

Capítulo tercero

Ciudades: entornos y espacios de seguridad

Pedro Sánchez Herráez

Resumen

En un mundo cada vez más urbano, donde una mayor proporción de población habita en ciudades y donde estas generan una parte sustancial de la riqueza del planeta, la seguridad en las ciudades constituye un activo muy valioso.

Por otra parte, las ciudades contribuyen a incrementar la seguridad de su entorno, al interactuar con el espacio rural y al contribuir a articular adecuadamente tanto el territorio nacional como el global.

Las ciudades, por consiguiente, conforman entornos de seguridad y son espacios de seguridad. Pero una serie de factores, como la urbanización acelerada, la llegada de flujos masivos de población o el crecimiento desordenado pueden ser la génesis de la fractura física y anímica de la ciudad, de la aparición de grandes zonas de viviendas informal y del estallido del conflicto, deviniendo las ciudades en entornos y espacios de inseguridad e, incluso, en campos de batalla.

Palabras clave

Ciudades, seguridad, urbanización acelerada, barrios de infraviviendas, conflicto, rural.

Cities: environments and safety spaces

Abstract

In an increasingly urban world, where a greater proportion of the population lives in cities and where they generate a substantial part of the planet's wealth, security in cities is a very valuable asset.

On the other hand, cities contribute to increasing the security of their environment, by interacting with rural areas and by contributing to adequately articulate both national and global territory.

Cities, therefore, form security environments and are security spaces. But a series of factors, such as accelerated urbanization, the arrival of massive population flows or disorderly growth, may be the genesis of the physical and mental fracture of the city, the appearance of large areas of informal housing and the outbreak of conflict, turning cities into environments and spaces of insecurity and even battlefields.

Keywords

Cities, security, rapid urbanization, slums, conflict, rural.

Introducción: Un mundo más urbano... ¿un mundo más seguro?

El mundo es cada vez más urbano, la población global cada vez es más urbanita; si en el año 2018 ya el 55 % de la población mundial vivía en ciudades, las estimaciones son del 68 % para el año 2050¹.

No solo cada vez más gente vive y vivirá en ciudades, sino que la mayor parte de la riqueza mundial se genera en ciudades —en el año 2016, las ciudades generaron más de la mitad de la riqueza nacional en todos los países del mundo, en una tendencia que es creciente²—; por consiguiente, estas ganan más protagonismo a nivel global y la interconexión entre ellas es cada vez mayor.

Y dado que cada vez es más significativa la importancia de las ciudades para las sociedades y naciones, tanto desde el punto de vista económico, como el simbólico o cultural, eso mismo las hace objetivos naturales para la violencia y para el intento de realizar un poderoso daño deliberado a dichas sociedades y naciones³ —para ello, simplemente se puede recordar el impacto que supuso para toda la sociedad estadounidense y mundial el ataque a las torres gemelas en la ciudad de Nueva York en septiembre de 2011—.

También resulta importante señalar que las Naciones Unidas señalan que el futuro del conflicto violento es urbano, pues el futuro de la humanidad es urbano. Por tanto, si queremos prevenir los futuros conflictos violentos, debemos prevenir los futuros conflictos urbanos violentos⁴. No solo la pugna y la guerra se han

¹ NACIONES UNIDAS. «World Population Prospects». *The 2018 Revision*. DESA (Department of Economic and Social Affairs), p. 2. Disponible en <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-KeyFacts.pdf>. NOTA: Todos los vínculos de internet del presente documento se encuentran activos a fecha 31 de mayo de 2020.

² COHEN, Michael; SIMET, Lena. «Macroeconomy and urban productivity», en *Urban Planet. Knowledge towards sustainable cities*. Cambridge University Press. 2018, capítulo 6, pp 130-146. Disponible en https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/D0330E377139CD70589244E699DDC-47F/9781107196933c6_130-146.pdf/macroecconomy_and_urban_productivity.pdf.

³ ALLENBY, Brad; FINK Jonathan. «Towards inherently secure and resilient societies». *Science*, volumen 309, número 5737. Agosto 2005, p. 1134. Disponible en <https://science.sciencemag.org/content/309/5737/1034.full>.

⁴ UNITED NATIONS UNIVERSITY CENTRE FOR POLICY RESEARCH. «Preventing violent urban conflict». *Conflict prevention series* n.º 2. Agosto 2017, p. 2. Disponible en <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6432/PreventingViolentUrbanConflict-Aug-2017.pdf>.

librado entre naciones y sociedades por el dominio o control de ciudades, por ejercer el poder de esos entes urbanos que posibilitaban el control y el dominio del territorio a escala local, nacional y global, sino que las ciudades, y de manera creciente, se convierten en nuevos campos de batalla en los que una pléyade de actores, no todos estatales, tanto foráneos como locales, luchan en dichos entornos urbanos, para alcanzar objetivos de índole local, nacional o global.

Si además la tendencia actual se dirige hacia la conversión de las ciudades en *Smart Cities*, esto conlleva, además de los aspectos directamente tecnológicos relacionados con esta cuestión, aspectos que son abordados con mayor profundidad en otros capítulos del presente cuaderno, la necesidad de un buen mallado de infraestructuras de todo tipo y de un grado de paz social adecuado⁵. Y estos y otros aspectos, presentan, o pueden presentar, serias vulnerabilidades bajo determinadas condiciones, especialmente en el caso de falta de seguridad y de ausencia del imperio de la ley, distando mucho las ciudades, en ese caso, de poder ser catalogadas como *smart*, pese a que sea un término que ofrece mucho atractivo.

Por ello existe una gran preocupación por la seguridad de las ciudades y la seguridad en las ciudades; así, la Unión Europea, en un continente en el que el 71 % de la población es urbana y se estima que esta proporción llegará al 80 % hacia el 2050, realiza una gran cantidad de acciones e iniciativas relativas al desarrollo urbano, tanto para poder afrontar los desafíos que han de superarse para que el crecimiento urbano sea sostenible como para que las ciudades europeas sean un referente a escala global de innovación e investigación⁶. Y las Naciones Unidas, en sus objetivos de desarrollo sostenible, incluyen uno específico para ciudades –el objetivo 11, desarrollado con profusión en otro capítulo de esta obra–, que pretende lograr que las ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, y señalando que es necesario mejorar la planificación y la

⁵ Una enumeración general de las características que ha de incluir una ciudad para ser denominada como *smart*, puede consultarse en VV.AA. «Securing smart cities. Moving towards utopia with security in mind». *Trendlabs Research Paper*. 2017, p. 3. Disponible en <https://documents.trendmicro.com/assets/wp/wp-securing-smart-cities.pdf>.

⁶ En este sentido EUROPEAN COMMISSION. «EU research and innovation for and with cities». *Yearly Mapping Report*. Septiembre 2017. Disponible en https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/2017.12.07_rtd_eu_research_and_innovation_for_and_with_cities_mapping_report_sept_2017.pdf.

gestión para que los espacios urbanos del planeta cumplan con dichas premisas⁷.

Las ciudades, nacidas como agrupamientos humanos para conseguir, esencialmente, seguridad y calidad de vida, podrían convertirse en espacios de inseguridad, y podrían, a su vez, quebrar la estabilidad que proporcionan a los entornos no urbanos, en un momento en el que el planeta se encuentra en plena reconfiguración geopolítica y revisando muchos de los paradigmas existentes. Y la seguridad es una condición indispensable para tener la garantía de una mínima calidad de vida urbana para las generaciones futuras, por lo que constituye una condición indispensable para el desarrollo sostenible⁸, pues, sin seguridad, no hay nada, solo caos y desorden.

Las ciudades, entornos de seguridad

Las ciudades, sedes y asentamientos humanos donde se realizan diferentes actividades económicas, sociales y de manera sobresaliente de gobernanza y administrativas, constituyen elementos esenciales para la articulación de un territorio y la puesta en valor del mismo. Y esas actividades y capacidades no solo son ni han de tener efectos en el entorno urbano, antes bien, en todo su entorno. La necesidad de recibir recursos del exterior, el hecho de constituir un elemento clave en las cadenas de valor comerciales, la capacidad de gestión e investigación que permite generar activos y medios cuyos beneficios desbordan necesariamente los límites de la ciudad... las ciudades constituyen, han de constituir, poderosos activos para su espacio circundante.

Pero además, no solo su peso económico y humano las convierte en piezas clave en su entorno inmediato, sino que la unión entre ellas por infraestructuras de transporte y de comunicación permite mallar adecuadamente no únicamente su entorno inmediato, también los países y el propio planeta.

Por eso las ciudades son, han de ser, entornos de seguridad, a escala local, nacional y global. Pero, precisamente por su impor-

⁷ NACIONES UNIDAS. «Objetivos de Desarrollo Sostenible». Objetivo 11. 2015. Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>.

⁸ EUROPEAN FORUM FOR URBAN SECURITY. «Manifiesto seguridad, democracia y ciudades: coproducir políticas de seguridad urbana». Noviembre 2017, p. 12. Disponible en <https://issuu.com/efus/docs/manifeste-ves-web>.

tancia y papel clave en ese cometido, se convierten en objetivos claros cuando la pretensión es, precisamente, la contraria.

¿Importancia y resonancia global?

La ciudad y la guerra —entendida esta como disputa armada entre dos grupos organizados con el propósito de imponer un bando su voluntad al otro— han mantenido una íntima relación a lo largo de los siglos, como queda de manifiesto en la existencia de ciudades fortaleza a lo largo de todos los continentes desde la antigüedad, mostrando que ya desde aquellos tiempos, las ciudades constituían los objetivos primordiales de una campaña.

El avance por espacios y territorios se realiza fundando ciudades —las que crecen a caballo de la ruta de la seda, las construidas por España en Hispanoamérica, o en Siberia a lo largo del Transiberiano por medio de las ciudades— y las infraestructuras de transporte— se abren al mundo nuevas tierras.

Y la importancia de las mismas en el orden mundial queda claro desde la antigüedad; la destrucción de Troya o la de Cartago como apoteosis bélicas en las guerras del pasado y la desaparición de actores globales, la caída de Roma o Constantinopla como fines de eras, la pugna secular por Jerusalén o los intentos del Imperio británico por conquistar ciudades españolas sitas en las islas Canarias o la ciudad de Cartagena de Indias, como modo directo y eficaz —caso de haber tenido éxito— de lograr dominar gran parte del Imperio español.

Tanta importancia tiene el hecho de dominar una ciudad como la resonancia de dicha acción; por ello, con el advenimiento de la era industrial, las ciudades industriales y sus complejos fabriles pasaron a ser objetivos globales de primer orden, especialmente desde que la artillería de largo alcance y sobre todo la aviación tenía capacidad de actuar en profundidad sobre ellas⁹, no solo para acabar así con el poder económico e industrial del rival, sino también para acabar con la moral de su población y mostrar a propios y extraños la incapacidad del gobierno rival de proteger dicha ciudad. Las ciudades constituyen la clave del poder, y por ello la conquista de la capital simbolizaba, normalmente, la victoria total sobre el adversario.

⁹ GRAHAN, Stephen (ed.). «Cities, war and terrorism. Towards an urban geopolitics». Oxford: Blackwell publishing, 2004, pp. 1-4.

Mientras mayores sean las ciudades y más peso político, económico o militar vayan adquiriendo, más importancia ganan estas como objetivos en las pugnas globales que, en ocasiones, devienen en plenas de conflictividad y violencia, en guerras, bien frente actores estatales o, en muchos casos, en este nuevo entorno postwesfaliano, bien frente a actores no estatales. Y en un mundo cada vez más urbacéntrico e hiperconectado, el impacto mediático de cualquier acción tiene una inmediata repercusión global, lo que contribuye a que las ciudades incrementen la posibilidad de constituirse en objetivos de primer orden: baste recordar el 11-S (Nueva York, 2001), el 11-M (Madrid, 2004), los atentados en el metro de Londres (2005), el atentado en la sala Bataclán en París (2015)...

Por tanto, existe una relación directa entre pugna global y ciudades. Pero, si bien son lugares que por su simbología y por su realidad como nodos en la red de poder global pueden ser objetivos anhelados —y por tanto, generar disputas por y en ellas— y, también conforman espacios de seguridad y protección y ámbitos desde los cuales es factible afrontar, llegado el caso, la reconstrucción y servir de base inicial para la ayuda internacional¹⁰.

Las ciudades, como generadoras de entornos seguros —o inseguros— tienen una importancia y resonancia global; pero también, y en gran medida, son esenciales para una estructuración adecuada y plena de seguridad de las piezas claves del orden internacional, como son, al menos hasta el momento, los Estados.

¿Espacios claves en la articulación de un Estado?

Dado que las ciudades constituyen puntos clave para el comercio y el ejercicio del poder político, religioso y social, son elementos esenciales en la articulación plena de un país, en su estructuración adecuada en todos sus ámbitos, desde los relacionados con la seguridad a los económicos, pasando por los políticos y los territoriales.

Esta no es una cuestión novedosa; baste recordar que, en la España de la «Reconquista», periodo que abarca del siglo VIII al XV, se emplearon, en la recuperación física y humana del territorio,

¹⁰ BÜSCHER, Karen. «African cities and violent conflict: the urban dimension of conflict and post conflict dynamics in Central and Eastern Africa». *Journal of Eastern African Studies*, volumen 12, número 2. Pp. 123-210. Disponible en <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/17531055.2018.1458399?needAccess=true>.

en el mallado adecuado de esas zonas reconquistadas y en el establecimiento de una seguridad plena, diferentes modelos de repoblación —modelos cuyas consecuencias sociales y económicas, especialmente en la estructura de la propiedad de la tierra, alcanzan hasta nuestros días—. Y uno de ellos fue la llamada «repoblación concejil»¹¹, empleada sobre todo en los valles del río Tajo y del río Ebro durante los siglos x-xii, sistema que se materializa por medio de la creación de concejos o ciudades, entes urbanos a los que se les dota de fueros o de «cartas puebla», de unos estatutos y conjuntos de normas que regulan la vida en la ciudad y que confieren a sus habitantes una serie de derechos y libertades suficientemente significativas —considerando la época en la que se otorgan— como para que las personas acudan a habitar en esas nuevas ciudades y, por tanto, a repoblar y a poner en valor esas zonas todavía peligrosas, a permitir el aseguramiento de espacios y personas, de vida y haciendas, a integrar esos territorios recuperados de forma plena y válida.

Además, resulta tremendamente interesante recordar que a esas ciudades se les asigna un espacio de terreno a su alrededor, su alfoz¹² —término procedente de la palabra árabe *al-huz*, con significado de «comarca», «distrito», «espacio»—, el espacio alrededor del concejo, eminentemente rural, que depende administrativamente de él y que el concejo tiene la responsabilidad de defender y proteger, terreno que, a su vez, debe contribuir al mantenimiento de determinados servicios e infraestructuras —como fuentes, puentes, etc.—. La estructuración territorial por medio de las ciudades y la interrelación campo-ciudad, quedaba de esta forma meridianamente clara y formalmente establecida, pues además, cuando esa interrelación es adecuada y equilibrada, la fortaleza social y territorial es mucho mayor. El pasado deja lecciones muy sabrosas.

La riqueza de las ciudades y sus capacidades crecientes contribuyen en gran medida a la fortaleza económica de una nación; y el desarrollo de ciudades como forma de poner en valor recursos (ciudades mineras, industriales, etc.) o espacios estratégicos (ciudades comerciales en puertos, puntos de paso, etc.) ha sido una realidad secular. Y las ciudades, además de ejercer unas actividades comunes, en muchas ocasiones tienen un elevado

¹¹ HISTORIASIGLOXX.org. «Los reinos cristianos». 2014. Disponible en <http://www.historiasiglo20.org/HE/3c.htm>.

¹² REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. «Alfoz». *Diccionario del Español Jurídico*. 2020. Disponible en <https://dej.rae.es/lema/alfoz>.

componente de primacía sectorial, de preponderancia en muy alto grado de unas actividades respecto de otras; así se pueden encontrar ciudades industriales, comerciales, etc., cuya relativa especialización responde a una lógica de eficiencia económica, ciudades que tienen una importancia capital en el desarrollo de la economía nacional y en su seguridad. Las ciudades «orientadas al país» han sido —y son— un hecho.

