

## ¿“Prevención social y cultural”? Una revisión crítica del discurso y las proyecciones del *Plan de Prevención de la Radicalización* en España

Jesús C. Aguerri<sup>1</sup> y Daniel Jiménez-Franco<sup>2</sup>

Recibido: 30-12-2018 // Aceptado: 24-01-2022

**Resumen.** Este artículo plantea una revisión crítica del contenido, proyecciones y contexto de aprobación del *Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta*, especialmente en torno a algunos de sus puntos más controvertidos. Transcurridos cuatro años desde la aprobación del PEN-CLRV, no es posible realizar un contraste empírico de sus efectos, logros o carencias, aunque quizá ese mismo hecho sea ya un elemento relevante para avanzar algunos apuntes. En todo caso, habiendo de enfrentar algunas preguntas sin respuesta, nuestro análisis apuntará a los capítulos del plan dedicados a integrar esferas, instituciones y profesionales de la intervención asistencial, social o educativa en una estrategia teóricamente opuesta a sus tareas y planteamientos: la llamada “lucha contra el terrorismo”, su *ethos* securitario y su deriva bélico-policial. Tras una revisión de los conceptos que protagonizan el discurso y ciertas lógicas subyacentes a dicho discurso, el principal aporte de este artículo quiere subrayar un importante debate aún no resuelto sobre cómo afecta cierta noción de seguridad al diseño y la ejecución de las políticas públicas, así como las tendencias en curso al respecto de la relación entre las esferas de la protección social y el control punitivo.

**Palabras clave:** terrorismo; antiterrorismo; preventivismo; neoliberalismo; punitivismo.

[en] ‘Social and cultural prevention’? A critical review of the discourse and projections of the *Plan for the Prevention of Radicalisation* in Spain

**Abstract.** This article poses a critical review of the content, projections and context of approval of the *National Strategic Plan to Fight Violent Radicalization*, especially around some of its most controversial elements. Four years after the adoption of the PEN-CLRV, it is not possible to perform an empirical contrast of its effects, achievements or shortcomings, although this same fact may be a relevant element to advance some notes. In any case, even having to face some unanswered questions, our analysis will aim to those chapters dedicated to integrating the spheres, institutions and professionals from the spheres of social or educational intervention in a strategy which is almost opposite to their approaches: the so-called “fight against terrorism”, its biopolitical *ethos* and its police-warlike trend. After a review of the key concepts and an analysis of the underlying logic of this discourse, this article’s main contribution stresses an important –and unresolved– debate on how a certain idea of security affects the design and execution of the public policies, as well as the current trends regarding the relationship between the spheres of social protection and punitive control.

**Keywords:** terrorism; counter-terrorism; prevention; neoliberalism; punitivism.

**Agradecimientos.** La presente publicación ha sido posible gracias a la Ayuda FJC2020-042961-I financiada por MCIN/AEI / 10.13039/501100011033 y por la Unión Europea “NextGenerationEU/PRTR”

**Sumario.** 1. Introducción. Las palabras. 2. El Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta. 3. El contenido del PNE-LCRV. Las acciones. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

**Como citar:** Aguerri, J. C. y Jiménez-Franco, D. (2022). ¿“Prevención social y cultural”? Una revisión crítica del discurso y las proyecciones del *Plan de Prevención de la Radicalización* en España. *Polít. Soc. (Madr.)* 59(2), 62120. <https://dx.doi.org/10.5209/poso.62120>

### 1. Introducción. Las palabras

En la línea de una tendencia global, el Estado español gestiona la *radicalización islamista* por una doble vía penal y social-securitaria. Esta última desarrolla una serie de medidas cuya estructuración y principios básicos se encuentran recogidos en un Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta [en adelante

<sup>1</sup> Universidad Miguel Hernández (España)  
E-mail: [j.aguerri@crimina.es](mailto:j.aguerri@crimina.es)

<sup>2</sup> Universidad de Zaragoza (España)  
E-mail: [djf@unizar.es](mailto:djf@unizar.es)

PEN-LCRV]<sup>3</sup> que otorga a sus medidas un carácter “social y cultural”. Dicho Plan desarrolla los principios de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN-2013) y forma parte de la Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización (EICTIR). Dada la incipiente implantación del plan<sup>4</sup> y la dificultad para acceder a los actores implicados en su desarrollo y ejecución, los datos disponibles para valorar los resultados son escasos. No obstante, el PEN-LCRV y sus documentos de referencia pueden ser analizados según las lógicas que subyacen a las medidas propuestas. Podemos por tanto aproximarnos a las bases de su terminología, y a las raíces y lógicas subyacentes de las acciones planteadas para tratar de comprender qué significa prevenir de forma social y cultural la radicalización.

