

SEGURIDAD CONTEMPORÁNEA DESDE EL ENFOQUE URBANO: INTERPRETACIÓN ALTERNATIVA DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD

D^a KATARÍNA SVITKOVÁ
Grado en Estudios Internacionales Territoriales
por la Universidad Carolina de Praga

Resumen

El siguiente artículo pretende explicar la emergente agenda de investigación en el ámbito de la seguridad urbana. Siguiendo la lógica de una doble interpretación de dicho concepto, la primera parte se centra en la creciente militarización de espacios urbanos. Para ello introduce un buen número de conceptos utilizados por geógrafos urbanos y politólogos que han dominado el debate con una posición fundamentalmente crítica hacia las autoridades estatales. La segunda parte adopta un punto de vista más pragmático, fijándose en seguridad de una ciudad como tal; sus elementos y funciones que pueden ser dañados por fuerzas naturales o actividad humana. Con el objetivo de demostrar la relevancia de este tema para nuestra sociedad, se ofrece un breve análisis de la Estrategia Española de Seguridad desde el enfoque urbano.

Palabras clave: seguridad, ciudades, militarización urbana, securitización, Estrategia Española de Seguridad.

1. Introducción

Tradicionalmente, el concepto de seguridad estaba relacionado con el reto de defender el Estado y su integridad territorial mediante instrumentos militares. La seguridad entonces dependía sobre todo de la capacidad de Estado de mantener, aumentar y utilizar el poder militar. Después de la Guerra Fría se han multiplicado las dimensiones del análisis de seguridad (seguridad económica, social, cultural, medioambiental, ciberseguridad, etc.). Un punto de vista alternativo debería basarse no solo en dichas dimensiones

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*.

El concepto de la seguridad urbana normalmente se relaciona con programas de prevención y respuesta a delitos en ciudades, representados a nivel global por el programa Ciudades más seguras de ONU-HABITAT. Sin embargo, en este trabajo pretendo adoptar una visión global; omitiendo la delincuencia *cotidiana*, me centro en riesgos y amenazas globales en relación con nuestra dependencia de la vida urbana. Para conseguir dicho objetivo, distingo dos interpretaciones de la seguridad urbana:

- a) Seguridad de la población de la ciudad en conjunto o seguridad individual de sus habitantes, en relación con la creciente militarización de 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 las causadas por actividad humana.

La composición de este artículo refleja dicha distinción; en la primera parte, repaso la utilización de instrumentos militares y nuevas tecnologías para pacificar a la población urbana. Se trata sobre todo de congresos o eventos deportivos que tienen lugar en zonas urbanas. En la segunda parte, analizo la Estrategia Española de Seguridad (EES) de 2011, utilizando un punto de vista urbano al evaluar riesgos y amenazas para la seguridad de la sociedad contemporánea.

2. Militarización de espacios urbanos

Las ciudades son nodos importantes de concentración de ciudadanos y sus actividades, núcleos de infraestructura, inversiones e innovación, centros de poder político y económico. Como consecuencia, son sistemas tremendamente complejos, interconectados y al mismo tiempo vulnerables a la disrupción. El progreso tecnológico en el sector militar ha cambiado la naturaleza de la guerra, y según muchos expertos estamos asistiendo a la militarización de espacios urbanos (Warren, 2004). Las ciudades se ven afectadas por violencia política en forma de terrorismo en sus varias formas, manifestaciones y la reacción estatal a las mismas, conflictos motivados por recursos económicos o poder político.

Recientemente han surgido un número importante de conceptos en el ámbito de la seguridad urbana. Uno de ellos está relacionado con la tecnología y los medios militares utilizados en zonas civiles con alta densidad de población e infraestructura. El fenómeno nuevamente denominado *militarización urbana* no es nuevo como tal; las ciudades siempre han sido objetivos y escenarios de operaciones militares. Según la doctrina estadounidense MOUT (Military Operations in Urbanized Terrain), la militarización es necesaria para prevenir la desobediencia urbana y el terrorismo en ciudades (Warren, 2004, p. 214). En el caso de los eventos civiles como cumbres de FMI, G8 o Banco Mundial, los Estados despliegan varios cuerpos de seguridad en las zonas

urbanas, mientras que la función policial se mezcla con la militar, se ve limitado el derecho de movimiento y reunión y muchas veces se utilizan medios violentos contra los manifestantes (Warren, p. 215).