Un paradigma de esta realidad son las ciudades nacidas en la antigua Unión Soviética al calor de su desarrollo económico e industrial, auténticos motores de desarrollo y fortaleza del país, si bien, en este caso, con un coste humano y ambiental elevado; pero, por otra parte, también es necesario considerar que esas ciudades tan especializadas son muy vulnerables ante determinadas condiciones, muchas de ellas externas a la propia nación, como podría ser la aparición de competidores en países externos con mejores costes de producción. Por tanto, resulta necesario considerar que, además de que en la actualidad no es factible sacrificar hasta tal extremo el bienestar de la población en aras del «interés del Estado» como acontecía en la Unión Soviética, esa generalización de ciudades «orientadas al país», diseñadas para atender casi exclusivamente a las necesidades nacionales y no tener apenas «existencia para sí mismas», condiciona su desarrollo y crea unas serias consecuencias cuando cambian las circunstancias¹³.

Sobre este aspecto se ha pronunciado la Unión Europea, en el sentido de la necesidad de evitar las ciudades mono sectoriales¹⁴, como ha acontecido con muchas ciudades industriales, pues cuando, por la razón que sea, cesa la actividad de ese núcleo industrial, la economía y la vida de la ciudad se derrumba totalmente, generando un panorama de una altísima tasa de desempleo, de pérdida de condiciones de vida y de un incremento alarmante de la inseguridad reinante en la misma y en su entorno. Y esto no solo ha ocurrido en Europa, pues la estadounidense ciudad de Detroit constituye un buen ejemplo de esta realidad¹⁵.

¹³ TURGEL, Irina. «Large industrial cities of Russia: In search of new development paradigm». *SSRN Electronic Journal*, Mayo 2009, pp. 1-4. Disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2231418.

¹⁴ EUROPEAN UNION. «Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward». 2011, p. VII. Disponible en https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf.

¹⁵ ÁLVAREZ, Sergio. «Detroit, del milagro automovilístico a la ruina y el crimen». *Diario-motor*. 15 de junio de 2015. Disponible en <https://www.diariomotor.com/2015/06/15/detroit-declive-automovil/>.

Las dificultades para la regeneración y recuperación de dichas ciudades resultan muy costosas, complejas y requieren de un largo plazo. Incluso en la actualidad, tres décadas después de la desaparición de la Unión Soviética, las ciudades creadas en el espacio soviético en torno a una industria siderúrgica —ciudades mono sectoriales— se encuentran todavía retrasadas en cuanto a indicadores de calidad de vida y en lo relativo al nivel de desarrollo del resto de industrias orientadas a la satisfacción de las necesidades de la población de la ciudad y de su entorno¹⁶.

Por tanto, estas ciudades pasan de ser centros pujantes, espacios claves en el mallado económico y social de un país, a constituirse en espacios de inseguridad y de conflictividad, tanto para la propia ciudad como para su entorno inmediato, alcanzando la conflictividad y la inseguridad, en muchas ocasiones, un nivel nacional e, incluso, en determinadas condiciones y más en este mundo interconectado, deviniendo en un foco de inseguridad continental y global.

Esta realidad —ciudades con un alto componente mono sectorial— es más frecuente de lo que parece, y no es exclusiva de ciudades industriales; basta pensar en las ciudades turísticas, las ciudades que reciben grandes flujos de población y cuya fuente principal de ingresos es el turismo. El impacto que hechos o percepciones relacionadas con la seguridad producen en las mismas las puede golpear duramente, como ha acontecido a todo el sector turístico¹⁷ con la pandemia de COVID-19, pues al constituir las personas los vectores de la enfermedad, y limitarse los desplazamientos y las aglomeraciones, todo ello choca de manera frontal con muchos de los modelos de negocio existente. Y tal es la preocupación generada que se discute específicamente esta cuestión y la nueva realidad y futuro de estas ciudades¹⁸, así como el impacto de dicha situación a nivel estatal.

¹⁶ TURGEL, Irina. «Large industrial cities of Russia: In search of new development paradigm». *SSRN Electronic Journal*. Mayo 2009. Disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2231418.

¹⁷ GÖSSLING, Stefan; SCOTT, Daniel; HALL, Michael C. «Pandemics, tourist and global change: a rapid assessment of COVID-19». *Journal of Sustainable Tourism*. 27 de abril de 2020. Disponible en <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09669582.2020.1758708>.

¹⁸ CNN. «Deserted Venice contemplates a future without tourist hordes after COVID-19». 16 de mayo de 2020. Disponible en <https://edition.cnn.com/travel/article/venice-future-covid-19/index.html>.

Por consiguiente, una buena estructuración de un Estado requiere, entre otras cuestiones, de un adecuado mallado de ciudades, con unas actividades económicas diversificadas, en la medida de lo posible. Pero, en ese mallado a nivel nacional, e incluso global... ¿sigue teniendo importancia la capital de un país?

La importancia de la capital... ¿en un mundo de redes?

En un entorno globalizado, donde todo se cuestiona y las estructuras de redes —nodos con un peso específico similar— parece que cuentan con más adeptos que las estructuras jerárquicas —aquellas en las que los nodos tienen un orden de prelación establecido—, podría pensarse que la capital, la ciudad en la cual radican los poderes públicos de un Estado, no tiene tanta importancia o que es «una más» de las ciudades del país.

Entroncando directamente con el cuestionamiento del papel de Estado a escala global, regional e incluso nacional, la ascensión de la capital como «una ciudad más» o la minoración de su importancia pretende, en gran medida, minorar el papel del Estado, que como elemento básico y central de sus capacidades, cuenta con la de ostentar el monopolio legítimo de la violencia. Por tanto, en muchos casos, una manera indirecta de acosar a un Estado es hacerlo a y por medio de su capital; por eso, por ser «una ciudad especial», los Estados pueden decidir cambiar la capital a otra ciudad o crearla de nueva planta, y, por eso, la caída de la capital, en un conflicto armado, suele llevar aparejada la rendición de las fuerzas de esa nación —basta recordar la batalla de Berlín, que puso fin a la Alemania nazi en 1945, o en la actualidad la lucha en Libia¹⁹ por Trípoli—.

La capital tiene una importancia clave en la estructuración de un país; y, por ello, en ocasiones se ubica lejos de los poderosos núcleos de ciudades comerciales, con el propósito específico de separarla de dichos elementos, de distanciarla de los *lobbies* y elementos de potencial presión que pudieran existir. También se emplea la designación de la capital como modo de evitar disputas entre dos grandes ciudades de una nación, o como manera de potenciar el desarrollo de zonas hacia las que se pretende expan-

¹⁹ En este sentido SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «Libia: ¿el modelo de conflicto del siglo XXI?». *Documento de Análisis* 21/2019. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 03 de julio de 2019. Disponible en http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA21_2019PEDSAN_Libia.pdf.

dir el país, o a veces, como plasmación material de la ruptura con el pasado para afrontar un futuro diferente... las razones pueden ser múltiples y, en muchos casos, es una combinación de ellas las que han conducido y conducen a tomar esa decisión.

Felipe II, al mover la capital de España de Valladolid a Madrid en 1561, tuvo en cuenta varios de estos factores; Kemal Atatürk, el líder turco que fundó la Turquía moderna tras la desaparición del Imperio otomano, trasladó la capital de Estambul —que durante 16 siglos había sido capital de imperios— a Ankara en 1922, hacia el interior del territorio, como un modo patente de romper con el pasado otomano. En un sentido similar, para mostrar la nueva concepción geopolítica de Rusia, Pedro el Grande trasladó la capital del Imperio Ruso de Moscú a San Petersburgo en 1703, más cerca de Europa, como una «ventana de Rusia hacia el mundo occidental»... si bien, y aunque esta ciudad fuera la sede principal de la Revolución bolchevique en 1917 que vería el nacimiento de la URSS, Lenin trasladaría la capital de nuevo a Moscú en 1918, precisamente para poner distancia con el resto de Europa y así aumentar la seguridad física y minorar la capacidad de influencia occidental. Más recientemente, Brasilia, creada de la nada como nueva capital de Brasil en 1960, se diseñó para poner en valor las zonas inexploradas del interior, evitar las disputas entre dos grandes ciudades —Río de Janeiro y Sao Paulo— y alejarse de los grandes *lobbies* de presión de estas ciudades²⁰. Y, en «nuevos» países, en algunos casos con un pasado colonial, por diferentes razones se diseñan ciudades específicamente para servir de capital, como es el caso de Canberra (capital de Australia), Islamabad (capital de Pakistán) o Abuja (capital de Nigeria), entre otras.

Por ello, y pese a las tendencias globalizadoras, y pese a las redes de ciudades²¹, las capitales siguen siendo importantes y teniendo un peso muy significativo en su nación y en el orden

²⁰ GOTTMANN, Jean. «The role of capital cities». *Ekistics*, volumen 44, número 264. Pp. 240-243. Disponible en <https://www.jstor.org/stable/43618930?seq=1>.

²¹ Un análisis sobre una gobernanza global basada en redes de ciudades puede consultarse en SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «Pandemias y ciudades: ¿Hacia un orden global urbacéntrico?». *Documento de Análisis* 14/2020. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 06 de mayo de 2020. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA14_2020PEDSAN_urbacentrico.pdf.

internacional²² y el papel de las mismas en el proceso de construcción nacional sigue siendo clave²³.

Pero ni la capital es la única ciudad del país, ni las «ciudades» son todas megaurbes o megápolis —ciudades de más de 10 millones de habitantes, que han multiplicado exponencialmente su número, pasando de 2 en el año 1950 a una estimación de 41 en el año 2030²⁴—, ni la propia concepción urbana hace ni puede hacer referencia solo a las capitales o a las megaurbes, o incluso las grandes ciudades, pues un mallado adecuado, bien adaptado a su entorno y que proporcione un adecuado nivel de seguridad tanto al Estado como al espacio en torno a las ciudades, requiere también de otro tipo de ciudades.

Ciudades de tamaño medio... ¿importan?

No solo importan, sino que la estimación que se formula relativa se centra en que las «ciudades secundarias» tendrán un papel muy importante en las próximas décadas. A menudo, estas ciudades de tamaño medio se encuentran entre las de mayor crecimiento y, en muchas ocasiones, constituyen el motor económico de sus vecinas de mayor tamaño; de hecho, en el planeta hay unas 2.400 ciudades de tamaño medio, dos tercios de las cuales se encuentran en África y en Asia, y la mitad de la población urbana vive en ciudades de menos de medio millón de habitantes²⁵.

Estas ciudades de tamaño medio pueden clasificarse de diferentes maneras, si bien en algunos casos se realiza como «ciudades subnacionales» —centros de gobierno, industria, agricultura, minería, etc.—, como «ciudades en racimo», es decir, ciudades dormitorio, satélite, etc., que se encuentran en un radio de unos 50 kilómetros de la urbe principal, así como también en una tipología denominada «ciudades corredor», que son las que crecen

²² CAMPBELL, Scott. «The enduring importance of national capital cities in the global era». *Working Paper Series, URRC 03-08*. University of Michigan, , 2003. Disponible en <http://www-personal.umich.edu/~sdcamp/workingpapers/URRC%2003-08.pdf>.

²³ SCHATZ, Edward. «When capital cities move: the political geography of nation and state building». *Working Paper 303*. Kellogg Institute, , febrero 2003. Disponible en https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/303.pdf.

²⁴ REVISTA CIRCLE. «Megaciudades ¿desastre o solución?». 19 de marzo de 2018. Disponible en <https://www.revistacircle.com/2018/03/19/megaciudades-desastre-o-solucion/>.

²⁵ ULAMA, Darryle. «The rising importance of the “secondary” city». *GE Reports*. 27 de marzo de 2017. Disponible en <https://www.ge.com/reports/rising-importance-secondary-city/>.

más rápidamente y que están asociadas al desarrollo de las infraestructuras de comunicaciones. Y, entre estas últimas, relativo a las ciudades corredor, el caso paradigmático estaría constituido por las que van creciendo alrededor de los ejes de la «nueva ruta de la seda»²⁶. La diferente clasificación, por ubicación y funciones, contribuye a dar idea del papel clave que conforman.

El desarrollo de las infraestructuras de comunicación es imprescindible para unir las megaciudades y grandes ciudades con las «secundarias», a efectos de tener una red bien mallada que permita aprovechar las sinergias entre ellas y dar seguridad a todo el espacio —basta recordar la razón de creación de las calzadas romanas, con el propósito inicial de mover rápidamente sus legiones de uno a otro punto, de una a otra ciudad del Imperio—. Las conexiones entre ciudades permiten a las ciudades secundarias integrarse en nuevas cadenas de valor y mercados, así como pueden contribuir a equilibrar el crecimiento urbano de las ciudades más grandes, además de facilitar en mayor grado el desarrollo regional, al ofrecer mayores capacidades para el desarrollo y empleo en diferentes puntos de la región²⁷. Las ciudades de tamaño medio son esenciales para proporcionar una estructuración y un nivel de seguridad adecuado a un país.

Sin embargo, y en una muestra más de la pugna global que se libra y que tiene sus efectos en las ciudades, incluso en las de tamaño medio, es necesario entender el denominado «urbanismo de la ruta de la seda». De la misma manera que la «antigua» ruta de la seda contempló el desarrollo de ciudades como Samarkanda y Herat, la «nueva» ruta de la seda generará un nuevo nivel de desarrollo, interconexión y relaciones comerciales a una escala mucho mayor, y transformando, posiblemente, el sistema de ciudades a una escala no vista desde la segunda guerra mundial. Pero este urbanismo prioriza lo lejano sobre lo próximo²⁸, y afecta al espacio urbano en relación a su orientación al comercio y a los flujos no solo de mercancías, sino también monetarios, de ideas y de cono-

²⁶ A modo de ejemplo THE GUARDIAN. «Follow the New Silk Road». 30 de julio de 2018. Disponible en <https://www.theguardian.com/cities/ng-interactive/2018/jul/30/follow-new-silk-road-china-belt>.

²⁷ ULAMA, Darryle. «The rising importance of the “secondary” city». *GE Reports*, 27 de marzo de 2017. Disponible en <https://www.ge.com/reports/rising-importance-secondary-city/>.

²⁸ THE CONVERSATION. «China’s «Silk Road urbanism» is changing cities from London to Kampala - can locals keep control?». 27 de marzo de 2019. Disponible en <https://theconversation.com/chinas-silk-road-urbanism-is-changing-cities-from-london-to-kampala-can-locals-keep-control-114125>.

cimiento, lo que ha de ser tenido en cuenta por parte de las autoridades estatales y locales —y de los propios ciudadanos—, para intentar, armonizándolo todo, mantener una capacidad de control adecuada sobre sus propias ciudades. Y priorizar lo lejano sobre lo próximo, además de poder implicar esa pérdida de capacidad de control sobre la propia ciudad, tiene indudablemente potenciales efectos en la separación de la ciudad y su «alfoz», de su entorno inmediato y con el que requiere tener una estrecha conectividad como garante de seguridad para ambos.

Por otra parte, esa nueva urbanización, inducida y apoyada con ingentes fondos por parte de determinadas naciones, si bien puede acarrear la creación de nuevos y poderosos polos de riqueza en ciertos espacios de las ciudades implicadas, además de agravar las tensiones entre la ciudad y su entorno puede generar serios problemas, con implicaciones directas en la seguridad, pues la ubicación de los mismos puede suponer la demolición de extensas áreas de infraviviendas y el desplazamiento de las personas de dichas áreas, generando grandes bolsas de descontento con difíciles expectativas de beneficiarse de dicho urbanismo²⁹, además de que pueden ser causa de la desaparición de un intangible tremendamente valioso, como es la herencia cultural de cada ciudad.

Las ciudades, de diferentes tamaños y capacidades, son todas importantes para crear un entramado adecuado de seguridad. Pero ¿existe algún elemento urbano más, además del tamaño, que sea trascendente?

Herencia cultural y marca ciudad... ¡urbicidio!

La herencia cultural tiene su importancia en la conformación de la identidad urbana, en la existencia del alma de una ciudad; por tanto, su modificación —además de la natural evolución— tiene impacto en la propia identidad de dicha ciudad, y, consecuentemente, en la de sus habitantes. Y dado que dicha identidad es y puede ser empleada como un elemento de fortaleza, como un aliado de la seguridad, también de manera consciente y planifica-

²⁹ THE CONVERSATION. «China's «Silk Road urbanism» is changing cities from London to Kampala - can locals keep control?». 27 de marzo de 2019. Disponible en <https://theconversation.com/chinas-silk-road-urbanism-is-changing-cities-from-london-to-kampala-can-locals-keep-control-114125>.

da. Se puede también intentar romper con el pasado en el intento de «instalación de una nueva identidad».

Por otra parte, el desarrollo urbanístico actual es muy homogéneo, en ocasiones centrado demasiado en exclusividad en cuestiones económicas o mercantiles, por lo que el mantenimiento de la herencia cultural puede resultar una cuestión compleja. Pero una parte de ese patrimonio, de esa herencia cultural, es la que permite a las ciudades en su proceso de crecimiento y adopción de nuevos procedimientos, tecnologías e infraestructuras, proclamar cuestiones tales como ser «ciudades modernas» pero cuyas raíces se hunden en la historia, proporcionando un elemento de valor añadido; e, igualmente, aspectos tales como la importancia de las ciudades en la conformación de la propia historia de país no siempre está adecuadamente valorada ni analizada³⁰.

