit., p. 245.

32 Mando de Adiestramiento y Doctrina. OR7-023, Orientaciones. Combate en zonas urbanizadas (sin clasificar), 2003.

publicada en 2002³³, que también se centra en capacidades y tareas que son únicas para, o significativamente condicionadas por, el ambiente urbano a nivel operativo de combate.

3.2.2. Terrorismo transnacional y las ADM

El *terrorismo transnacional* se entiende como una amenaza fundamental para la seguridad, que se aprovecha de “ciertas características de la nueva sociedad global [para] multiplicar su impacto³⁴”. Para alcanzar los objetivos que persigue, el terrorismo necesita la atención de unos medios de comunicación cada vez más potentes, gracias a los avances tecnológicos en el campo de las nuevas tecnologías aplicadas a la comunicación de masas. También es cierto que la inmensa mayoría de los ataques terroristas se llevan a cabo en el interior de las ciudades. La concentración de “ciudadanos, instituciones, empresas, organizaciones, intereses e infraestructuras³⁵” convierte a las zonas urbanizadas en objetivos prioritarios para los ataques terroristas. Los posibles impactos del abuso de *armas de destrucción masiva* (ADM) en áreas metropolitanas resultan particularmente preocupantes en este sentido.

Igual que sucede en el caso de otras amenazas para la seguridad española, la lucha contra el terrorismo debería basarse en un enfoque integral³⁶. Aunque el planeamiento estratégico corresponde al alto nivel de la Administración del Estado, en la prevención y la mitigación de la actividad terrorista participan las Administraciones locales, los cuerpos de seguridad (de naturaleza civil y militar) y, en la medida de lo posible, también los ciudadanos. A pesar de las costosas estructuras anti-terroristas con que cuentan los Estados, a veces simplemente la atención de los ciudadanos puede prevenir un ataque terrorista en un ámbito urbano³⁷.

33 Joint Chiefs of Staff. *Doctrine for Joint Urban Operations*, Joint Publication 3-06, Septiembre 2002.

34 Estrategia Española de Seguridad, 2011, p. 49.

35 Ibid, p. 52.

36 Estrategia de Seguridad Nacional, 2013, p. 26.

37 El sábado 1 de mayo de 2010, un vendedor callejero alertó a la policía tras darse cuenta de un coche sospechoso aparcado en Times Square, Nueva York. Las autoridades confirmaron que se trataba de una bomba improvisada que, por fortuna, no llegó a explotar con fuerza. El vendedor ayudó entonces a evitar un atentado que hubiera podido ser letal, en palabras del entonces alcalde Michael Bloomberg.

3.2.3. Crimen organizado

En cuanto a esta actividad delictiva, es cierto que, al igual que otras, suele seguir la lógica de la ubicación de los recursos que las alimentan. Los núcleos de infraestructura y actividad económica ofrecen poderosos incentivos a los grupos que se dedican al tráfico ilegal de personas, drogas, armas o a la delincuencia económica (blanqueo de capitales). Aunque es cierto que tales actividades no se llevan a cabo exclusivamente en zonas urbanas, las ciudades muchas veces sirven como su principal base logística.

En este contexto, la EES hace referencia a la “creciente interrelación [del crimen organizado] con el terrorismo y con los grupos violentos y la delincuencia local³⁸”. Las actividades de estos últimos se concentra en áreas urbanas, lo que les permite multiplicar su impacto. Según la ESN, dichas actividades ilícitas se llevan a cabo cada vez con más facilidad, debido a una serie de fenómenos inherentes al mundo globalizado: “la mejora de las comunicaciones y el aumento de los flujos transfronterizos de bienes, personas y servicios³⁹”. La propia naturaleza de las ciudades, con sus numerosos recursos y las infraestructuras disponibles, ofrece una gran variedad de “oportunidades” a los que se dedican al crimen organizado en sus varias formas y en múltiples niveles de actuación.