Los habitantes son controlados, vigilados, perfilados y pacificados mediante instrumentos militares con el pretexto de su propia seguridad. El concepto *nuevo urbanismo militar* ilustra cómo nuevas tecnologías desarrolladas en la *Revolución en Asuntos Militares* se utilizan para llevar a cabo *la securitización* de espacios urbanos (Graham, 2010). Además de cumbres internacionales, los eventos deportivos son también buenos ejemplos; el más reciente es Brasil, pero también los Juegos Olímpicos en Pekín y Londres o la Copa Mundial en Johannesburgo (Souza, 2012; McMichael, 2012). Las consecuencias para la población urbana y la disposición espacial de las ciudades han sido investigadas por geógrafos urbanos y politólogos con una posición fundamentalmente crítica hacia las autoridades estatales.

Además ha surgido otro concepto como una alternativa de la geopolítica tradicional, es decir, la de los países soberanos. El punto de vista alternativo destaca la *geopolítica urbana*; en 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. Se argumenta que en cierta medida las fronteras nacionales pierden peso y lo que realmente importa son las ciudades globales, sus aglomeraciones y los flujos de personas, tecnologías, inversiones e información entre las mismas (Taylor, 2013). Se estudia la dinámica del poder y los vínculos entre las ciudades *primarias* y otras ciudades globales (Sassen, 2012).

Hay que tener en cuenta el creciente papel de los *actores no tradicionales*; entre ellos los grupos terroristas, los movimientos sociales de varios tipos y objetivos, las empresas multinacionales, que muchas veces tienen mayores ingresos que el PIB de ciertos países del mundo, y también las empresas privadas de seguridad, con un papel importante en conflictos en varios lugares del planeta. Todos estos actores están fuertemente vinculados a las ciudades donde tienen su sede, donde dirigen sus inversiones, donde llevan a cabo sus actividades y persiguen sus intereses. Dichos actores son capaces de influir, fomentar o limitar conflictos que se producen en zonas urbanas hoy en día. La capacidad de garantizar el desarrollo y seguridad en ciudades es el reto importante para los gobiernos contemporáneos. En casos extremos cuando las autoridades estatales fallan en asegurar el desarrollo sostenible, surgen *ciudades fallidas* (Norton, 2003), en relación con el concepto de Estados fallidos.

La militarización de espacios urbanos es evidente en varios países del mundo, en relación con el desarrollo tecnológico y con el creciente papel de los actores no tradicionales. La tendencia reciente de analizar la seguridad al nivel urbano por parte de geógrafos urbanos, politólogos y otros expertos debería ser potenciada al percibir nuestra creciente dependencia de la vida urbana y la necesidad de proteger la infraestructura que sostiene la misma (Graham, 2010). A continuación, adoptamos un punto de vista integral de la seguridad urbana como se ve implícitamente en el documento estratégico español.

3. La vulnerabilidad de las ciudades y la Estrategia Española de Seguridad

El documento estratégico del año 2011 refleja la tendencia general de reconocer las nuevas amenazas que ponen en peligro el funcionamiento de la sociedad global. Desde el 9/11 los gobiernos en 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 los problemas como el terrorismo, las armas de destrucción masiva, la migración ilegal, el crimen organizado o la ciberseguridad, entre otros. Los nuevos riesgos y amenazas a las que debemos hacer frente tienen una dimensión urbana importante. La Estrategia denomina los riesgos emergentes para la sociedad a nivel nacional, europeo y global (EES, p. 15), aunque no llega a mencionar explícitamente el nivel urbano.

La necesidad de una interpretación integral de la seguridad es evidente desde el título de dicho documento –la responsabilidad de todos–. Los actores involucrados son la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, la Administración Local y la sociedad en su conjunto (EES, p. 14). Las ciudades están, por su propia naturaleza, predispuestas a la violencia política, y también son vulnerables a catástrofes naturales o industriales. Para analizar la seguridad a nivel interurbano, me centro sobre todo en los capítulos 3 y 4 de la Estrategia.

3.1. Potenciadores de riesgo

El tercer capítulo de la EES denomina los fenómenos que contribuyen a las amenazas y los riesgos contemporáneos. *Disfunciones de la globalización* como desigualdad, inestabilidad política o escasez de recursos se manifiestan claramente en puntos de mayor concentración de población. Además de la necesidad de construir «sistemas más flexibles, resistentes y con capacidad de recuperación (EES, p. 34)» a nivel nacional y global, es imprescindible fomentar la capacidad de ciudades de afrontar estos riesgos.

Los centros urbanos son vulnerables a *desequilibrios demográficos*, con efectos como conflictos sociales y políticos, desigualdad o desastres de varios tipos. La EES reconoce la multiplicación de los problemas de la vida urbana sobre todo en megaciudades –criminalidad, radicalización y conflictos– (EES, p. 35), donde la incapacidad de los gobiernos de garantizar el desarrollo contribuye a la creación de las ciudades fallidas.