Por ello, la reordenación y el rediseño de espacios ha de tener en cuenta el aspecto relativo a la herencia cultural —la historia y las raíces de la ciudad y del país— para su mantenimiento, si bien, como se ha indicado, también es factible acometer, de manera activa y planificada, la destrucción de dicha herencia como medio de reescribir el pasado y así, también, el presente y el futuro.

En este sentido, recordar un intento reciente de eliminación de la herencia cultural como intento de cambiar el presente y el futuro, como fue la destrucción del Stari Most, uno de los puentes de Mostar. Dicho puente, construido en 1566 durante la época de dominación otomana de la región y que había sido declarado Patrimonio de la Humanidad, fue destruido en 1993 durante la guerra en Bosnia Herzegovina, como paradigma de la eliminación física y metafórica de un símbolo de unión entre las comunidades bosnio croatas y bosnio musulmanas; fue reconstruido con ayuda internacional³¹ con la intención no solo de permitir el paso entre las dos orillas del río Neretva —cada una de ellas habitada mayoritariamente por una de dichas comunidades—, sino y, sobre todo, para acercar los sentimientos de dichos grupos humanos enfrentados³².

³⁰ MARINELLI, Maurizio. «Tianjin, a permanent expo of world architecture». *China Heritage Quarterly*, número 21. Marzo 2019. Disponible en <http://www.chinaheritagequarterly.org/editorial.php?issue=021>.

³¹ EL PAÍS. «El puente de Mostar renace para reunir a croatas y bosnios nueve años después de la guerra». 23 de julio de 2004. Disponible en https://elpais.com/internacional/2004/07/23/actualidad/1090533606_850215.html.

³² ABC. «El viejo puente de Móstar vuelve a unir orillas y sentimientos». 24 de julio de 2004. Disponible en https://www.abc.es/internacional/abci-viejo-puente-mostar-vuelve-unir-orillas-y-sentimientos-200407240300-9622723324715_noticia.html.

Tal es la importancia de la herencia cultural, que de hecho existe el término «urbicidio», el intento o el proceso de destrucción física o anímica de una ciudad; y a la vez que la importancia de estas crece, la destrucción organizada de las mismas —o de su propia alma— se erige como una nueva amenaza a la seguridad. Y ese proceso, que busca atacar y destruir la ciudad como espacio físico y como símbolo social y cultural, por medio de acciones que oscilan desde el planeamiento urbano divisivo a la simple destrucción física, esa acción, el urbicidio, puede estar orquestado tanto por actores estatales como no estatales, así como por razones muy diferentes, tales como la «limpieza étnica» de una ciudad o de una determinada parte de la misma, lo que conduce a una reconfiguración de la misma³³. Este modelo fue el empleado en los conflictos en la extinta Yugoslavia, con una mención especial al asediado Sarajevo³⁴.

Esa destrucción del espacio o del alma de una ciudad puede realizarse de muchas maneras; incluso la arquitectura puede ser el agente y el medio de violencia, y puede explicar, en cierta medida, cómo se ha realizado el proceso de balcanización, de fragmentación y separación de espacios e identidades. Los efectos de deshacer y rehacer facilitan el control si se realizan de manera planificada y con ese propósito, dado que cuestiones políticas y de identidad tienen que ver también con la arquitectura, pues esta es una opción que puede ser empleada para eliminar la diferencia, las alternativas y lograr una homogenización del entorno, incluso en valores, derechos y en usos de la vida diaria³⁵. Baste recordar los espacios urbanos durante la etapa soviética, la eliminación de vestigios del pasado, rehacer como medio de falsificar la historia y la homogenización extrema dirigida, y todo ello como medio de reforzar el intento identitario de creación del homo sovieticus.

³³ KOENING, Erin. *Urbicide*, en VV.AA. «Human security for an urban century. Local challenges, global perspectives». Humansecuritycities.org. 2007, p. 42. Disponible en <file:///C:/Users/Windows%207/Downloads/human-security-for-an-urban-century-south-america.pdf>.

³⁴ AQUILUÉ, Inés; ROCA, Estanislao. «Sarajevo, de la autoorganización durante el sitio de la ciudad a la duplicidad administrativa después del conflicto». *XIII Coloquio internacional de geocrítica «El control del espacio y los espacios de control»*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2014. Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Ines%20Aquilue.pdf>.

³⁵ BOBIC, Nikolina. «Balkanization and global politics: remaking cities and architecture». *Architecture and balkanization*. Nueva York: Routledge, 2019.

La historia se escribe día a día; y la historia y el peso específico de una ciudad en la historia de su país —y de sus gentes—, su herencia cultural en sentido amplio, tuvo y tiene que ver con un elemento muy importante, y cada vez más, como es la «marca ciudad», esa especificidad, ese algo que prestigia —o lo contrario— y diferencia a unas ciudades de otras; y no es cuestión baladí, pues la reputación de una ciudad, su «marca» tiene un peso específico significativo en sus posibilidades de desarrollo económico, por lo que una marca ciudad favorable incrementa el grado de desarrollo y seguridad, mientras que una imagen negativa de un entorno urbano, fruto en muchas ocasiones de la inseguridad del mismo, no facilita, obviamente, el desarrollo económico ni de la ciudad ni de sus habitantes³⁶. Y dicha reputación no es algo perenne, pues como cualquier sentimiento asociado a una percepción, sea favorable o sea negativa, puede mudar con el tiempo. A mejor o a peor.

La propia Nueva York, como señala uno de sus cronistas, debido a que está sufriendo un proceso de gentrificación, está mutando su marca, desde ese icono de cosmopolitismo y de riqueza, de mezcla social y cultural, hacia la visión de una zona suburbanizada plena de viviendas de lujo al alcance de muy pocos, poniéndose fin, consecuentemente, a los barrios y zonas tradicionales e incluso a los comercios que eran parte de su estilo y espíritu, siendo sustituidos por franquicias y negocios asépticos³⁷. Tal es la situación que, en un afán de intentar revertirla, existe un plan para dotar a la ciudad de viviendas asequibles, para lo cual se pretenden construir en lugares recalificados que estén conectados con los centros de trabajo, bien mediante la reurbanización de espacios que no se estén utilizando de manera adecuada y con potencial de desarrollo, bien mediante la reconversión de edificios obsoletos a uso residencial³⁸. Centros urbanos despoblados, espacios públicos poco dinámicos, escasas oportunidad de desarrollo económico y social ciudades y entornos seguros

³⁶ DELGADO-GARCÍA, Juan B.; DE QUEVEDO, Esther; BLANCO-MAZAGATOS, Virginia. «The impact of city reputation on city performance». *Regional Studies*, volumen 52, número 8. 2017, pp. 1098-1010. Disponible en <https://rsa.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00343404.2017.1364358#.XozS6eozapo>.

³⁷ MOSS, Jeremiah. «Vanishing New York. How a great city lost its soul». *Happer Collins Publishers*. Nueva York: 2017.

³⁸ IDEALISTA.com. «Nueva York levantará 300.000 pisos asequibles para 2026: así funciona el mercado de la vivienda». 20 de enero de 2020. Disponible en <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/internacional/2020/01/20/779494-nueva-york-levantara-300-000-pisos-asequibles-para-2026-asi-funciona-el-mercado>.

pueden dejar de serlo en breve, y la marca ciudad descender muchos enteros en su valoración, incrementando la pendiente de la inseguridad.

Y la importancia de la relación entre marca ciudad y seguridad, y la facilidad de degradar la primera cuestionando la segunda, puede ponerse de manifiesto con mucha facilidad: basta recordar la pregunta (envenenada)³⁹ que formuló Alberto de Mónaco respecto a la seguridad de Madrid en el proceso de presentación de candidaturas para las Olimpiadas de 2012, acción que supuso un duro varapalo a la candidatura de la capital de España. Por lo tanto, no solo es el tamaño, sino también la «marca» de una ciudad, además de otras cuestiones, la que contribuye a generar espacios urbanos reales de estabilidad y seguridad.

Llegados a este punto, parece claro que las ciudades son importantes y significativas a escala global, que constituyen elementos clave en la articulación estatal, que tienen su propia «alma» y «marca», y que la pugna por los espacios urbanos es una constante a todos los niveles ¿y lo que no es urbe? La cuestión, por tanto, es si el «alfoz» también es importante ¿o no?

¿Elementos de integración territorial?

Las ciudades ocupan un papel troncal en investigaciones y estudios, en noticias y portadas pero no todo el espacio es ciudad, ni toda la población es urbana ni todas las actividades económicas o de otro tipo son plenamente urbanas. Existe «mundo y vida» fuera de las ciudades, y en ocasiones ese espacio no urbano queda, un tanto, en segundo plano.

Las ciudades en general, y especialmente las pequeñas y medianas, no solo han de jugar un papel importante respecto a sus habitantes, sino también respecto al entorno rural, siendo esenciales para evitar la despoblación del entorno no urbano y conseguir un desarrollo territorial más equilibrado⁴⁰, así como garantizar un desarrollo sostenible y un alto nivel de seguridad.

Para hacer frente a este cometido, para poder materializar una autentica integración de todo el territorio, de lo urbano y lo rural,

³⁹ EL PAÍS. «La pregunta envenenada de Alberto de Mónaco». 07 de julio de 2005. Disponible en https://elpais.com/diario/2005/07/07/deportes/1120687211_850215.html.

⁴⁰ EUROPEAN UNION. «Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward». 2011, página VII. Disponible en https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf.

es conveniente saber dónde empieza y acaba uno y otro, así como recordar si existe o no una relación real de mutua dependencia.

Urbano y rural... ¿límites claros?

Más allá de las diferentes acepciones existentes relativas a la definición de lo que es o no una ciudad, cuestión normalmente ligada a un volumen determinado de población y/o estructuras y servicios, la definición y los límites entre urbano y rural no siempre están meridianamente claras, y su análisis y debate es tema que viene de lejos⁴¹, tanto en la definición de lo urbano como contraposición a lo rural como en la enumeración de rasgos distintivos e incluso estadísticos (como el número de habitantes) para diferenciar ambos entornos. Así, se citan frecuentemente dimensión y actividad económica que se realiza (la ciudad debe tener predominio de actividades no agrícolas), la cultura urbana, la existencia o no de un grado de alto potencial de información e interacción, además de criterios cuantitativos (número de habitantes, densidad de población, proporción de trabajadores no agrícolas, etc.) o cualitativos (existencia de determinados servicios, funciones administrativas, etc.)... lo cual genera ciertas variaciones entre los diferentes países respecto a qué considerar, o no, una ciudad.

Por otra parte, resulta necesario considerar que lo urbano constituye una realidad cambiante, que se ha modificado a lo largo de la historia y que sigue haciéndolo en la actualidad, pues la palabra ciudad engloba las acepciones clásicas de «urbs» -sentido material opuesto al rus-, «civitas» —comunidad humana compleja con grupos sociales e instituciones— y «polis» —sentido político—⁴². Y también es preciso valorar que los límites administrativos de las ciudades no reflejan la realidad física, social, económica, cultural ni ambiental del desarrollo urbano⁴³, lo que genera dificultades para la gobernanza y requiere de una excelente coordinación de las autoridades a todos los niveles —local, regional, nacional—.

⁴¹ En este sentido, resulta interesante recordar los trabajos del profesor Manuel de Teherán Álvarez (1904-1984), en los cuales, en varios de ellos, se abordan estas cuestiones.

⁴² CAPEL, Horacio. «La definición de lo urbano». *Estudios Geográficos*, volumen 36, número 138-139. Madrid: febrero-mayo 1975, pp. 265-301. Disponible en http://www.ub.edu/geocrit/sv-33.htm#N_9_.

⁴³ EUROPEAN UNION. «Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward». 2011, p. VI. Disponible en https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf.

La profusión de términos —área urbana, suburbana, metropolitana, periurbana...— da idea de esa complejidad, de la inexistencia de límites claros y de la necesidad estrecha de interacción de la ciudad con su entorno y entre los diferentes niveles y autoridades de gobernanza.

Por ello, resulta necesaria la integración de funciones urbanas y rurales, que han de ser parte de un mismo sistema, tanto a nivel nacional como regional, conectando oferta y demanda en ambas zonas de tal modo que se permita el suministro fiable y la creación de cadenas de valor que fomenten un desarrollo regional que permita evitar la aparición de brechas, tanto económicas como sociales⁴⁴, pues las grandes desigualdades constituyen potenciales factores de inseguridad.

La ciudad y su entorno no urbano guardan una relación compleja, con variables tales como los salarios, el coste de la vida —especialmente el de la vivienda— y las posibilidades de desplazamiento y «presencia en la ciudad», tanto de forma física como por medio del teletrabajo, aspectos que pueden actuar como equilibradores entre ambos ámbitos; pero puede resultar difícil para las economías rurales y locales integrar a los trabajadores y el capital en las mismas, cuando precisamente la capacidad de captar e integrar a los trabajadores cualificados que elijan vivir fuera del entorno urbano, junto con la existencia de una buena red de infraestructuras de transporte y comunicaciones que permitan la distribución del crecimiento económico por la región⁴⁵ algunos de los elementos clave en esta cuestión.

La relación entre campo y ciudad se desequilibró durante el último siglo, cuando el espacio exterior al urbano era contemplado, esencialmente, como una potencial área donde edificar zonas suburbanas o dedicarlas a la agricultura industrial —basada en monocultivos—. Entre otros elementos correctivos, la asunción de los parámetros del desarrollo sostenible debería modificar dicha visión y relación, poniendo en valor de otra forma el terreno fuera de las ciudades; así, por medio de aerogeneradores y plantas de biomasa, es factible transformar parte de ese espacio en un gran

⁴⁴ ONU-HABITAT. «Nueva Agenda Urbana». 2017, p. 18. Disponible en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>.

⁴⁵ BOSWORTH, Gary; VENHORST, Viktor. «Economic linkages between urban and rural regions – what’s in it for the rural?». *Regional Studies*, volumen 52, número 8. 2017, pp. 1075-1085. Disponible en <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/0343404.2017.1339868>.

productor de energías verdes, mientras que la necesidad urbana de adquisición de alimentos debería focalizarse a un ámbito más próximo, que permitiera limitar las necesidades de transporte y de consumo de carburantes⁴⁶.

Pero, además, el proceso de urbanización también ha modificado los equilibrios de poder y la relación de intereses, al alterar a su vez la realidad económica tanto desde el punto de vista político como geográfico, pues el poder se desplaza desde el entorno y los actores rurales a los urbanos, de entornos agrícolas a entornos industriales y mercantiles, quebrando las instituciones y el orden social existente e, incluso, cambiando identidades. Y este cambio, que tiene implicaciones en aspectos sociales, económicos y políticos, no se realiza sin resistencia, por lo que puede acabar siendo una fuente de conflictos, no solo fuera del espacio urbano, sino también incluyendo conflictos relativos a cómo la ciudad y cómo aquellos que viven en ella deben ser gobernados⁴⁷. Cuando se quiebra un modelo socioeconómico, el establecimiento de uno nuevo puede producir conflictos; y al quebrarse la relación campo-ciudad la conflictividad puede aparecer y aparece en el interior de ambos entornos, además de entre ellos. Así, la ciudad, podría devenir en el gran leviatán que absorbe población y recursos y deja su entorno, su «alfoz», despoblado y pobre.

Pero... ¿las ciudades pueden subsistir sin el campo?

Ciudades... ¿entes autosuficientes?

Las ciudades precisan estar conectadas no solo entre ellas, sino también con el entorno no urbano, pues en la mayor parte de los casos requieren de una aportación constante de recursos desde el exterior para poder seguir viviendo. Esta realidad —el no visible pero real cordón umbilical que permite la llegada de recursos a las ciudades, así como la necesidad fehaciente de interacción ordenada entre espacios urbanos y rurales— ha sido puesta a prueba y visibilizada, de manera contundente, durante el confinamiento global generado por la pandemia de COVID-19 en el año 2020.

⁴⁶ EUROPEAN UNION. «Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward». 2011, p. 57. Disponible en https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf.

⁴⁷ UNITED NATIONS UNIVERSITY CENTRE FOR POLICY RESEARCH. «Preventing violent urban conflict». *Conflict prevention series* n.º 2. Agosto 2017, p. 2. Disponible en <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6432/PreventingViolentUrbanConflict-Aug-2017.pdf>.