3.2.4. Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales⁴⁰

En ambas Estrategias, aparecen una serie de riesgos relacionados con nuestra dependencia respecto a los recursos energéticos y los sistemas de su gestión. La *vulnerabilidad energética*, además de responder a causas concretas, globales y regionales, tiene otras implicaciones importantes a un nivel más local. “Las infraestructuras y las redes de transporte del sistema energético [pueden ser dañadas por] desastres naturales, ataques terroristas o ciberataques⁴¹”. La sofisticación tecnológica de la que hacen gala nuestras ciudades a la vez supone su dependencia de los recursos (sobre todo de la

38 Estrategia Española de Seguridad, 2011, p. 53.

39 Estrategia de Seguridad Nacional, 2013, p. 28.

40 La ESN añade tres nuevas amenazas con respecto a la EES; una de ellas es la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales. Dicha vulnerabilidad se debe a peligros de diversa índole, que se hallan expuestos con detalle en ambas Estrategias. Para los fines de este trabajo, este apartado incluye la vulnerabilidad energética y las ciberamenazas (que aparecen por separado en ambas Estrategias) en relación con las ciudades.

41 Estrategia Española de Seguridad, 2011, p. 60.

electricidad) en el funcionamiento de sus infraestructuras. Para comprender el impacto que un corte prolongado de fluido eléctrico tendría en la vida de una ciudad, hace falta considerar la variedad de servicios e instalaciones cuyo funcionamiento requiere corriente eléctrica de forma ininterrumpida: transporte público urbano, abastecimiento, redes de comunicación y bases de datos electrónicos, puertos, aeropuertos, hospitales o, sin ir más lejos, los equipamientos necesarios para el funcionamiento de las unidades de protección civil.

En este mismo sentido, las *ciberamenazas* también ponen en peligro una variedad de sistemas y bases de datos que se han hecho imprescindibles en nuestra vida cotidiana. La complejidad de los riesgos y las amenazas provenientes del ciberespacio para las ciudades es tal que su análisis sobrepasaría la extensión de este trabajo. A la hora de examinar la seguridad *de* y *en* las ciudades, se trata sobre todo de ciberataques con consecuencias materiales en zonas urbanizadas; la interrupción de servicios y redes imprescindibles para el funcionamiento de una ciudad y para la seguridad dentro de la misma.

3.2.5. Migración no controlada

La migración es un fenómeno tradicional que, al ser gestionado de una forma legal y sostenible, contribuye al desarrollo de los países implicados, (de origen y de destino) de esa población. Sin embargo, *flujos migratorios no controlados* pueden tener impactos en forma de un repunte de la conflictividad social, explotación económica, aparición de guetos urbanos y extremismo, entre otros⁴². Por ahora, los ejemplos más extremos de esta situación se encuentran fuera de Europa; sin embargo, las dinámicas demográficas actuales podrían cambiar la situación drásticamente a lo largo de las próximas décadas⁴³.

La migración desde las regiones en desarrollo hacia el mundo desarrollado se debe, entre otros fenómenos destacables, a la pobreza y la desigualdad existente en los países cuya población es relativamente joven. Sus habitantes sufren altas tasas de desempleo, “la ausencia de expectativas vitales, la falta de seguridad personal o la ausencia práctica de sus derechos más elementales⁴⁴”. Las rutas por las que discurre la emigración ilegal con destino a Europa tienen especial relevancia para España debido a su situación geográfica, con el papel particular de las ciudades de Ceuta y Melilla.

42 Estrategia Española de Seguridad, 2011, p. 71.

43 Véase el apartado 3.1. Potenciadores del riesgo y las ciudades.

44 Estrategia de Seguridad Nacional, 2013, p. 32.

Como ha sido mencionado anteriormente, en los países receptores los emigrantes económicos acaban en su mayor parte habitando en la periferia de las áreas metropolitanas. Lo que les atrae hacia los grandes núcleos urbanos son, sin duda, los recursos y las oportunidades, aunque, en la realidad, los inmigrantes muchas veces acaban en los cinturones exteriores, donde muchas veces carecen de infraestructuras y servicios básicos. La falta de integración puede causar los conocidos fenómenos negativos que se demuestran sobre todo en zonas urbanizadas. Los disturbios callejeros que se han producido en los últimos años en las ciudades de Europa Occidental constituyen ejemplos de conflicto cívico; entre sus causas, podemos subrayar la ‘desigualdad comprimida’, y entre sus impactos, el empeoramiento de la seguridad urbana en general.