El punto de vista geográfico de *pobreza y desigualdad* es extremadamente útil al analizar países con distintos niveles de desarrollo en proximidad geográfica –además del caso de Mediterráneo– (EES, p. 36), se puede destacar la brecha entre EEUU y México, entre otros. Hay que tener en cuenta las inequidades al comparar regiones del mundo, los países entre sí y zonas dentro de los propios países (sobre todo la distinción urbana-rural). Pobreza y desigualdad son factores contribuyentes a la migración económica que se manifiesta sobre todo en zonas urbanizadas, como veremos más adelante.

Las ciudades hoy en día (con alta intensidad de actividad industrial) consumen una parte importante de nuestros recursos naturales y generan una cantidad de desechos considerable, contribuyendo al *cambio climático*. Sus efectos negativos, acompañados por el deterioro del medio ambiente, suponen un riesgo para la sostenibilidad y la producción agrícola, y además fomentan los conflictos en varias regiones del mundo, sobre todo los países en desarrollo. La iniciativa de afrontar dichos riesgos debería centrarse en las zonas que más contribuyen a los cambios climáticos. Sin embargo, las negociaciones de pactos internacionales en este ámbito suelen tratar de cuotas al nivel estatal.

En el tema de *peligros tecnológicos*, la EES reconoce nuestra creciente dependencia de las tecnologías (sobre todo de comunicación), la cual contribuye a aumentar nuestra vulnerabilidad. Los descubrimientos e inventos civiles, además de los militares que fueron dominantes anteriormente, requieren «una relación estratégica entre ambos sectores (EES, p. 38)». La innovación e investigación en este ámbito y las correspondientes infraestructuras están concentradas en zonas urbanas (científicos, centros públicos y privados de innovación, empresas, etc.). La seguridad de dichas infraestructuras es el reto fundamental en la actualidad. Un ataque contra el sistema podría inhabilitar muchas funciones vitales y causar más daño que cualquier ataque terrorista de forma *tradicional*. Además, no cabe duda que la interconexión de las ciudades en este ámbito las hace más vulnerables a la disrupción.

3.2. Amenazas, riesgos y respuestas

La importancia de ciudades para la seguridad contemporánea se ve implícitamente en el capítulo 4 de la EES, que denomina correctamente las amenazas y riesgos eminentes 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 informativo (EES, p. 41-43), se demuestra sobre todo en ciudades ubicadas en la costa, tanto dentro como fuera de España. La concentración de población, bases militares, centros de tráfico nacional e internacional (puertos, aeropuertos, estaciones), sedes de instituciones, infraestructura crítica y actividad industrial, supone un verdadero reto en la prevención de la materialización de las amenazas existentes.

El enfoque urbano es útil al analizar la dinámica de los *conflictos armados* intraestatales donde la capacidad de tomar o retomar las ciudades claves se entiende como una ventaja estratégica. Recientemente hemos visto la tremenda importancia de las ciudades (como objetivos y escenarios en el sentido militar) en varios conflictos relacionados con el proceso denominado la Primavera Árabe. Igualmente, los conflictos en Afganistán e Irak han sido un reto en cuanto a la capacidad del Occidente de llevar a cabo operaciones en el terreno urbano (Hills, 2004). En general, se puede argumentar que las dimensiones geográficas de un conflicto, además de la distinción urbana-rural, siguen la lógica de la ubicación de recursos claves (agua, minerales valorables, tierra fértil, etc.), además de estar afectados por un número importante de factores específicos en cada conflicto.

El *terrorismo transnacional* se entiende como una amenaza fundamental para la seguridad que aprovecha «ciertas características de la nueva sociedad global [para] multipli-

car su impacto (EES, p. 49)». Para alcanzar su objetivo, el terrorismo requiere la atención de unos medios de comunicación cada vez más potentes gracias a los avances tecnológicos en materia de comunicaciones. También es cierto que la mayoría de los ataques terroristas se llevan a cabo en ciudades. La concentración de «ciudadanos, instituciones, empresas, organizaciones, intereses e infraestructuras (EES, p. 52)» convierte las zonas urbanas en objetivos prioritarios de los ataques terroristas. Los posibles impactos del abuso de *armas de destrucción masiva* (ADM) en ciudades resultan particularmente preocupantes en este sentido.

En cuanto al *crimen organizado*, es cierto que las actividades ilícitas suelen seguir la lógica de ubicación de los recursos que alimentan las mismas. Los núcleos de infraestructura y actividad económica ofrecen incentivos a los grupos que se dedican al tráfico ilegal y la delincuencia económica. Aunque es cierto que tales actividades no se llevan a cabo exclusivamente en zonas urbanas, las ciudades muchas veces sirven como su base logística.