Ese confinamiento ha supuesto, en proporciones variables en función de naciones y ciudades, el colapso de los ingresos urbanos y la ruptura de las cadenas de suministro de alimentos, además de limitar la movilidad de las personas de uno a otro entorno. Ello ha generado —y África, sujeta a un proceso urbanizador sin parangón en el planeta⁴⁸, constituye un claro exponente de este hecho— que los precios de los alimentos subieran, y que ante la imposibilidad de obtener ingresos en las ciudades, parte de la población optase por intentar retornar al campo, para ser capaces de salir adelante por sí mismas. Pero las medidas de restricción de movilidad, si bien evitan la difusión del virus, también limitan esa opción, lo que ha generado disturbios entre unas poblaciones que no cuentan con programas de ayuda a gran escala por falta de recursos económicos; tal es así que se ha planteado la posibilidad de organizar, de manera segura y controlada, el retorno de personas que tengan opciones para ello al entorno rural⁴⁹ —zonas rurales con alimentos suficientes, familias en la zona como red de apoyo—.

Pero esa mutua interacción entre ambos entornos no solo se pone de manifiesto en África o en otras partes del planeta con menores posibilidades económicas, pues también se visualiza en el mundo desarrollado. Alemania permitió la incorporación de trabajadores para el campo procedentes de Polonia y Rumania principalmente, inicialmente dos grupos de 40.000 personas, —con unas determinadas medidas sanitarias, e incluso transportándolos en avión—, pese a tener las fronteras cerradas, para recoger las cosechas de espárragos y otros productos, en lo que ha sido descrito como una «solución pragmática». Así mismo y ya dentro del propio país, se intenta que parados, personas que buscan asilo, estudiantes... puedan sumarse a las campañas de recogida, en el entorno rural, para asegurar la producción de alimentos⁵⁰. Y no solo en Alemania se produce esa situación,

⁴⁸ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «África en la era urbana: ¿hacia el desarrollo o el desorden?». *Documento de Análisis* 14/2019. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 24 de abril de 2019. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA14_2019PEDSAN-ciudadesAfrica.pdf.

⁴⁹ R.N. HASS, Astrid; STROHM, Rachel. «A novel idea: integrating urban and rural safety nets in Africa during the pandemic». *The Conversation.com*. 03 de mayo de 2020. Disponible en <https://theconversation.com/a-novel-idea-integrating-urban-and-rural-safety-nets-in-africa-during-the-pandemic-137532>.

⁵⁰ DW. «Germany eases borders to allow in harvest workers amid coronavirus crisis». 02 de abril de 2020. Disponible en <https://www.dw.com/en/germany-eases-border-rules-to-allow-in-harvest-workers-amid-coronavirus-crisis/a-53000322>.

también en España —la «huerta de Europa»⁵¹— se plantea la necesidad de obtener mano de obra, en muchas ocasiones mirando a las ciudades como reservorio laboral, para poder asegurar la producción de alimentos... alimentos que son consumidos, mayoritariamente, por simple porcentaje de población, en las ciudades.

La seguridad alimentaria de los habitantes de una ciudad depende del exterior, y es necesario tenerla en cuenta tanto en la planificación puramente urbana como en la territorial, coordinando políticas sostenibles entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales, facilitando de esa manera la producción, almacenamiento, transporte y comercialización de alimentos de formas adecuadas y asequibles; igualmente es preciso realizar esa consideración respecto a las políticas relativas a energía, agua, salud, transporte y desechos⁵², e integrarlas todas en una planificación territorial y urbana que las considere de manera conjunta. Las ciudades sin el campo no pueden sobrevivir.

En los países en desarrollo se espera que la población urbana crezca de 2.000 millones de personas en el año 2000 a 5.500 millones en el 2050; y este aumento, si se mantiene con las series históricas de correlación entre crecimiento urbano y expansión del terreno urbanizado, del espacio urbano, implica que cada vez que se dobla la población urbana se triplica el suelo empleado por esta⁵³, lo que necesariamente requiere —o requeriría— tomar las medidas adecuadas, haciendo las reservas de suelo y de espacio necesarias para el desarrollo de infraestructuras, de redes de transporte y de espacios comunes abiertos urbanos.

En ese año 2000, la proporción de terreno urbano frente al total era del 0,47 %, oscilando del 0,62 % de los países desarrollados al 0,37 de los países en desarrollo; pero también ocupaba el 4 %

⁵¹ ABC. «Parados e inmigrantes para recoger las cosechas». 07 de abril de 2020. Disponible en https://www.abc.es/espana/abci-parados-inmigrantes-para-recoger-cosechas-202004070757_video.html. LA VANGUARDIA. «El campo no encuentra suficientes parados para recoger la fruta». 15 de abril de 2020. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/economia/20200415/48518221433/el-campo-no-encuentra-suficientes-parados-para-recoger-la-fruta.html>.

⁵² ONU-HABITAT. «Nueva Agenda Urbana». 2017, p. 36. Disponible en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>.

⁵³ ANGEL, Shlomo. «Planet of cities». Lincoln Institute of Land Policy, 2012, p. 16. Disponible en https://wagner.nyu.edu/files/faculty/publications/PlanetofCities_Shlo-mo_Web_Chapter.pdf.

del total de la tierra arable, con extremos que van desde países con más tierra urbana que cultivable, como Kuwait o Qatar, otros que tenían cerca de un tercio de su tierra arable ocupada por ciudades, como Islandia, Bélgica u Holanda hasta los que oscilaban en un rango del 2-4 %, como España y la Federación Rusa⁵⁴. Y el crecimiento urbano llevará aparejado el crecimiento de ese espacio, minorando la cantidad de tierra cultivable o para otros usos.

Y la situación puede empeorar, pues debido a la experiencia vivida durante el confinamiento por el coronavirus, y ante la diferencia obvia de calidad de vida que supone estar encerrados en un piso en un bloque de viviendas o en una casa unifamiliar con un pequeño jardín, existen estimaciones relativas a que se pueda incrementar la venta de viviendas en las afueras de las ciudades, en las áreas suburbanas⁵⁵, si bien y ya con perspectiva será preciso valorar si esa tendencia de búsquedas de potenciales viviendas se materializa en la compra de las mismas.

Por todo ello, la planificación urbana es clave: desde la necesidad de prevenir el crecimiento urbano incontrolado, que ponga en peligro la pérdida de tierras productivas y de recursos hídricos o de ecosistemas frágiles, manteniendo por tanto una adecuada densidad y extensión urbana⁵⁶ hasta la necesidad de estimular un crecimiento equitativo entre entornos urbanos y rurales, aprovechando sinergias e interacciones entre los mismos; y no solo es clave, sino que la planificación urbana debe estar enmarcada, adecuadamente, en la planificación territorial, incluyéndose en la misma los planes metropolitanos y entre ciudades y regiones⁵⁷.

Todo acaba conduciendo a dos planteamientos, la ciudad como nodo de una red global, con una visión centrada fundamental-

⁵⁴ LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY. «Making room for a planet of cities». *Policy Focus Report* pf027. 2011, pp. 42-47. Disponible en https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/making-room-for-a-planet-of-cities-full_0.pdf.

⁵⁵ EL PAÍS. «¿Éxodo al campo? Las búsquedas de casa fuera de las capitales crecen en todas las provincias». 14 de abril de 2020. Disponible en <https://elpais.com/economia/2020-04-14/exodo-al-campo-las-busquedas-de-casa-fuera-de-las-capitales-crecen-en-todas-las-provincias.html>. EL INDEPENDIENTE. «La vivienda tras el coronavirus: compraremos casas unifamiliares en las afueras de las ciudades». 23 de abril de 2020. Disponible en <https://www.elindependiente.com/economia/2020/04/23/los-portales-inmobiliarios-detectan-un-fuerte-aumento-de-las-busquedas-de-vivienda-fuera-de-las-ciudades/>.

⁵⁶ ONU-HABITAT. «Nueva Agenda Urbana». 2017, p. 23. Disponible en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>.

⁵⁷ ONU-HABITAT. «Nueva Agenda Urbana». 2017, p. 29. Disponible en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>.

mente hacia el exterior o como nodo de una red regional más densa y compleja, con una mirada más dirigida hacia el interior, constituyendo ambas opciones dos escuelas de pensamiento, las *global-city regions* y la «urbanización regional»⁵⁸. Y si bien ambas líneas no son excluyentes *per se*, en una etapa de reconfiguración del orden mundial, de pugna y de disputas entre potencias, naciones e incluso regiones y ciudades —y la pandemia las ha puesto a todas claramente sobre el tapete—, pueden verse como antagónicas, especialmente por parte de aquellos que obtengan grandes ventajas de una u otra opción.

Las ciudades son centros de poder y riqueza, y por ello constituyen piezas clave de la arquitectura del orden a escala global, continental y nacional, además de a nivel regional y local, tanto por su capacidad de absorción como de irradiación. Por ello constituyen, han de constituirse, como entornos de seguridad, como piezas que proporcionen solidez y seguridad a dicha arquitectura a todos los niveles.

Pero, para ello, han de ser, a su vez, seguras, han de ser capaces de irradiar seguridad y estabilidad, y no caos y desorden. Las ciudades han de ser espacios de seguridad. Y conseguirlo no siempre es sencillo.

Las ciudades, espacios de seguridad

La seguridad constituyó y sigue constituyendo uno de los aspectos esenciales para el nacimiento y desarrollo de las ciudades; su visión como espacio de seguridad, como refugio, donde la violencia y el conflicto armado quedasen fuera de sus murallas, fue y sigue siendo una de las causas que llevan al crecimiento urbano, a la llegada de flujos humanos que se integraban en la vida de la ciudad, que a modo de crisol, desde la heterogeneidad creaba una identidad, una «marca», aunque fuera de simple cosmopolitismo.

Pero puede llegar a acontecer que las ciudades dejen de ser espacios de seguridad, dejen de ser refugios y crisoles para convertirse en zonas de inseguridad extrema para sus habitantes, para el Estado y para el propio planeta.

⁵⁸ CLARK, Jennifer; HARRISON, John; MIGUELEZ, Ernest. «Connecting cities, revitalizing regions: the centrality of cities to regional development». *Regional Studies*, volumen 52, número 8. 2018, pp. 1025-1028. Disponible en <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00343404.2018.1453691?needAccess=true>.

Ciudad como refugio... ¿sin violencia, crimen ni guerra?

Las ciudades siempre —casi siempre— han constituido espacios físicos de asilo y protección, lugares en los cuales, al abrigo de sus murallas, de sus construcciones y de su fuerza tanto económica como humana, buscar la posibilidad de guarecerse ante las adversidades y, en muchos casos, comenzar una nueva vida⁵⁹.

Pero, para ello, es preciso que en las ciudades reine la seguridad, o esta se mantenga en unos niveles aceptables. Y el término «seguridad» resulta un concepto tremendamente complejo y amplio.

Seguridad, elemento multidisciplinar

Si bien las definiciones sobre seguridad son múltiples y diversas, y cada vez más abarcadoras al integrar aspectos que van más allá de la seguridad física y la defensa, con carácter general se ha pasado de tomar la seguridad del Estado como eje central de la misma y focalizar esa aspiración de ausencia de amenazas sobre el individuo, sobre la persona, lo que abre o puede abrir el panorama de la seguridad a aspectos sanitarios, alimentarios, etc. Pero no debe olvidarse tampoco que, como ente social, y las ciudades constituyen paradigmas de esa vida social, si los entornos urbanos y las superestructuras políticas y sociales no tienen —ni proporcionan— seguridad, muy difícilmente la tendrá el individuo, los ciudadanos.

Por ello, se podría indicar, de manera sencilla, que una sociedad segura es aquella que mantiene un orden social estable en el cual sus ciudadanos, sus bienes y la economía se encuentran protegidos⁶⁰, y que el concepto de seguridad urbana puede entenderse como la ausencia de una amenaza seria en lo relativo a la criminalidad y a la percepción subjetiva de protección, cuestión que depende de varios factores, tanto estructurales como locales⁶¹. La seguridad tiene un componente clave de percepción, de cómo se siente el individuo. Las decisiones se toman, en muchas ocasiones, más sobre la base de percepciones que de hechos

⁵⁹ DOUZINAS, Costas. «Cities of refuge». *Opendemocracy*. 26 de marzo de 2016. Disponible en <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/cities-of-refuge/>.

⁶⁰ LOUGHBOROUGH UNIVERSITY. «Secure and Resilient societies global challenge». *Research*. <https://www.lboro.ac.uk/research/excellence/challenges/secure-resilient/>.

⁶¹ VANDERSCHUEREN, Frank. «The evolution and challenges of security within cities». *UN chronicle*. Disponible en <https://www.un.org/en/chronicle/article/evolution-and-challenges-security-within-cities>.

objetivos y razonamientos, por lo que finalmente, la relación del individuo respecto de su entorno se realizará sobre la base de su percepción.

La seguridad constituye una responsabilidad y una labor significativa de las autoridades, tanto las urbanas como las nacionales, así como de toda la administración del Estado, por la importancia de este aspecto en la vida de las personas y de las sociedades. Y requiere de la implementación de políticas activas de seguridad, pues la reactividad no permite la existencia de auténticos entornos seguros. En este aspecto, y como un elemento fundamental para su consecución, destacar el papel de las policías locales⁶², especialmente en todas las cuestiones relativas a la prevención, pues su proximidad a la población ha de proporcionar un perfecto conocimiento de las necesidades y demandas, de los riesgos y amenazas que se ciernen sobre los ciudadanos.

Por otra parte, considerando el papel creciente desempeñado por empresas privadas de seguridad, así como por organizaciones no gubernamentales y de otro tipo, la consecución de la seguridad requiere intentar integrar y contar con todos los actores, incluyendo a los propios ciudadanos, tanto en la aceptación de su responsabilidad como en la asunción de comportamientos seguros⁶³.

La economía de una ciudad, su grado de riqueza y posibilidades económicas constituye un factor significativo para la consecución de una ciudad segura, pues permite contar con recursos que posibiliten el desarrollo e implementación de los proyectos adecuados⁶⁴, y así conseguir, por ejemplo, bajar la tasa de criminalidad y aumentar el sentimiento de seguridad entre la ciudadanía. Pero, paradójicamente —o no—, según crezcan las ciudades y la cantidad de riqueza que aportan al conjunto de la nación, así lo hará a su vez el nivel de amenaza sobre las mismas, por las posibilidades de «botín» que ofrece como del anonimato que proporcionan las grandes masas humanas. Por lo tanto, ligado al crecimiento de la proporción de población urbana, las actividades

⁶² VANDERSCHUEREN, Franz. «The evolution and challenges of security within cities». *UN chronicle*, volume L n.º 2. Agosto de 2013. Disponible en <https://unchronicle.un.org/article/evolution-and-challenges-security-within-cities>.

⁶³ EUROPEAN FORUM FOR URBAN SECURITY. «Manifiesto seguridad, democracia y ciudades: coproducir políticas de seguridad urbana». Noviembre 2017, p. 11. Disponible en <https://issuu.com/efus/docs/manifeste-ves-web>.

⁶⁴ FROST & SULLIVAN. «Safer cities. An inevitable trend in urban development». White Paper, p. 8. Disponible en https://tr.nec.com/tr_TR/en/global/solutions/safety/pdf/Safer_Cities_WP.pdf.

criminales irán convirtiéndose, cada vez en mayor medida, en urbanas, así como también serán más complejas y multidimensionales —como lo son las propias ciudades—, existiendo, además, una mayor dificultad para su control respecto a las áreas rurales y pequeñas ciudades, donde el grado de control social resulta mucho más sencillo por la propia forma de vida y conocimiento mutuo⁶⁵.

Consecuentemente, no solo crece la tasa de urbanización a lo largo del planeta, sino que con el crecimiento urbano crece la tasa de criminalidad y la inseguridad, debido precisamente a las características de la concentración urbana; así mismo, existe una creciente presión social sobre las autoridades locales para que sean capaces de hacer frente a las amenazas contra la seguridad, si bien en muchos casos dichas amenazas y los riesgos desbordan cualquier límite geográfico o político, pues son problemas globales. Por tanto, las ciudades, por su crecimiento e importancia, han de considerarse como elementos troncales en el diseño de políticas de seguridad; y no solo políticas locales aisladas, han de estar imbricadas con políticas nacionales e internacionales, de la misma forma que, considerando que las ciudades constituyen un sistema complejo, multidisciplinar, en las que cuestiones ambientales, agua, seguridad energética, seguridad alimentaria, sanidad pública, desastres naturales, etc. estas políticas también han de estar coordinadas y formar un todo junto con los temas de seguridad en sentido más tradicional⁶⁶. Por consiguiente, el nivel de seguridad de una ciudad, el hecho de que esta constituya —o no— un espacio seguro, tiene implicaciones y repercusiones no solo a nivel local, sino también nacional e internacional.