3.2.6. Emergencias y catástrofes

Finalmente, en relación con el apartado 3.2.4, las *emergencias y catástrofes* causadas por fuerzas naturales o por la actividad humana siguen siendo eminentes “a pesar de los avances tecnológicos y sociales⁴⁵”. Las causas y la naturaleza de estas disrupciones están íntimamente relacionadas con otros riesgos y amenazas que fueron recogidos en las dos Estrategias – sobre todo los llamados peligros tecnológicos y medioambientales.

El impacto de fenómenos naturales como terremotos, inundaciones o erupciones volcánicas se multiplica en zonas que presentan una concentración elevada de infraestructura y población. Agentes biológicos y químicos⁴⁶, además de las enfermedades “corrientes”, suelen transmitirse con mucha facilidad en ciudades a través del constante movimiento e interacción de personas concentradas en un espacio relativamente limitado. Las catástrofes de naturaleza industrial (fallos técnicos que conducen a accidentes, explosiones o contaminación del aire o agua mediante agentes peligrosos) o de transporte (causados por actos ilícitos, accidentes o catástrofes naturales⁴⁷) también tienen un impacto más grave al ocurrir en el ámbito urbano y, por tanto, requieren una respuesta rápida y eficaz.

En este sentido, es imprescindible potenciar la *resiliencia urbana*, que lleva implícita la capacidad de una ciudad (el conjunto de las autoridades municipales, elementos del sistema de la protección civil, organizaciones cívicas, empresas y hasta los propios residentes) de anticipar, planificar, gestionar, mitigar y prepararse para las catástrofes⁴⁸.

45 Estrategia Española de Seguridad, 2011, p. 73.

46 Véase el apartado 3.2.2. Terrorismo transnacional y las ADM.

47 Estrategia Española de Seguridad, 2011, p. 78.

48 COAFFEE, Jon; David Murakami Wood, Peter Rogers. *The Everyday Resilience of the City*:

La Estrategia de 2011 destaca la importancia de difundir la cultura de prevención entre los habitantes de las áreas metropolitanas y la necesidad de cooperación entre dichos actores⁴⁹. La importancia de las urbes y las entidades públicas y que convergen en su espacio es indiscutible para poder enfrentar los riesgos actuales.

4. CONCLUSIONES

La cambiante naturaleza de los conflictos contemporáneos nos obliga a desarrollar nuevos paradigmas cuando nos enfrentamos al análisis de la seguridad. Además de las numerosas dimensiones de la seguridad que han surgido en las últimas décadas, ha aparecido la tendencia de reconsiderar el nivel geográfico en su análisis. Es cierto que los Estados van perdiendo la posición monopólica de antaño, mientras que aparecen nuevos actores relevantes para la seguridad contemporánea. Al mismo tiempo, aumenta la importancia de las ciudades, fuertemente globalizadas e interconectadas entre sí y, por tanto, crecientemente vulnerables. Además de la tradicional seguridad nacional e internacional, la seguridad urbana es cada vez más importante en relación con la urbanización, las nuevas tecnologías, las nuevas amenazas y sus implicaciones.