La sofisticación tecnológica de nuestras ciudades a la vez supone una dependencia de los recursos (sobre todo electricidad) en el funcionamiento de sus infraestructuras. Para comprender el impacto que un corte de electricidad tendría para una ciudad, hace falta considerar la variedad de servicios básicos cuyo funcionamiento requiere corriente eléctrica. La *vulnerabilidad energética*, además de sus causas globales y regionales, tiene implicaciones importantes al nivel local. «Las infraestructuras y redes de transporte del sistema energético» pueden ser dañadas por «desastres naturales, ataques terroristas o ciberataques (EES, p. 60)». Más allá del sector energético, las *ciberamenazas* ponen en peligro una variedad de sistemas y bases de datos imprescindibles para nuestra vida cotidiana.

La migración es un fenómeno tradicional que, al ser gestionado de una forma legal y sostenible, fomenta el desarrollo de los países implicados. Sin embargo, *flujos migratorios no controlados* pueden tener impactos en forma de conflictividad social, explotación económica, aparición de guetos urbanos y extremismo (EES, p. 71). Es cierto que los migrantes económicos acaban sobre todo en periferias de las ciudades, muchas veces sin suficiente infraestructura y servicios básicos. La falta de integración puede causar dichos fenómenos negativos que se demuestran sobre todo en zonas urbanas.

Finalmente, las *emergencias y catástrofes* causadas por fuerzas naturales o actividad humana siguen siendo eminentes «a pesar de los avances tecnológicos y sociales (EES, p. 73)». El impacto de fenómenos naturales como terremotos o inundaciones se multiplica en zonas con alta concentración de infraestructura y población. Además, las enfermedades 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 o de transporte también tienen un impacto más grave al ocurrir en ciudades, y por tanto requieren una respuesta rápida y eficaz. El concepto de *resiliencia urbana* supone la capacidad de una ciudad (el conjunto de las autoridades municipales, elementos del sistema de rescate, organizaciones cívicas, empresas y hasta propios ciudadanos) de anticipar, planificar, gestionar, mitigar y prepararse para las catástrofes (Coaffee et al., 2009). La importancia de las

ciudades y los actores públicos y privados dentro de las mismas para enfrentar dichos riesgos es indiscutible.

4. Conclusión

La cambiante naturaleza de los conflictos contemporáneos nos obliga a desarrollar nuevos paradigmas al analizar 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 del análisis de la misma. Es cierto que los Estados van perdiendo la posición monopólica, mientras que aparecen nuevos actores relevantes para la seguridad contemporánea. Al mismo tiempo crece 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 para nuestra seguridad.

El artículo 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; por otra parte, la dimensión urbana de los riesgos y las amenazas que la Estrategia Española de Seguridad analiza sobre todo al nivel nacional e internacional. El impacto de los fenómenos como la violencia política, la migración ilegal, la proliferación de ADM, el crimen organizado o las catástrofes naturales se multiplica en zonas con alta concentración de población e infraestructura. Es cierto que la complejidad de los sistemas urbanos y nuestra creciente dependencia de los mismos nos dejan más vulnerables que nunca.

Bibliografía

- COAFFEE, Jon; MURAKAMI WOOD, David; ROGERS, Peter (2009). *The Everyday Resilience of the City: How Cities Respond to Terrorism and Disaster*. New York: Palgrave Macmillian.
- GRAHAM, Stephen (2010). *Cities Under Siege: New Military Urbanism*. London: Verso Books.
- HILLS, Alice (2004). «Continuity and Discontinuity: The Grammar of Urban Military Operations» en GRAHAM, Stephen, ed. (2004). *Cities, War, and Terrorism: towards an urban geopolitics*. Oxford: Blackwell Publishing.
- MCMICHAEL, Christopher (2012) .«Hosting the World», *City: Analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 16:5, pp. 519-534.
- NORTON, Richard J. (2003) «Feral Cities», *Naval War College Review*, 1:4, pp. 97-106

- REINO DE ESPAÑA (2011). *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*. Madrid: Gobierno de España.
- SASSEN, Saskia (2012). «*An Emergent Urban Geopolitics*». Documento electrónico accedido 19.8.2013: <http://www.saskiasassen.com/PDFs/london/An-Emergent-Urban-Geopolitics.pdf>.
- SOUZA, Marcelo Lopes de (2012). «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*, 16:5, pp. 563-572.
- TAYLOR, Peter (2013). «The Big Question: How Should Borders Be Drawn?» World Policy Institute. Documento electrónico accedido 20.8.2013: <http://www.worldpolicy.org/journal/spring2013/big-question>.
- WARREN, Robert (2004) «City streets – The War Zones of Globalization: Democracy and Military Operations on Urban Terrain in The Early Twenty-First Century» en GRAHAM, Stephen, (ed.) (2004). *Cities, War, and Terrorism: towards an urban geopolitics*. Oxford: Blackwell Publishing.