Por otra parte, y dado que las ciudades son centros de generación de riqueza y que mantienen una fuerte competencia entre ellas para ser capaces de atraer la inversión de empresas nacionales y multinacionales, aquellas que puedan poner sobre el tapete un nivel de seguridad elevado, así como unas capacidades y un planeamiento robusto en este sentido tienen y tendrán muchas ven-

⁶⁵ VANDERSCHUEREN, Franz. «The evolution and challenges of security within cities». *UN chronicle*, volume L n.º 2. Agosto de 2013. Disponible en <https://unchronicle.un.org/article/evolution-and-challenges-security-within-cities>.

⁶⁶ ENGELKE, Peter. «The security of cities: ecology and conflict on an urbanizing planet». *Atlantic Council*. Stimson Center, octubre 2013. Disponible en <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/the-security-of-cities-ecology-and-conflict-on-an-urbanizing-planet/>.

tajas competitivas⁶⁷. Una buena «marca ciudad» constituye un elemento capital para favorecer el desarrollo y el crecimiento, y, con las políticas adecuadas, la seguridad. Por eso es un elemento que se realimenta, ya sea como un círculo virtuoso, o, en su peor faceta, como un círculo vicioso. Y la violencia y el crimen forman parte de ese círculo vicioso.

Seguridad vs. violencia y crimen

Desde el fin de la Guerra Fría y tras el 11-S, la violencia, el crimen y la guerra, tanto de actores estatales como no estatales se dirige, de manera organizada, principalmente sobre las ciudades y espacios urbanos⁶⁸.

No existe una definición unánime sobre lo que constituye o qué es violencia urbana, existiendo y empleándose una amplia tipología de parámetros para describirla y medirla: así, que sea directa o indirecta, su intensidad y duración, características sociales y espaciales de la misma, entre otros, constituyen aspectos que influyen en la adopción de una definición. Pero sí que existe acuerdo en considerar que la violencia urbana suele estar interrelacionada con otras formas de inseguridad, que desafía una clasificación y categorización limitada y que están desarrollándose y tomando fuerza los análisis multidimensionales⁶⁹ para intentar explicar los entornos que puedan catalogarse como de violencia urbana. Y también existen diferentes formas de violencia urbana, pero quizás las más perniciosas sean la violencia endémica y el crimen, pues minan la cohesión social y la solidaridad⁷⁰, la percepción de esa ciudad como un todo y como un refugio.

La relación entre violencia y urbanización es compleja. La violencia en zonas urbanas es heterogénea, no tiene porqué estar distribuida de manera uniforme; y también puede adquirir muchas

⁶⁷ FROST & SULLIVAN. «Safer cities. An inevitable trend in urban development». *White Paper*, p. 5. Disponible en https://tr.nec.com/tr_TR/en/global/solutions/safety/pdf/Safer_Cities_WP.pdf.

⁶⁸ Y sobre este aspecto GRAHAN, Stephen (ed.). *Cities, war and terrorism. Towards an urban geopolitics*. Oxford: Blackwell publishing, 2004.

⁶⁹ MUGGAH, Robert. «Researching the urban dilemma: urbanization, poverty and violence». *IDRC*. 2012, p. 19. Disponible en <https://www.idrc.ca/sites/default/files/sp/Images/Researching-the-Urban-Dilemma-Baseline-study.pdf>.

⁷⁰ BEAL, Jo. «Urban governance and the paradox of conflict», en KOONINGS, Kees; KRUIJT, Dirk (eds.). *Megacities. The politics of urban exclusion and violence in the global south*. Londres: Zed Books, 2009, pp. 107-119.

formas, desde cuestiones y acciones individuales o de pequeños grupos —como el crimen o la violencia interpersonal—, pasando por desórdenes o altercados, llegando a formas y modos de violencia más organizados y estructurados, como la violencia a gran escala ejercida por grupos políticos o criminales⁷¹. Gran parte de la violencia urbana toma la forma de violencia social, crímenes violentos, malestar social... acciones y actos que a menudo se engloban bajo el término «disturbios»; pero que esa violencia se transforme en acciones más organizadas y sostenidas, aparentemente puede depender de cuestiones relacionadas con la gobernanza, y muy especialmente con la capacidad de los actores estatales de proporcionar, a una población que crece rápidamente, el acceso a medios de vida, vivienda, infraestructuras, servicios sociales y seguridad⁷², en definitiva, el nivel de violencia puede depender de la capacidad de todos los actores estatales —desde el nivel nacional al local— de gestionar adecuadamente ese proceso de urbanización.

Por tanto, violencia y crimen son producto de un sumatorio de factores⁷³, asociados frecuentemente a determinadas condiciones socioeconómicas, debilidad institucional y escasa cohesión social, por lo que la manera de abordar esta grave amenaza a la seguridad ha de ser, como lo es la propia seguridad, multidisciplinar. Y la relación de ingresos y pobreza con criminalidad no guarda una relación lineal, pues es factible incrementar el grado de riqueza en conjunto, o bajar el nivel de pobreza, pero elevarse las tasas de criminalidad y violencia. Las causas del crimen son variadas, pero pueden señalarse la rápida y desordenada urbanización, la falta de trabajo, con su secuela de desempleo juvenil y crecimiento de la economía informal, así como una respuesta limitada por parte de las instituciones responsables de seguridad y justicia⁷⁴.

⁷¹ UNITED NATIONS UNIVERSITY CENTRE FOR POLICY RESEARCH. «Preventing violent urban conflict». *Conflict prevention series* n.º 2. Agosto 2017, p. 3. Disponible en <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6432/PreventingViolentUrbanConflict-Aug-2017.pdf>.

⁷² UNITED NATIONS UNIVERSITY CENTRE FOR POLICY RESEARCH. «Preventing violent urban conflict». *Conflict prevention series* n.º 2. Agosto 2017, p. 4. Disponible en <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6432/PreventingViolentUrbanConflict-Aug-2017.pdf>.

⁷³ VANDERSCHUEREN, Franz. «The evolution and challenges of security within cities». *UN chronicle*, volume L n.º 2. Agosto de 2013. Disponible en <https://unchronicle.un.org/article/evolution-and-challenges-security-within-cities>.

⁷⁴ ALVARADO, Nathalie; MUGGAH, Robert. *Crimen y violencia, un obstáculo para el desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, Documento IDB-DP-644, noviembre 2018, pp. 9-11. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Crimen-y-violencia-Un-obstaculo-para-el-desarrollo-de-las-ciudades-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>.

Además de todas las demás consideraciones, el crimen constituye un costo económico muy importante para las instituciones y la ciudadanía, dificultando el desarrollo sostenible de la ciudad y de su entorno; además de constituir un serio hándicap para la inversión y la implantación de empresas —con la consiguiente pérdida de beneficio económico y social—, el coste de hacer frente al mismo, resulta muy elevado. A modo de ejemplo, las estimaciones realizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo señalan que el crimen supone un coste para los países de la región de un 3,5 % de su PIB⁷⁵.

Ante un problema multicausal y multidisciplinar, la respuesta ha de ser similar; y las estrategias que más éxito han tenido, si bien las circunstancias varían en las diferentes ciudades, son aquellas que combinan un paquete de medidas tanto preventivas como de control, mejorando las capacidades policiales y las de inteligencia, mejorando las capacidades de gestión y priorizando las acciones de prevención en vecindarios y sectores más vulnerables, incidiendo en la importancia y necesidad de una mayor participación comunitaria, incluyendo al sector privado así como un uso de las capacidades de las nuevas tecnologías⁷⁶. La lucha contra el crimen y la violencia, por tanto, es también responsabilidad de todos, si bien las autoridades, obviamente, tienen la mayor carga de responsabilidad.

La violencia urbana no tiene que desembocar, necesariamente, en un conflicto armado a gran escala... pero parece que los conflictos armados a gran escala sí han elegido las ciudades como campos de batalla.

Ciudades siglo XXI: ¿zonas de guerra!

La forma de inseguridad más extrema es la guerra⁷⁷, y la forma más compleja de guerra implica normalmente una combinación

⁷⁵ ALVARADO, Nathalie; MUGGAH, Robert. *Crimen y violencia un obstáculo para el desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, Documento IDB-DP-644, noviembre 2018, p. 8. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Crimen-y-violencia-Un-obstaculo-para-el-desarrollo-de-las-ciudades-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>.

⁷⁶ ALVARADO, Nathalie; MUGGAH, Robert. *Crimen y violencia un obstáculo para el desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, Documento IDB-DP-644, noviembre 2018, p. 2. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Crimen-y-violencia-Un-obstaculo-para-el-desarrollo-de-las-ciudades-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>.

⁷⁷ KALDOR, Mary; SASSEN, Saskia. *Cities at war. Global insecurity and urban resistance*. Nueva York: Columbia University Press, 2020.

de fuerzas convencionales y grupos irregulares, en lo que se ha dado en denominar conflictos asimétricos, híbridos... multitud de términos para hacer referencia a la presencia de diferentes tipos de actores que emplean diferentes medios para alcanzar diferentes fines. Y las guerras actuales son cada vez más urbanas, las urbes se han convertido en los nuevos espacios de batalla, por lo que además de la lucha por las ciudades, por el intento de control y dominio de esos entornos de seguridad, es necesario considerar la lucha en las ciudades, los conflictos en las mismas que, sin necesariamente buscar su control o dominio pleno, sí que pone fin a esa concepción urbana de ciudad como espacio de seguridad.

Desde su propio nacimiento, la historia de las ciudades ha estado íntimamente ligada a la búsqueda de protección y seguridad, evitando que la violencia exterior entrase en ellas y también, mediante el intento de contener la potencial violencia interior; así es factible contemplar el crecimiento y expansión de los núcleos de las ciudades y sus zonas periféricas al compás y en paralelo a los cambios tecnológicos, sociales y políticos acontecidos en los aspectos relacionados con la seguridad y el ejercicio de la violencia, creando un vínculo directo entre urbanización y seguridad⁷⁸. Basta recordar las murallas que aseguraban —o lo intentaban— la mayor parte de las ciudades de la antigüedad, y los cambios acontecidos en las mismas al compás de la evolución de la artillería —de murallas de lienzos altos frente a piedras y flechas a murallas bajas y muy anchas frente a cañones y armas de fuego—; o la propia arquitectura de las mismas, empleando las calles y edificios como obstáculos y medios de defensa y canalización de un potencial enemigo que hubiera penetrado en la ciudad o surgido de su interior.

Y el desarrollo urbano de las ciudades, su propio diseño, también responde, en gran medida, a las necesidades de seguridad y control de la violencia; las zonas de calles estrechas, asimétricas e irregulares, con callejones sin salida —como ciertos barrios medievales, juderías y en la actualidad, barrios de favelas y similares por todo el planeta— que dificultan el avance, el control del espacio e incluso la localización de las personas en su interior, constituyen espacios con una problemática y condiciones de seguridad y defensa muy distintas de las zonas de espacios abiertos

⁷⁸ MUGGAH; Robert. «Researching the urban dilemma: urbanization, poverty and violence». IDRC. 2012, p. 18. Disponible en <https://www.idrc.ca/sites/default/files/sp/Images/Researching-the-Urban-Dilemma-Baseline-study.pdf>.

y grandes avenidas. Por esas grandes avenidas penetraron, de manera rápida y un tanto sorprendente, las tropas norteamericanas en Bagdad, durante la invasión de Irak en el año 2003, al ser más complejas de cerrar y bloquear por parte del defensor que los entramados de callejuelas; esa fue la misma razón que llevó a las ciudades europeas a crear grandes avenidas y espacios abiertos en las ciudades a partir del siglo XVIII, derribando si era preciso zonas completas de viviendas, pues si bien el tendido de las redes de alcantarillado, luz y agua —y la mejora obvia de la salubridad— constituía uno de los argumentos empleados, no es menos cierto que, para las oleadas revolucionarias que sacudieron Europa desde la Revolución francesa de 1789, resultaba mucho más complejo levantar barridas y cerrar espacios en esas grandes avenidas, minorándose por tanto sus posibilidades de victoria.

El combate urbano es tremendamente complejo⁷⁹, muy exigente en efectivos, abundan los refugios, las cubiertas y las zonas desfiladas, existen dificultades a la movilidad, a la observación, al fuego... de manera secular, siempre que se podía, se eludía combatir en las ciudades, por la dificultad extrema y los costes de todo tipo que implica, no solo entre las fuerzas, sino y sobre todo, entre la población civil. En la actualidad, al hacer «la guerra entre la gente»⁸⁰, al emplear a la población como una suerte de escudo humano frente a un adversario que respeta las leyes y usos de la guerra —los ejércitos convencionales— los grupos irregulares obtienen una gran herramienta de poder, tanto al minorar las capacidades de combate de sus adversarios como mediante el empleo de redes y medios de comunicación para poner en valor —a su favor— las bajas y la destrucción generada.

Pese a ello, o quizás por ello, se señalaba que las tendencias del futuro, tales como el existente proceso de urbanización acelerada, el crecimiento de la población de las mismas y el crecimiento de la conectividad tendrían un papel decisivo en la manera en la que los conflictos se desarrollarían, pues esas ciudades del futuro —cada vez más grandes, más pobladas y más interconectadas— constituirían el paradigma del escenario futuro de conflictividad; y los adversarios a los que sería preciso hacer frente en esta tipología de conflictos serían, en muchas ocasiones, grupos no estatales, desde insurgentes a mafiosos, pasando por bandas ur-

⁷⁹ SÁNCHEZ HERRAÉZ, Pedro. «Reflexiones sobre el combate urbano». *Revista Ejército* número 776. Madrid: Ejército de Tierra, noviembre de 2005, pp. 74-79.

⁸⁰ SMITH, Rupert. *The Utility of Force The Art of War in the Modern World*. Nueva York: Vintage Books, 2008.

banas o grupos de traficantes. Incluso en las grandes ciudades, especialmente en las de los países en desarrollo, se indicaba que existirían zonas al margen de la ley, espacios en los que el Estado no existe y que serían controladas por bandas y grupos criminales. Y esas zonas serían «las ciudades salvajes» del siglo XXI, ciudades de más de un millón de habitantes y en las que el gobierno habría perdido el control y la capacidad de mantener el orden en gran parte de la ciudad... pese a que esta continuaría siendo un nodo plenamente interconectado en el sistema global⁸¹, constituyéndose como «un agujero negro de seguridad» con acceso a los flujos globales.

Y ese futuro previsto ya es el presente. En los últimos cinco años, en el mundo se han visto las batallas urbanas más grandes desde el fin de la Segunda Guerra Mundial⁸², como las acontecidas en Mosul (Irak) y Aleppo (Siria), o la actual en curso por Trípoli (Libia), dando muestra que el combate en las ciudades (además de por las ciudades) está deviniendo en una tendencia dominante en nuestra era. Y todo ello implica que, si bien es un asunto clásico y tratado con esmero en la instrucción y adiestramiento de las fuerzas armadas⁸³, debe abordarse cada vez con mayor profusión no solo en el ámbito militar, sino también desde otras perspectivas, que abarquen desde la arquitectura al propio diseño de las urbes, pues el combate urbano asimétrico será una de las tónicas habituales en este siglo.

Además, en este mundo de barreras que se difuminan, se disipan incluso ciertos límites entre actores estatales y no estatales; así, ambos presentan una cierta convergencia en sus procedimientos y modos, y es factible ver a grupos no estatales empleando drones, misiles y sistemas de armas muy sofisticados, y a acto-

⁸¹ KILCULLEN, David. *Out of the mountains: the coming age of the urban guerrilla*. Londres: C. Hurst & Co. Publishers, 2013, p. 66.

⁸² INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. «The rise of urban conflict, future concepts of war and the threats to peace in Afghanistan». *Podcast* número 32. 20 de marzo de 2020. Disponible en https://www.iiss.org/blogs/podcast/2020/03/the-rise-of-urban-conflict-future-concepts-of-war-and-the-threats-to-peace-in-afghanistan?_cldee=amFsZW1hMUBldC5tZGUuZXM%3d&recipientid=contact-14461f3793dbe81180d8005056be3f90-84636b56cbee450d964ec1b066c7a258&esid=0162e563-b783-ea11-911a-0050560310e7.