El presente trabajo ofrece dos interpretaciones de la seguridad urbana fundamentalmente distintas; por una parte, la crítica de la militarización de ciudades y el papel de los gobiernos en la misma, analizando diferentes formas de conflictos que tienen lugar en zonas urbanizadas; por otra, la dimensión urbana de los riesgos y las amenazas que las Estrategias de 2011 y 2013 analizan sobre todo al nivel nacional e internacional. Es habitual abordar la seguridad urbana a un nivel táctico, desatendiendo su dimensión estratégica⁵⁰; sin embargo, es también evidente la creciente importancia que ahora tienen las ciudades como actores, como objetivos y como escenarios de presentes conflictos en sus diversas formas. El impacto de los fenómenos como la violencia política, la migración ilegal, la proliferación de ADM, el crimen organizado o las catástrofes naturales se multiplican en zonas con alta concentración de población e infraestructuras. Parece que la complejidad de los sistemas urbanos, y nuestra creciente dependencia de los mismos, contribuyen a la vulnerabilidad de las sociedades actuales.

How Cities Respond to Terrorism and Disaster. New York: Palgrave Macmillian, 2009, p. 5.

49 Estrategia Española de Seguridad, 2011, p. 76.

50 HILLS, *op. cit.*, p. 243.

BIBLIOGRAFÍA

- BEALL, Jo; Tom Goodfellow, Dennis Rodgers, Policy Directions: Cities and Conflict, Crisis States Research Centre, Junio 2010. Disponible en http://eprints.lse.ac.uk/40414/1/Policy_directionsCities_and_Conflict%28author%29.pdf
Fecha de la consulta 19.01.2014.
- C40 Cities: Climate Leadership Group. Disponible en <http://www.c40.org/about>
Fecha de la consulta 18.01.2014
- CHANG, Tao-Hung, The Battle of Fallujah: Lessons Learned on Military Operations on Urbanized Terrain (MOUT) in the 21st Century, *Journal of Undergraduate Research*, Rochester, University of Rochester, vol. 6, nº 1, 2007.
- COAFFEE, Jon; David Murakami Wood, Peter Rogers, *The Everyday Resilience of the City: How Cities Respond to Terrorism and Disaster*, New York, Palgrave Macmillan, 2009.
- GRAHAM, Stephen, *Cities Under Siege: New Military Urbanism*, London, Verso Books, 2011.
- HILLS, Alice, Continuity and Discontinuity: The Grammar of Urban Military Operations en GRAHAM, Stephen (ed.), *Cities, War, and Terrorism: towards an urban geopolitics*, Oxford, Blackwell Publishing, 2004.
- Joint Chiefs of Staff, Doctrine for Joint Urban Operations, Joint Publication 3-06, Septiembre 2002.
- LOPES DE SOUZA, Marcelo, Panem et circenses versus the right to the city (centre) in Rio de Janeiro: A short report, *City: Analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, vol. 16, nº 5, 2012.
- Mando de Adiestramiento y Doctrina, Orientaciones: Combate en zonas urbanizadas, OR7-023 (sin clasificar), 2003.
- McMICHAEL, Christopher, Hosting the World, *City: Analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, vol. 16, nº 5, 2012.
- NORTON, Richard J., Feral Cities, *Naval War College Review*, vol. 1, nº 4, 2003.
- ONU Habitat, Por un mejor futuro urbano, Programa Ciudades más seguras. Disponible en http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=67&Itemid=25. Fecha de la consulta 19.01.2014
- Reino de España, Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido, Madrid, Gobierno de España, 2013.

- Reino de España, Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos, Madrid, Gobierno de España, 2011.
- SASSEN, Saskia, An Emergent Urban Geopolitics, Saskia Sassen website, 2012. Disponible en <http://www.saskiasassen.com/PDFs/london/An-Emergent-Urban-Geopolitics.pdf> Fecha de la consulta 19.08.2013
- TAYLOR, Peter, The Big Question: How Should Borders Be Drawn? World Policy Institute, 2013. Disponible en <http://www.worldpolicy.org/journal/spring2013/big-question> Fecha de la consulta 20.08.2013
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. Estimaciones de 2008. Disponible en <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm> Fecha de la consulta 28.02.2014
- WARREN, Robert, City streets – The War Zones of Globalization: Democracy and Military Operations on Urban Terrain in The Early Twenty-First Century en GRAHAM, Stephen (ed.), *Cities, War, and Terrorism: towards an urban geopolitics*, Oxford, Blackwell Publishing, 2004.