### 1.1. Radicalización

La definición del término radicalización ha ido variando en función del uso que se ha querido hacer de él. Como señalan Antón-Mellón y Parra entre otros<sup>5</sup>, las diferentes formas en que la academia y las instituciones definen el término *radicalización* han provocado que se confundan los términos que componen este proceso. Esta cuestión incide de forma notable en el diseño de políticas públicas:

Desde la definición otorgada por Peter Neumann, que describe la radicalización como *lo que sucede antes de que la bomba explote*, hasta la conceptualización que realiza la Comisión Europea y que se limita a señalar que se trata de una *socialización del extremismo que se manifiesta en actos de terrorismo*, y de un fenómeno en el que *personas se adhieren a opiniones, puntos de vista e ideas que pueden conducir a actos de terrorismo [...]*. Los intentos de definirla en términos absolutos revelan desacuerdos sobre la relación entre radicalismo y violencia, y sobre la relación entre pensamiento y acción, lo que acarrea múltiples confusiones que impiden el establecimiento de políticas funcionales exitosas y exentas de riesgos (Antón-Mellón y Parra, 2014: 79-80).

Ahí asoma una controversia que nos llevó a elaborar este artículo: la tensión entre fines declarados y fines latentes que caracteriza tantos argumentos en torno a las políticas de seguridad o, si se quiere, la brecha que a menudo separa sus funciones explícitas y sus efectos reales. ¿Qué enfoques y análisis determinan el objetivo de cada política? ¿Cómo se relaciona el discurso que justifica cada tendencia en materia de control punitivo con los efectos –simbólicos, materiales, políticos, socioeconómico– de su aplicación?

El marco de referencia para categorizar y combatir los *perfiles radicales* se asienta en cuatro pilares ideológicos de la democracia occidental: *imperio de la ley* (estado de derecho), *derechos humanos*, *pluralismo político* y *separación de poderes* (*ibid.*: 80). Aunque el término *radical* remite originalmente a la perspectiva que busca identificar *la raíz* de un objeto, hoy su acepción hegemónica señala “posturas contrarias al *statu quo* existente que pretenden subvertir el mismo o cambiar determinados aspectos sociales (lo que algunos autores han identificado con el activismo)” (*ibid.*: 80). En el campo que nos ocupa –la *seguridad*–, el elemento definitorio de la radicalización es “un compromiso con el uso de estrategias o métodos violentos en conflictos políticos” (*ibid.*: 79).

Así, aunque se trata de una condición básica para todo concepto de uso normativo y con consecuencias jurídicas, encontrar una definición formal de la radicalización no es tarea fácil. La Decisión Marco (DM) 2008/919/JAI del Consejo de Europa (CE), que sirvió como base a la LO 2/2010 *de reforma del Código Penal*, habla de “penar en todos los estados miembros la difusión, captación y adiestramiento” para “prevenir el terrorismo”:

La atención debe centrarse en distintos aspectos de la prevención, preparación y respuesta con objeto de mejorar y, en caso necesario, complementar las capacidades de los Estados miembros para luchar contra el terrorismo, concentrándose particularmente en la captación, la financiación, el análisis de riesgos, la protección de infraestructuras vitales y la gestión de las consecuencias.

Sin embargo, el documento de la DM habla de *adiestramiento* mientras el preámbulo de la LO 5/2010 añade el *adoctrinamiento* y la *formación de terroristas* sin aclarar referencia específica de rango superior. El

<sup>3</sup> Una versión del análisis del PEN-LCRV en inglés, más sintética, adaptada al contexto internacional y centrada en el contexto de excepcionalidad ha sido publicada por los autores en Aguerri, J.C. y Jiménez Franco, D. (2021): “On Neoliberal Exceptionalism in Spain: A State Plan to Prevent Radicalization”, *Critical Criminology*, 29, pp. 817-35. <https://doi.org/10.1007/s10612-021-09596-8>

<sup>4</sup> Pese a su voluntad de integrar a todos los niveles de la Administración pública, a la sociedad civil y a los colectivos vulnerables, el balance del plan a 29.07.2017 (30 meses después) reconocía su aplicación en 13 de los 8.000 municipios españoles. Solo el ayuntamiento de Málaga reconocía haberlo implementado. Cataluña y País Vasco pusieron en marcha sus programas contra la radicalización “sin coordinación alguna”, según fuentes de la lucha antiterrorista. “[...] en general prefieren no salir en los papeles porque implica reconocer que tienen algún problema con algún colectivo y quieren evitar críticas de xenofobia o criminalización”. “*Aquí cada uno está a lo suyo y no hay puesta en común de nada*, dice un mando de la lucha antiterrorista” (*El País*, 28.08.2017).