⁸³ Son múltiples las publicaciones existentes al respecto. A modo de simple ejemplo: VV.AA. «Implicaciones militares derivadas de la ejecución de operaciones en áreas densamente pobladas». *Documento de Trabajo* 06/2019. Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2019. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2020/DT_06_GTCD_1_Implicaciones_militares.pdf.

res estales adoptando técnicas y procedimientos de actores no estatales⁸⁴. Y ello lleva a que en ese proceso de adaptación, se incluya la búsqueda de entornos favorables para librar batallas, combates y guerras. Y qué mejor entorno que las ciudades.

Por tanto, el rápido proceso de urbanización tiene un impacto directo en el desarrollo y devenir de las contiendas, especialmente en los sitios políticamente inestables⁸⁵, y ciudades y espacios urbanos se irán convirtiendo, de manera creciente, en los escenarios de batallas y conflictos armados⁸⁶.

Por tanto, la visión de la ciudad como refugio puede verse un tanto minorada por las nuevas situaciones y tendencias... ¿ocurrirá lo mismo con la visión de ciudad como crisol?

Ciudad como crisol... ¿orden y cohesión?

La ciudad, por su propia génesis como entorno de seguridad y como fruto expreso de la organización humana, rezuma —o debe hacerlo— un cierto grado de orden; además, el cosmopolitismo asociado a la vida en las ciudades, la herencia cultural de las mismas e incluso su propia «marca ciudad», sumada a una red de servicios de apoyo, permiten generar una capacidad de integración y la cohesión entre sus habitantes, que más allá de su procedencia inicial, son asimilados, con mayor o menor rapidez, al gentilicio de cada ciudad.

Pero esta realidad, esa visión de crisol que unifica y cohesiona, de espacio ordenado y único, se ve afectado por varias circunstancias que afectan gravemente a la propia concepción urbana. Una llegada de flujos humanos masivos puede ser difícilmente gestionable, lo que puede conducir a un crecimiento urbano desordenado y a una urbanización de la pobreza que acabe fracturando la propia ciudad en partes y zonas diferenciadas y enfrentadas. Todo lo contrario de esa visión de crisol.

⁸⁴ KILCULLEN, David. *The dragons and the snakes. How the rest learned to fight the West*. Nueva York: Oxford University Press, 2020.

⁸⁵ En este sentido IISS. «Asymmetric warfare and global urbanization: the evolving strategies of non-state armed groups». 4 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.iiss.org/events/2020/03/evolving-strategies-non-state-armed-groups-urban-warfare>.

⁸⁶ MASUHR, Niklas. «Current dynamics of urban military operations». *CSS Analyses in Security Policy*, número 257. Febero 2020. Disponible en <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse257-EN.pdf>.

Flujos humanos masivos: ¿sobreextensión?

Las guerras, las hambrunas y los desastres generan unos grandes flujos de personas que marchan a albergarse a las ciudades —basta recordar los millones de personas que huyeron desde Siria y que generó la mayor marea humana de los tiempos recientes⁸⁷—, oleadas de migrantes, de desplazados, de refugiados... de personas que llegan a la ciudad buscando un modo de, en primera instancia sobrevivir, y, posteriormente, vivir. Y si la migración puede entenderse como un cambio más o menos durable del lugar de residencia, suele también implicar, simultáneamente, un cambio de entorno social⁸⁸. Y ambas cuestiones no son temas baladíes.

La movilidad humana, si bien ha sido una constante en la historia, en el mundo actual se ve afectada por una diversidad, intensificación y complejidad creciente, con impacto en múltiples órdenes de la vida, incluso frente a cuestiones puramente administrativas. La definición del lugar de residencia se hace más complejo en cada ocasión, si bien las autoridades requieren y precisan de censos y herramientas similares que permitan conocer el número de personas que habitan en los espacios de su responsabilidad, además de otros datos e informaciones —tipo de vivienda, carga familiar, etc.— a fin de poder generar y dotarse de los apoyos y medios adecuados y pertinentes, para poder cubrir adecuadamente las necesidades de sus habitantes y también, obviamente, de poder exigirles sus deberes, Y esa movilidad creciente, incluso sujeta a ritmos —estacionales, económicos, escolares, etc.— dificulta en gran medida el establecimiento de un cierto rigor en dichas herramientas administrativas y de gobierno, y, muy especialmente, si la migración tiene un componente de irregularidad. Por tanto, choca la necesidad de los órganos de gobernanza de conocer el lugar donde las personas habitan con la movilidad de las mismas; baste pensar los diferendos que se generan en poblaciones que cuentan con un elevado número de «segundas residencias» y que en determinadas épocas del año pueden llegar a multiplicar su

⁸⁷ ACNUR. «Guerra en Siria». Disponible en <https://eacnur.org/es/labor/emergencias/ guerra-en-siria>.

⁸⁸ CHAPON, Julie ; LEROUX, Guillaume. «Une entrée par le logement pour comprendre les pratiques circulaires des migrants à Ouagadougou», en COUNILH, Anne-Laure ; SIMON-LORIÈRE, Hélène. *Réflexions croisées sur les migrations en Afrique de l'Ouest, e-migrinter*, número 7. 2011, pp. 36-57. Disponible en https://www.academia.edu/15386391/R%C3%A9flexions_crois%C3%A9es_sur_les_migrations_en_Afrique_de_l'Ouest_E-migrinter_n_7_96_p.

población, con los beneficios económicos que ello conlleva pero también con las dificultades existentes para proporcionar los servicios adecuados de manera estacional⁸⁹. Y si estas dificultades y diferendos surgen en ámbitos humanos más próximos, no es de extrañar que también existan cuando las circunstancias son mucho más diversas y, en ocasiones, muy complejas.

La llegada de migrantes a una ciudad se produce, en muchos casos, a través de una red de apoyo, de compatriotas, de familia, amigos o conocidos que cooperan, en primera instancia, con el intento de cubrir la necesidad de alojamiento. Y ese alojamiento —para todo el mundo, no solo para los migrantes—, lleva aparejado una serie de posibilidades y realidades, simplemente por su misma ubicación; su posición relativa en la ciudad define y facilita un tipo de relación respecto a la totalidad de la urbe, proporciona mayor o menor facilidad para el acceso a servicios e infraestructuras, además de ofrecer mayores o menores posibilidades de trabajo, ocio y calidad de vida, una mayor intensidad de las relaciones con las personas que habitan en el entorno próximo y con las circunstancias específicas existentes en el lugar donde se ubica dicho alojamiento⁹⁰, pues a nadie escapa que no es igual vivir en una zona residencial de las afueras de la ciudad que en un barrio populoso y popular, ni mucho menos que hacerlo en una zona de infraviviendas —asentamientos informales, barrios de chabolas, *slums*, *bidonvilles*, etc.—.

Así, en Nueva York existe la llamada «pequeña Rusia»⁹¹ en Brighton Beach, zona que desde los años 90, tras la caída de la Unión Soviética, recibió una cantidad creciente de inmigrantes procedentes, además de la propia Federación Rusa, del resto de antiguas repúblicas soviéticas, especialmente de las ubicadas en Asia Central (Kazajistán, Uzbekistán, etc.). Y precisamente optaron por residir en dicha zona por la mayor proximidad cultural

⁸⁹ INFORMACIÓN. «Torrevieja asumió en agosto hasta 423.000 residentes diarios». 19 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.diarioinformacion.com/vega-baja/2018/09/19/torrevieja-asumio-agosto-423000-residentes/2064399.html>.

⁹⁰ CHAPON, Julie ; LEROUX, Guillaume. «Une entrée par le logement pour comprendre les pratiques circulaires des migrants à Ouagadougou», en COUNILH, Anne-Laure ; SIMON-LORIÈRE, Hélène. *Réflexions croisées sur les migrations en Afrique de l'Ouest, e-migrinter*, número 7. 2011, pp. 36-57. Disponible en https://www.academia.edu/15386391/R%C3%A9flexions_crois%C3%A9es_sur_les_migrations_en_Afrique_de_l'Ouest_E-migrinter_n_7_96_p.

⁹¹ AMUSE. «Little Russia. Hit up New York's Russian neighbourhood». 20 de septiembre de 2018. Disponible en https://amuse.vice.com/en_us/article/8x7gpv/little-russia-new-york.

existente con los rusos étnicos (pese a ser unos musulmanes y otros ortodoxos), por lo que, jocosamente, se indica que Brighton Beach es como una pequeña Unión Soviética⁹². La tendencia al agrupamiento buscando similitudes es una constante.

Pero no solo la marcha a la ciudad supone un cambio de residencia, también supone un cambio de entorno social. Y ese cambio debe también pasar por el filtro de hábitos y usos, de costumbres y normas que difieren en el mundo, en sus diversos países, culturas y, por tanto, también en las distintas ciudades. La consideración de las calles como espacio de simple tránsito o como espacio público para poder desarrollar actividades puede suponer un choque entre diferentes grupos humanos; incluso en África, como ocurre en Mauritania, los inmigrantes subsaharianos tienden a agruparse en determinados barrios, por proximidad cultural (lengua, forma de vestir, hábitos culinarios) y también como forma de facilitar la entrada y el apoyo a los que llegan, creando así espacios que no solo permiten hacerlas sentir como zonas refugio frente al resto de la población, sino también con las cuales es más fácil identificarse, por lo cual se realizan agrupamientos por cuestiones étnicas⁹³, y el entorno social va perdiendo, poco a poco, su condición de crisol.

La administración —en sentido pleno— ha de ir asumiendo y posibilitando el ejercicio de derechos y deberes de los ciudadanos incorporados a la ciudad, si bien la capacidad de gestión, absorción y los recursos disponibles tienen un límite, que puede verse sobrepasado por una avalancha masiva o por un flujo continuo de alta intensidad de personas que acuden a una ciudad.

En ese caso, ante la afluencia de grandes cantidades de personas que acuden a esa visión de «ciudad como refugio y fortaleza», ese gran caudal humano degenera serios desafíos a dichas ciudades, al tener que proporcionar servicios básicos y seguridad a personas que, por otra parte, pueden ser percibidas con una sensación de hostilidad por parte de los habitantes «autóctonos»⁹⁴, pues dichos recién llegados son percibidos, sobre todo si lo son

⁹² FORWARD.com. «Changing Face of Brighton Beach». 17 de septiembre de 2012. Disponible en <http://forward.com/news/162963/changing-face-of-brighton-beach/>.

⁹³ OUMAR BA, Cheikh ; CHOPLIN, Armelle. «Tenter l'aventure par la Mauritanie: migrations transsahariennes et recompositions urbaines». *Revista Autrepart*, número 36. Noviembre de 2005, p. 14.

⁹⁴ WORLD BANK. «Investing in urban resilience. Protecting and promoting development in a changing world». 2015, p. 33. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/739421477305141142/pdf/109431-WP-P158937-PU->

de manera masiva y continua, como elementos de inseguridad (debido a diferencias idiomáticas o culturales, por contar con ingresos más bajos o ningún ingreso, por vivir, en muchos casos, en zonas de infraviviendas, etc.).

Y todo ello, en un proceso creciente y global de radicalización de posiciones, impide la cohesión urbana e incrementa exponencialmente la inseguridad interna en las ciudades, al urbanizarse la pobreza de manera masiva y acabarse creando una suerte de fronteras internas en las mismas.

¿Crecimiento descontrolado?: ¿urbanización de la pobreza!

En los países en desarrollo se asocia normalmente un rápido crecimiento urbano con un rápido desarrollo económico, lo que conduce a una mayor y muy rápida concentración de población y de la actividad económica en las ciudades, de tal modo que la riqueza de las ciudades sube por encima de la media nacional; pero ello no conlleva, necesariamente, una mejor distribución ni unas mejores condiciones de vida para todos los habitantes de dichas ciudades. Lo que ese crecimiento rápido implica normalmente es que dichas ciudades no tengan ni las infraestructuras, ni los servicios, ni las provisiones y planes necesarios para garantizar, caso sea necesario, la seguridad de sus ciudadanos y de las actividades que se desarrollen en las mismas, y, en muchos casos, ni una calidad de vida adecuada.

Por tanto, es perfectamente factible que una ciudad crezca y tenga éxito desde el punto de vista económico, pero no ofrezca un entorno seguro, saludable y sostenible para sus habitantes, o al menos para una parte significativa de ellos. Y esa situación genera un panorama de riesgo e inseguridad, especialmente para las personas que acaban residiendo en barrios de infraviviendas y asentamientos informales⁹⁵, lugares que carecen normalmente de infraestructuras básicas, protección social suficiente y suelen tener un alto grado de degradación medioambiental.

BLIC-ABSTRACT-SENT-INVESTINGINURBANRESILIENCEProtectingandPromotingDevelopmentinaChangingWorld.pdf.

⁹⁵ WORLD BANK. «Investing in urban resilience. Protecting and promoting development in a changing world». 2015, p. 24. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/739421477305141142/pdf/109431-WP-P158937-PUBLIC-ABSTRACT-SENT-INVESTINGINURBANRESILIENCEProtectingandPromotingDevelopmentinaChangingWorld.pdf>.

La urbanización acelerada no necesariamente ha de conducir a conflictos, pero sí que puede incrementar las tensiones existentes, así como debilitar la gobernanza y la cohesión urbana. Y pese a que la aparición y crecimiento de los barrios de infraviviendas constituyan normalmente la imagen más visible de esa urbanización acelerada y de la dificultad o imposibilidad de gestión por parte de las autoridades, existen también otros aspectos, quizás menos visibles pero no por ello menos significativos, como son las líneas de fractura y de división que surgen en el seno de esas ciudades. Además de la separación entre barrios de infraviviendas y el resto de la ciudad, también existen o pueden existir, y especialmente si el entorno es de conflictividad, líneas de división entre grupos étnicos, entre economía lícita y economía sumergida (en muchos casos, economía criminal) y entre espacios y barrios seguros y otros espacios y barrios con ausencia casi total de seguridad⁹⁶. Por otra parte, y dado que la llegada de flujos masivos de personas lleva a que el agrupamiento humano se realice por afinidades culturales, raciales, sociales... acaba produciendo una rápida realimentación del ciclo de fractura de la ciudad, especialmente si las posibilidades de obtener un trabajo adecuado que permita salir de esa espiral, de esa «trampa de pobreza», son muy escasas.

Por tanto, la forma en que las ciudades crecen también resulta clave, pues especialmente en los países en desarrollo o con bajos ingresos, el crecimiento rápido y descontrolado conduce a ciudades con grandes bolsas de pobreza, con mucha población sin capacidad de tener acceso a los servicios sociales y urbanos, y con unos procesos de integración y socialización muy dispares o inexistentes, especialmente entre la juventud⁹⁷.

En la actualidad, en Iberoamérica y Caribe viven en asentamientos informales, sin título de propiedad ni acceso a los servicios sociales básicos unos 160 millones de iberoamericanos, en un proceso creciente de urbanización de la pobreza —pues un 25 %

⁹⁶ SAMPAIO, Antônio. «Urbandrivers of political violence». *IISS Research paper*. 18 de mayo de 2020. Disponible en https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2020/05/urban-drivers-of-political-violence?_cldee=amFsZW1hMUBldC5tZGUuZXM%3d&recipientid=-contact-14461f3793d8e81180d8005056be3f90-14bfb0dd07b04cc380e868fb6b8ba037&esid=45303531-e298-ea11-911c-0050560310e7.

⁹⁷ VANDERSCHUEREN, Franz. «The evolution and challenges of security within cities». *UN chronicle*, volume L n.º 2. Agosto de 2013. Disponible en <https://unchronicle.un.org/article/evolution-and-challenges-security-within-cities>.

de la población urbana puede incluirse en esta categoría⁹⁸—, haciendo que las grandes desigualdades existentes en las ciudades, tanto sociales como espaciales, constituyan el caldo de cultivo perfecto para que surja la delincuencia, y también donde el crimen organizado, las pandillas y las organizaciones de seguridad privada reemplacen al Estado, de tal modo que 41 de las 50 ciudades del mundo con mayor tasa de homicidios se encuentran en esta área del planeta.

Ese crecimiento rápido fruto de grandes flujos de población que acuden a la ciudad requiere una gran capacidad de gestión, pues resulta necesario evitar la aparición y la cronificación de las grandes bolsas de pobreza, pues, caso de no conseguirse, no solo supone un serio reto para la cohesión y la seguridad urbana, sino que puede llegar a generar diferentes tipos de criminalidad, e incluso, la existencia de zonas fuera del control de la propia ciudad, de «zonas sin ley»⁹⁹, de espacios que finalmente, ante la incapacidad de ser asimilados, se intenta realizar su aislamiento¹⁰⁰, por lo que, finalmente, el entorno urbano se encuentra completamente fracturado, dividido por «fronteras», en ocasiones, incluso físicas.

La urbanización de la pobreza conduce a la aparición de «fronteras», tanto espaciales como mentales.

Fractura interna de la ciudad: ¡espacios y mentes divergentes!

Cuando existen escasos contactos entre diferentes barrios o vecindarios de una ciudad, esa situación, a largo plazo, tiende a generar una percepción de inseguridad entre los residentes con mayor capacidad económica, lo que puede conducir al intento, por diferentes medios, de aislar sus vecindarios todavía más,

⁹⁸ ALVARADO, Nathalie; MUGGAH, Robert. «Crimen y violencia un obstáculo para el desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe». Banco Interamericano de Desarrollo, Documento IDB-DP-644. Noviembre 2018, p. 2. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Crimen-y-violencia-Un-obstaculo-para-el-desarrollo-de-las-ciudades-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>.

⁹⁹ VANDERSCHUEREN, Franz. «The evolution and challenges of security within cities». *UN chronicle*, volume L n.º 2. Agosto de 2013. Disponible en <https://unchronicle.un.org/article/evolution-and-challenges-security-within-cities>.

¹⁰⁰ La literatura y el cine se pueblan de un número creciente de distopías a este respecto, en muchos casos recogiendo el levantamiento de muros en algunos barrios de las grandes ciudades ante la incapacidad de mantener el orden en los mismos. Este es el argumento de partida de la película *Banlieu 13*, del director Pierre Morel, realizada en el año 2004.

como un modo de sentir o conseguir más seguridad, generándose un nuevo ciclo en el cual la violencia urbana tiende a modificar la relación entre los residentes de una misma ciudad¹⁰¹.

En muchos casos, esa realidad o percepción ha llevado a parte de la población a marchar de las ciudades, del núcleo urbano, hacia las zonas de suburbios, hacia las afueras, y en muchos casos cuando se tiene hijos en edad escolar; y dado que la marcha hacia esas zonas requiere de un cierto poder adquisitivo, muchas de las áreas del casco urbano se van despoblando de personas con un determinado nivel socioeconómico, quedando atrás aquellos con menores posibilidades, en una especie de descapitalización de ciertas áreas de personas de clase media, hecho que tiene graves consecuencias sociales en el entorno, no solo por la falta de convivencia y la diferente percepción de las gentes de cada zona, sino finalmente, por la que acaba siendo una dispar prestación y ubicación de los servicios y en la concentración extrema de la pobreza, generando una espiral que rápidamente conduce a la degradación de ciertas zonas urbanas, al caer el valor de las propiedades, al limitarse las intenciones de inversión en las mismas y contribuyendo a la génesis de esas «trampas de pobreza»¹⁰².

Las crecientes disparidades económicas aumentan las brechas existentes en amplios sectores de la población, y radicalizan la polarización social, especialmente tras la última gran crisis económica del 2008 —y pendientes de observar los efectos económicos fruto de la pandemia de COVID-19 en el año 2020— e incrementándose, por tanto, la segregación espacial, realimentándose el ciclo de la polarización e incrementándose de esta manera el número de personas con resentimiento hacia las instituciones y hacia determinados grupos sociales de la ciudad, conduciendo al crecimiento de subculturas cerradas y hostiles al resto, a modo de guetos¹⁰³. No solo se produce la separación física de los espacios, sino también, y más preocupante, la anímica de los habitantes, y

¹⁰¹ MUGGAH, Robert. «Researching the urban dilemma: urbanization, poverty and violence». *IDRC*. 2012, p. 29. Disponible en <https://www.idrc.ca/sites/default/files/sp/Images/Researching-the-Urban-Dilemma-Baseline-study.pdf>.

¹⁰² MUGGAH, Robert. «Researching the urban dilemma: urbanization, poverty and violence». *IDRC*. 2012, p. 31. Disponible en <https://www.idrc.ca/sites/default/files/sp/Images/Researching-the-Urban-Dilemma-Baseline-study.pdf>.

¹⁰³ EUROPEAN UNION. «Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward». 2011, p. VI. Disponible en https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf.

en lugar de esa visión de la ciudad como un crisol que cohesiona, pasa a ocupar su lugar la de un decantador, que separa.

La observación y constatación patente de la desigualdad, mucho más fácilmente apreciable en la ciudad que en el entorno rural, así como la proximidad con los centros de poder, constituye un estímulo que puede alentar la dificultad de gobernanza, así como potenciar la descohesión; y, en casos más extremos, cuando los Estados son incapaces de mantener la ley y el orden, las ciudades se convierten en lugares fortificados en los que la planificación urbana tiende progresivamente a la separación y al control en vez de a la inclusión y convivencia¹⁰⁴, en un ciclo que puede resultar muy difícil de romper. La visión de refugio común y crisol se desvanece.

Para evitar ese ciclo, resulta de la máxima importancia la creación de espacios públicos seguros¹⁰⁵, pues estos fomentan el desarrollo económico y social, incrementan el valor de la propiedad y facilitan la actividad empresarial y la inversión, tanto pública como privada, creando oportunidades de generación de medios de subsistencia para todos, teniendo también un efecto de «mancha de aceite», de extender paulatinamente esa seguridad por su entorno y constituyendo un elemento importante en la evitación de trampas de pobreza.

Resulta muy complejo, una vez que se produce, modificar la situación de la separación espacial y social; pero sí se consiguen avances, estos tienen efectos en la mejora de la seguridad y de la cohesión. Para ello es preciso emplear diferentes medios y recursos, implicando a la mayor cantidad de agentes y actores posibles, y se pueden emplear diferentes procedimientos: desde la designación y elección de «mediadores», de personas de la propia comunidad que cuenten con confianza de las diferentes partes implicadas en conflictos y disputas —agentes sanitarios, personas con ascendiente, etc.— que permitan bajar el nivel de tensión entre personas y comunidades, hasta la creación de «espacios de confianza»¹⁰⁶, de zonas —puede ser un mercado, un

¹⁰⁴ BEAL, Jo. «Urban governance and the paradox of conflict», en KOONINGS, Kees; KRUIJT, Dirk (eds.). *Megacities. The politics of urban exclusion and violence in the global south*. Londres: Zed Books, 2009, pp. 107-119.

¹⁰⁵ ONU-HABITAT. «Nueva Agenda Urbana». 2017, p. 19. Disponible en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>.

¹⁰⁶ WENNMANN, Achim. «Urban diplomacy key to preventing conflict in cities». *IISS Analysis*. 9 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2019/09/csdp-urban-diplomacy-and-preventing-conflict-in-cities>.

hospital, una plaza pública— en las que se acuerda no emplear la violencia y, por tanto, servir de punto de contacto y enlace entre diferentes grupos y comunidades separadas y enfrentadas, dando pie a un incremento de las interacciones y a una mejora en el nivel de relación y de minoración de la tensión, evitando así que las comunidades —o las clases sociales— acaben aisladas unas de otras.

Obviamente, estas iniciativas no contarán con el apoyo de los grupos y actores interesados en la compartimentación de las comunidades y la creación de barrios y zonas aisladas unas de otras, lo que les facilita obtener el control de los mismos —divide y vencerás— y continuar obteniendo beneficios, pues la separación física y, sobre todo, la mental, es la mejor manera de evitar un alto grado de cohesión social, elemento que dota a la ciudad, sin duda, de un mayor nivel de seguridad.

Pero no solo se crean «fronteras» físicas. En muchas ocasiones, los habitantes de las zonas marginales, dadas las condiciones de vida de las mismas, son contemplados como habitantes de segunda categoría, por lo que estos espacios urbanos funcionan, con frecuencia, como comunidades cerradas¹⁰⁷, como islas al margen de las estructuras legítimas, hecho reforzado por la ausencia, en muchos casos, de servicios de distribución de agua, luz, gas o de transporte público, entre otros. Y en esos entornos, las bandas armadas funcionan como regímenes paralelos en los que, además de realizar sus actividades, proporcionan un sentido de pertenencia y comunidad al margen del de la propia ciudad, especialmente para las personas que no pueden tener acceso a las estructuras sociales y económicas de la misma.

En ese entorno fracturado en todos los sentidos, existe un vínculo directo, en gran parte de los casos, entre la dinámica de una vida urbana incierta, y la certeza de la violencia, dado que el ejercicio —o el potencial empleo— de la violencia no solo se convierte en un medio de simple supervivencia, de garantizar la propia vida, sino que deviene en un modo de vida¹⁰⁸. Y en las zonas de infra-

¹⁰⁷ KUNKELER, Josjah; PETERS, Krijn. «The boys are coming to town: youth, armed conflict and urban violence in development countries». *International Journal of Conflict and Violence*, volumen 5, número 2. 2011, pp. 277-291, p. 284. Disponible en https://www.ijcv.org/index.php/ijcv/article/view/2873/pdf_33.

¹⁰⁸ BÜSCHER, Karen. «African cities and violent conflict: the urban dimension of conflict and post conflict dynamics in Central and Eastern Africa». *Journal of Eastern African Studies*, volumen 12, número 2, p. 203. Disponible en <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/17531055.2018.1458399?needAccess=true>.

viviendas, en las zonas marginales de las ciudades, esa es una realidad dominante y creciente.

Zonas de infraviviendas: ¿zonas de inseguridad!

Las zonas de infraviviendas crean las condiciones adecuadas para que germinen el conflicto y la violencia, cuestiones que no solo conducen a un incremento de los crímenes contra las personas y contra la propiedad, sino que también, y no menos importante, generan las condiciones propicias para la proliferación del crimen organizado y las redes de terror. Y en un mundo global, esos actores son capaces de aprovechar los cauces por los que discurre la globalización y la interconexión creciente urbana a escala planetaria.

Por lo tanto, se generan varias tipologías de cuestiones relacionadas con la seguridad¹⁰⁹, o más bien, con la falta de la misma: por una parte, la inseguridad personal, tanto en las zonas de infraviviendas como en las zonas próximas, que impide el bienestar humano e inhibe el desarrollo económico y social actual y futuro; y por otra, la escala del problema es —o puede llegar a ser— de tal magnitud que amenaza con minar no solo la capacidad de gobernanza a escala nacional y suponer un riesgo para el país, sino también, incluso, para y en el orden internacional.

¡Inseguridad personal!

La seguridad, además de unos parámetros medibles y cuantificables¹¹⁰, tiene un poderoso componente de percepción, y vivir en un barrio más seguro disminuye en un 50 % la probabilidad de victimización respecto a vivir en un barrio o una zona no segura, lo que refuerza poderosamente el sentimiento de desigualdad¹¹¹

¹⁰⁹ ENGELKE, Peter. «The security of cities. Ecology and conflict on an urbanizing planet». *Atlantic Council, Stimpson*. 2013, p. 46. Disponible en https://www.stimpson.org/wp-content/files/file-attachments/SecurityOfCities_1.pdf.

¹¹⁰ En este sentido GOBIERNO DE ESPAÑA. *Anuario estadístico 2018*. Ministerio de Interior. Disponible en <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario+Estad%C3%ADstico+del+Ministerio+del+Interior+2018/5a-35fad7-5386-44fb-83ae-9b14e678cc4a>.

¹¹¹ ALVARADO, Nathalie; MUGGAH, Robert. «Crimen y violencia un obstáculo para el desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe». *Documento IDB-DP-644*. Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre 2018, p. 8. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Crimen-y-violencia-Un-obstaculo-para-el-desarrollo-de-las-ciudades-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>.

en sentido pleno, incluyendo no solo la falta de oportunidades y servicios existentes en las zonas de infravivienda, sino también y muy especialmente, la falta de opciones y recursos para enfrentarse a la criminalidad, así como también la posibilidad de acceder a la policía y a la propia justicia.

Un aspecto relevante para la seguridad urbana y la realidad y percepción de la misma en los individuos está conformado por las instituciones de socialización existentes, tales como la familia, el colegio y el vecindario. Las estructuras familiares, que responden a una serie de patrones, se ven en muchos casos alterados por mor de la vida en la ciudad, incluyendo, y de manera sobresaliente, el cambio de papel de los jóvenes en las mismas, pues incluso el desarrollo de las tecnologías de comunicación, desde Internet a las redes sociales, crean una brecha intergeneracional mayor. Y si bien la educación constituye un elemento necesario, aunque no suficiente, para la posibilidad de ascenso social, en algunos casos los centros escolares se convierten en lugares donde se aprende la violencia y la exclusión, así como algunos vecindarios se convierten en incubadoras perfectas para el desarrollo del crimen organizado¹¹², sobre todo si la zona se ha convertido en una trampa de pobreza de la que han marchado todos aquellos que han podido.

El mercado laboral obvia, en gran medida, esas capas sociales más desfavorecidas, compuestas mayoritariamente por jóvenes con baja cualificación, generando grandes bolsas humanas que ni estudian ni trabajan; y, como añadido y consecuencia, la sensación de sentirse al margen de los procesos de decisión que les afectan, lo que motiva que la respuesta oscile desde la indiferencia y la apatía total hasta la violencia. La radicalización y el crecimiento del populismo se nutre, en muchos casos, de estas masas sociales.

La gente joven en los barrios marginales se convierte, debido a la falta de estructuras familiares o la debilidad de estas, a la falta de educación, a la falta de oportunidades y a la realidad o percepción de sentirse abandonados y discriminación, en miembros de bandas armadas, de grupos criminales que cada vez tienen mayores vínculos con el comercio internacional de drogas y se encuentran más «militarizadas», que van contando con más ca-

¹¹² VANDERSCHUEREN, Franz. «The evolution and challenges of security within cities». *UN chronicle*, volume L n.º 2. Agosto de 2013. Disponible en <https://unchronicle.un.org/article/evolution-and-challenges-security-within-cities>.

pacidades y mejor estructura y organización. Y esas bandas proporcionan a los jóvenes no solo un modo de vida, sino un sentido de pertenencia y de identidad social¹¹³. Les proporcionan, al menos aparentemente, lo que no han conseguido ni las estructuras de socialización ni la Administración pública.

No solo confieren sentido de pertenencia e identidad social, sino que, y teniendo en cuenta que estas bandas y grupos criminales basan su capacidad de acción en la habilidad para movilizar y manipular a las poblaciones —lo que consiguen empleando un amplio abanico de medios que van desde la persuasión a la coacción—, estas proporcionan un nuevo sistema de reglas y usos que posibilitan a las personas sentir seguridad y orden en medio de ese entorno caótico¹¹⁴, en medio de la difícil supervivencia diaria en los barrios marginales. De esta manera, de la inseguridad personal se pasa, en muchos casos, a la pertenencia o al apoyo a estos grupos; y si estas bandas consiguen que la población de estos barrios vea a los agentes de seguridad y judiciales del gobierno como criminales, como uniformados que han perdido la legitimidad necesaria para actuar —o si simplemente estos no tiene un comportamiento acorde a lo esperado de su condición—, el ciclo se cierra y realimenta.

Si finalmente la identidad y sentido de pertenencia procede de actores no estatales, si los servicios escasean o son inexistentes y si ni siquiera la seguridad me la da el Estado... ¿entonces para que lo quiero?

¡Inversión del contrato social!

Si la capacidad del Estado de proporcionar seguridad es escasa o nula, así como la de ejercer un nivel adecuado de gobernanza —que incluye la prestación de servicios—, el contrato social puede quebrarse. La ausencia de agentes de autoridad, el no cumplimiento de las leyes, la falta de tribunales —o la percepción de que todos estos elementos son corruptos o cómplices de las bandas armadas— quiebra el monopolio de la violencia estatal; e igualmente acontece con, la falta de capacidad, o de voluntad

¹¹³ KUNKELER, Josjah; PETERS, Krijn. «The boys are coming to town: youth, armed conflict and urban violence in development countries». *International Journal of Conflict and Violence*, volumen 5, número 2. 2011, pp. 277-291, p. 284. Disponible en https://www.ijcv.org/index.php/ijcv/article/view/2873/pdf_33.

¹¹⁴ KILCULLEN, David. *Out of the mountains: the coming age of the urban guerrilla*. Londres: C. Hurst & Co. Publishers, 2013, p. 114.

—o la creencia de que es así— de las autoridades legítimas de proporcionar acceso a servicios, asistencia e implementar políticas adecuadas, especialmente en las zonas más deprimidas. Y todo ello crea un espacio vacío¹¹⁵ de autoridad y legitimidad, y si el Estado se encuentra ausente, o si es desplazado, otros actores ocuparán su lugar. Sin ninguna duda.

El vacío siempre es ocupado por otros, en muchos casos por actores no estatales que suplen la acción de gobierno a nivel local y que así controlan vecindarios, mercados, poblaciones y flujos de recursos. Incluso en ocasiones, estos grupos, en muchas ocasiones armados, actúan como intermediarios entre el gobierno legítimo y las poblaciones, empleando esa fuerza y capacidad de mediación para obtener ventajas y competencias del Estado, incluyendo, a veces, el «permiso» o la aquiescencia para el desarrollo de determinadas actividades criminales.

Esta situación, que si bien no es exclusiva de los entornos urbanos, sí que resulta especialmente preocupante en estos, pues, como ya se ha señalado, el proceso de urbanización tiende a reordenar y modificar la tipología de las relaciones entre individuos, entre vecindarios y entre grupos humanos con las autoridades, sobre todo, en el caso de que el proceso de urbanización sea muy acelerado. Y en ese «río revuelto», de cambios y mutaciones rápidas y debilidad institucional, los actores no estatales compiten con los estatales, estableciendo normas, proporcionando recursos, eliminando las disputas¹¹⁶ —proporcionando así, un «orden»— y apropiándose, por consiguiente, del control de los flujos de recursos dada su condición de nuevos ostentadores del monopolio de la violencia. Por lo tanto, en muchas ocasiones, la violencia urbana, más allá de brotes esporádicos y ocasionales, cuando es sostenida, responde a una estrategia establecida de apropiación de las funciones estatales por parte de actores no estatales.

Estos actores son capaces de ejercer violencia, tanto en el ejercicio de su «gobierno informal» frente a las autoridades, como en la pugna entre ellos por el dominio y el ejercicio de dicho go-

¹¹⁵ SAMPAIO, Antônio. «Urban drivers of political violence». *IISS Research paper*. 18 de mayo de 2020, pp. 6-7. Disponible en file:///C:/Users/Windows%207/Downloads/Urban%20drivers%20of%20political%20violence%20-%20IISS%20Research%20Report.pdf.

¹¹⁶ UNITED NATIONS UNIVERSITY CENTRE FOR POLICY RESEARCH. «Preventing violent urban conflict». *Conflict prevention series* n.º 2. Agosto 2017, p. 4. Disponible en <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6432/PreventingViolentUrbanConflict-Aug-2017.pdf>.

bierno informal. Y dada su capacidad de acción e influencia —y la ausencia de la del Estado— pueden desestabilizar la situación de muchas maneras: por medio de huelgas, desordenes, protestas, enfrentando vecindarios, creando unidades de vigilantes, o, directamente entablando una lucha armada entre facciones¹¹⁷.

Además, la situación en dichos asentamientos informales de infraviviendas es tal que la presencia municipal, muchas veces ausente o inefectiva, solo es percibida como ejecutora de acciones represivas o por la aplicación de «políticas de mano dura» que solo contribuyen para separar, aún más, a los habitantes de estas zonas de las autoridades legítimas. Y ante esa situación —o percepción—, se puede generar un entorno de violencia comunitaria de bandas, de diferentes grupos que se centran tanto en aspectos económicos —robo y extorsión— como también en aspectos relacionados con la defensa de grupos étnicos o de ciertas comunidades, deviniendo en una suerte de «protectores»¹¹⁸, proporcionando, por tanto, un cierto «orden» y seguridad a un entorno completamente descohesionado y casi hobbesiano.

Considerando que, de manera mayoritaria, en los barrios de infraviviendas las posibilidades de una vida con un relativo nivel de calidad están absolutamente lejos de su alcance, la conflictividad e incluso la guerra no lleva asociada directamente una bajada en el nivel de vida, sino más bien la posibilidad de lo contrario. Incluso se indica que se puede llegar a encontrar liberación en la violencia, y que los reagrupamientos sobre una base étnica, religiosa, racial... contribuyen a crear «sociedades guerreras»¹¹⁹, grupos humanos que en un entorno de escasez y superpoblación se embarcan en conflictos como modo de vida, y haciendo que la distinción entre crimen y guerra sea cada vez más difusa, quebrando completamente el monopolio legítimo de la violencia que constituye la prerrogativa del Estado, y motivando que el concepto de «defensa nacional» sea reemplazado y subsumido en el de «defensa local», en una visión mucho más reducida y nada integradora, descohesionadora, localista y excluyente.

¹¹⁷ UNITED NATIONS UNIVERSITY CENTRE FOR POLICY RESEARCH. «Preventing violent urban conflict». *Conflict prevention series* n.º 2. Agosto 2017, p. 3. Disponible en <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6432/PreventingViolentUrbanConflict-Aug-2017.pdf>.

¹¹⁸ ENGELKE, Peter. «The security of cities. Ecology and conflict on an urbanizing planet». *Atlantic Council, Stimpson*. 2013, p. 47. Disponible en https://www.stimpson.org/wp-content/files/file-attachments/SecurityOfCities_1.pdf.

¹¹⁹ KAPLAN, Robert. «The coming anarchy». *The Atlantic*. Febrero 1994. Disponible en <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1994/02/the-coming-anarchy/304670/>.

La inversión del contrato social, la situación de «el Estado no me da nada y nada le pido» resulta patente en muchas zonas del mundo, pues el modelo de negocio de la conflictividad resulta muy atractivo a grupos paramilitares, siendo, por otra parte, un modelo que se realimenta, pues la inseguridad se transforma fácilmente en un recurso económico explotable. Y si falta la seguridad, y si el Estado no puede llegar a ciertas zonas, resulta muy sencillo que tampoco lleguen el resto de servicios y de asistencias sociales, desde redes de distribución de agua, luz y saneamiento a escuelas, hospitales, pasando por elementos de la administración e infraestructuras de transporte y comunicación, generando un «ecosistema perfecto»¹²⁰ para los grupos armados capaces de controlar amplias zonas de las ciudades y del territorio del entorno. Si la ciudad es inestable, su «alfoz» no será un remanso de paz.

El que controla la seguridad, el que desplaza en el ejercicio del monopolio de la violencia al Estado, tiene muchas opciones de ampliar su espacio de control y dominio, pues constituye el auténtico poder en la zona; basta ver cómo, durante la pandemia de COVID-19, la milicia chií Hezbollah es la que realiza la lucha contra el coronavirus —y la propaganda de dicha acción— en zonas del Líbano¹²¹; o como en varias de las favelas de Río de Janeiro, en las que viven más de 1,4 millones de personas —el 22 % de la población de la ciudad—, se impuso el toque de queda por los narcotraficantes y milicianos¹²², y no por las autoridades legítimas de la ciudad.

La pervivencia en el tiempo de estos actores no estatales no solo supone una seria dificultad para los Estados, que contemplan cómo en muchas zonas del país, realmente, el contrato social no existe —basta recordar las dificultades que tuvieron las autoridades brasileñas para mantener el control de las favelas de Río de Janeiro durante el Mundial de Fútbol (2014) y las Olimpiadas (2016), constituyendo este un motivo de preocupación nacional

¹²⁰ VIRCOULON, Thierry. «Écosystème des groupes armés en Centrafrique». *IFRI*. Abril 2020. Disponible en https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/vircoulon_groupes_armes_rca_2020_1.pdf.

¹²¹ LA RAZÓN. «La lucha contra el coronavirus como propaganda militar de Hizbulá». 7 de abril de 2020. Disponible en <https://www.larazon.es/internacional/20200406/mp-nhnqos2jcjj7savxg7dfwzi.html>.

¹²² EFE. «Narcos y milicianos imponen toque de queda en favelas por miedo a coronavirus». 26 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/narcos-y-milicianos-imponen-toque-de-queda-en-favelas-por-miedo-a-coronavirus/20000013-4205039>.

e internacional¹²³—, sino que esa durabilidad les permite incrementar el grado de sofisticación en su organización y capacidades, de tal manera que si bien, en muchos casos, su área de influencia y actividades queda restringida a un nivel local, en ocasiones crecen y generan unas sofisticadas redes criminales que se extienden por todo un país o a escala internacional. Así, a los cárteles de las drogas, a las grandes maras, o los grupos criminales y terroristas, sus estructuras organizativas, las capacidades y recursos con los que cuentan y el empleo en grado sumo y desmedido de la violencia les proporcionan capacidad para resistir las acciones policiales y de los agentes de la autoridad legítima¹²⁴, constituyendo un serio problema no solo a nivel local o nacional, sino también internacional, pues es a esa escala a la que se manifiesta su acción y efectos.

¡Geopolítica de los barrios de chabolas!

Las ciudades constituyen sistemas complejos, y forman los nodos más interconectados de este mundo global. Por ello, la comprensión de la compleja realidad urbana, de las cadenas de mando y poder —formales e informales— que se establecen, resulta esencial para afrontar la violencia en las ciudades; tanto, que la lucha contra la conflictividad urbana, especialmente la ejercida por grupos armados violentos, plenamente sistémica e interconectada, se señala que debe afrontarse por medio de la implicación internacional¹²⁵, así como principalmente, de manera preventiva, intentando evitar la aparición de estos grupos o su implantación de manera firme en los barrios marginales, pues el poder que alcanzan hace muy complejo su eliminación una vez se han asentado firmemente.

Son muchos los desafíos a los que se enfrentan las autoridades: la polarización existente, las desigualdades económicas y socia-

¹²³ EL PAÍS. «Brasil entra en una crisis de seguridad». 23 de abril de 2014. Disponible en https://elpais.com/internacional/2015/11/25/actualidad/1448484572_385347.html. EL PAÍS. «La seguridad pasa a ser la mayor preocupación de las Olimpiadas de Río». 27 de noviembre de 2015. Disponible en https://elpais.com/internacional/2015/11/25/actualidad/1448484572_385347.html.

¹²⁴ ENGELKE, Peter. «The security of cities. Ecology and conflict on an urbanizing planet». *Atlantic Council, Stimpson*. 2013, p. 47. Disponible en https://www.stimson.org/wp-content/files/file-attachments/SecurityOfCities_1.pdf.

¹²⁵ UNITED NATIONS UNIVERSITY CENTRE FOR POLICY RESEARCH. «Preventing violent urban conflict». *Conflict prevention series* n.º 2. Agosto 2017, p. 3. Disponible en <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6432/PreventingViolentUrbanConflict-Aug-2017.pdf>.

les que debilitan la cohesión social y favorecen la radicalización que puede acabar en un tipo de extremismo violento... fenómenos que se manifiestan a nivel local pero que tienen una naturaleza global, por lo que requieren de la respuesta concertada a nivel también global¹²⁶.

Así, basta observar el cambio que se ha producido en los patrones de reclutamiento de terroristas, pues refleja una mutación en la sociología del jihadismo en el norte de África, realizada para adaptarse y poder utilizar a su favor los hechos previamente relatados. En gran parte de estos países, el reclutamiento se produce cada vez con mayor frecuencia en las áreas urbanas, especialmente en las zonas exteriores y marginales de ciudades cosmopolitas como Casablanca, Túnez, Argel o El Cairo; y no solo se ha incrementado en estas áreas, sino que el proceso de reclutamiento se ha normalizado en las mismas¹²⁷. Por tanto, se ha producido un importante cambio relacionado con el jihadismo, como es el movimiento del mismo desde las áreas rurales a las urbanas¹²⁸; se han localizado las nuevas bolsas de desencanto y pobreza, se han localizado las nuevas zonas para cometer atentados y librar «sus batallas» a escala planetaria... y se ha procedido, por parte de los jihadistas, en consecuencia.

Por tanto, los vacíos de autoridad y el desencanto social generan no solo la posibilidad de nuevos adeptos para bandas y grupos, sino también de espacios para que otros actores, incluso estatales —las disputas entre Estados y bloques no han desaparecido, antes bien, en un planeta en plena reconfiguración, se han acentuado—, desplieguen directamente o, más normalmente, por medio de fuerzas delegadas (como es el caso de Hezbollah e Irán), en el territorio de otros países, en esas grandes zonas marginales, en esos espacios de desencanto e inseguridad, utilizándolas a modo de cabezas de puente... para lo que sea necesario.

¹²⁶ EUROPEAN FORUM FOR URBAN SECURITY. «Manifiesto seguridad, democracia y ciudades: coproducir políticas de seguridad urbana». Noviembre 2017, p. 10. Disponible en <https://issuu.com/efus/docs/manifeste-ves-web>.

¹²⁷ EL DAHSHAN, Mohamed; MASBAH, Mohamed. «Synergy in North Africa. Furthering cooperation». *Research paper, Middle East and North Africa Programme*. Chatham House, enero 2020, p. 6. Disponible en <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2020-01-2020-Synergy-North-Africa.pdf>.

¹²⁸ PARGETER, Alison. «Localism and radicalization in North Africa: local factors and the development of political Islam in Morocco». *International Affairs*, volumen 85, número 5. Septiembre 2009, pp. 1031-1044. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/40388922>.

Consecuentemente, la relación entre geopolítica y espacio urbano se puede materializar mediante las conexiones entre las pugnas de amplio espectro a nivel geopolítico con la micro geografía de la violencia a nivel urbano, creando así una línea de unión entre geopolítica, violencia armada y espacio urbano. Beirut, en el siempre complejo Líbano, constituye un elemento paradigmático¹²⁹ de esta realidad.

Y de esa manera, en una progresión cíclica y, a partir de un cierto punto, exponencial, las ciudades dejan de ser «espacios de seguridad» y se convierten en espacios de inseguridad para sus habitantes, para sí mismas, para su país e, incluso, a escala global.

Conclusión: ¡hay trabajo por hacer!

Sin seguridad no hay nada, solo caos y desorden.

Las ciudades, por su propia condición, son, deben ser, espacios y entornos de seguridad, lugares que posibiliten un lugar adecuado para la vida de las personas, para potenciar un crecimiento y un desarrollo sostenible, pues, como elementos claves que son, que interaccionan con el entorno no urbano, como partes esenciales de los Estados y de la propia humanidad, como piezas que contribuyen al mallado y a la articulación de tierras y sociedades, deben ser referentes claros en la marcha, con paso firme, hacia un mundo más seguro, más inclusivo y más sostenible.

Sin embargo, son múltiples y multifacéticas las amenazas a la seguridad de las ciudades, son diversas y complejas las situaciones, directas o inducidas, que quiebran la concepción de la ciudad como espacio seguro, que convierten sus barrios y calles en zonas de conflictividad y batalla, plenos de diferendos y diferencias, muy lejos de esa visión cálida y acogedora de la ciudad como refugio, de la ciudad como crisol. Y las dinámicas globales parece que, en algunos aspectos, no favorecen en exceso.

Pero nada más lejos que concluir con una visión catastrofista, con sensación de la inevitabilidad de un panorama desolador tan al uso de distopías y relatos catastrofistas. Los desafíos existen, pero también, la firme voluntad mayoritaria de hacerlos frente.

¹²⁹ En este sentido FREGONESE, Sara. *War and the city: urban geopolitics in Lebanon*. Londres: Bloomsbury Publishing, 2019.

La planificación y la gestión, el establecimiento de estrategias y políticas, de planes y proyectos, resulta del todo esencial y constituye la piedra angular e inicial de cualquier intento serio y amplio para acotar todas estas —y otras cuestiones— que puedan constituir una amenaza a la seguridad.

El problema de la inseguridad urbana es una cuestión global, y ha de afrontarse, preferentemente, de manera global, con las matizaciones locales que sean precisas. Y es necesario ser consciente que en este mundo global e hiperconectado, la inseguridad y el desorden, si se produce en un nodo de la red, se difundirán por la misma y a gran velocidad. Por ello es preciso y necesario actuar, de manera concertada, en la medida de lo posible, para evitar que los nodos de la red se conviertan en emisores de inseguridad.

Ciertamente, esos planes y políticas requieren, para su puesta en marcha y ejecución, de medios y de capacidades... y no siempre se está dispuesto a emplear esos casi siempre escasos recursos, y menos si es preciso hacerlo de manera preferentemente preventiva, menos si los efectos no se van a ver de manera inmediata o en mi propio entorno inmediato. Y si además es preciso hacerlo muy lejos...pues todavía menos. Pero ¿hay espacios lejanos o aislados en un mundo global?

La seguridad cuesta. Requiere de personal, de recursos, de medios y capacidades... pero la falta de seguridad es mucho más costosa. Mucho más. Prevenir es siempre mejor que curar. Y, en tiempos de pandemia como los que el planeta está viviendo en el momento de la redacción de este capítulo, esa máxima adquiere un valor y una carga de sensatez impresionante.

El primer paso para intentar resolver un problema es conocer que existe un problema, real o potencial; y, a partir de ahí, planificación y gestión, empeño de medios y recursos, de manera orquestada y organizada, y con un objetivo claro y unívoco. En este caso, la seguridad urbana.

Por ello, si la lectura del presente texto permite al lector ser consciente de la existencia de una problemática real, un paso muy importante se habrá dado hacia la consecución de una solución. Y ya solo queda seguir trabajando y contribuyendo en pro de la misma.

Hay trabajo por hacer... y Vd. ya ha comenzado. Muchas gracias.