<sup>5</sup> Ver, por ejemplo, Sedgwick (2010) sobre la confusión generada en torno al concepto; Pulino y Verdolini (2017) para una actualización de los usos del término en la jurisdicción estatal italiana; Mandel (2009), Kundnani (2012) o Schmid (2013) para una revisión más amplia del debate y su bibliografía.

artículo 575 del CP recoge el *adoctrinamiento* y el *adiestramiento pasivo*<sup>6</sup> como figuras punibles, y matiza la subcategoría del *autoadoctrinamiento*: “[...] quien, con la misma finalidad de capacitarse para cometer alguno de los delitos tipificados en este capítulo, lleve a cabo por sí mismo cualquiera de las actividades previstas en el apartado anterior”. El artículo 576 amplía el concepto de *colaboración con organización o grupo terrorista* asimilando conductas que plantean ciertas dificultades de encaje legal: la respuesta punitiva apunta a grupos o células (incluso conductas individuales) que tengan por objeto *captar, adoctrinar, adiestrar o formar* terroristas. Menos claro queda cuándo y cómo se convierte cada individuo en terrorista. En la misma línea, el artículo 579 alude a la distribución o difusión pública por cualquier medio de mensajes o consignas que, sin constituir resoluciones manifiestas de delito (provocación, conspiración o proposición para la realización de una concreta acción criminal), se acrediten como medios innegablemente aptos para generar el caldo de cultivo en el que, en un instante concreto, la decisión de delinquir llegara a madurar. A pesar de lo que exigen la DM y el Convenio del CE sobre terrorismo, no hay acuerdo en la jurisprudencia sobre si tales conductas deberán o no generar o incrementar un cierto riesgo de comisión de un delito de terrorismo.

Los criterios y posibilidades para identificar y evaluar ese riesgo generan una suerte de *zona gris*: aunque el ordenamiento penal, por definición, persigue actos y no pensamientos, la línea divisoria entre ideas, actitudes y acciones se deforma al ritmo de las reformas penales. Así, aunque no sea fácil encontrar una definición jurídica acotada, el concepto *radicalización* se repite en los textos citados<sup>7</sup>.

En el plano internacional encontramos que la Comisión Europea definió la radicalización en 2002 como “el fenómeno en el cual personas se adhieren a opiniones, puntos de vista e ideas que pueden conducir a actos de terrorismo”. En cuanto a las resoluciones de la Asamblea General (AG) y del Consejo de Seguridad (CS) de NN. UU., debe destacarse que en 2001 se crea el *Counter Terrorism Committee* [S/RES/1373] y en 2006 se aprueba la *United Nations Global Counter-Terrorism Strategy* [A/RES/60/288], que habla de “prevenir y combatir el terrorismo” con una referencia explícita al *extremismo*: “El éxito en esta área [la *inclusión social*], especialmente en el desempleo juvenil, podría reducir la marginalización y la consiguiente sensación de victimización que empuja al extremismo y el reclutamiento de terroristas”. Pero el término *radicalización* no aparece hasta la Resolución 1963/2010 del CS:

Reconociendo que el terrorismo no será derrotado solo por la fuerza militar, las medidas legales y las labores de inteligencia, y subrayando la necesidad de combatir las condiciones conducentes a la expansión del terrorismo, como señala el primer eje de la Estrategia Global contra el terrorismo de NN. UU. (A/RES/60/288), incluyendo, pero sin limitarse a ella, la necesidad de redoblar los esfuerzos para una prevención exitosa y una resolución pacífica del conflicto prolongado, así como promover el Estado de derecho, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la buena gobernanza, la tolerancia y la inclusión, con el fin de ofrecer una alternativa viable a quienes podrían ser susceptibles de reclutamiento terrorista o de radicalización violenta.

La RES/2129/2013 reproduce esa mención planteando la alternativa viable no en clave sustitutoria sino como recurso “periférico o complementario” (Manzanos, 2011) dentro de la misma *epistemología penal de la seguridad*.

*Extremismo violento y radicalización* reaparecen en la RES/68/276/2014 y la RES/2170/2014<sup>8</sup> de la AG:

Es urgente que todos los Estados miembros se unan contra el extremismo violento y la violencia sectaria en todas sus formas y manifestaciones, apoyen los esfuerzos de sus líderes para discutir en sus comunidades las causas del extremismo violento y la discriminación y desarrollen estrategias para enfrentar esas causas. Ha de subrayarse que Estados, organizaciones regionales, entidades no gubernamentales, instituciones religiosas y medios de comunicación tienen un papel importante en la promoción de la tolerancia y el respeto por la diversidad religiosa y cultural.

A continuación, la RES/2178/2014 del CS, que sirvió de base a la LO 2/2015 *de reforma del CP*, subraya la necesidad de:

prevenir la radicalización conducente al terrorismo [...] reconociendo que para hacer frente a la amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros es necesario abordar de manera integral los factores subyacentes, lo que incluye prevenir la radicalización que conduce al terrorismo. [...] individuos que, tras su radicalización y adoctrinamiento, intenten perpetrar ataques contra los objetivos señalados, incluyendo atentados suicidas.

<sup>6</sup> El ministro de Interior Jorge Fernández Díaz, autor de otras expresiones como *ingeniería jurídica* (al respecto de la Sentencia del Tribunal Europeo de DD. HH. sobre la llamada “Doctrina Parot”) o *frontera flexible* (al respecto de las “devoluciones en caliente” legalizadas en la LO 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana), propuso “una nueva definición del delito de terrorismo que contemple el *adiestramiento pasivo*” (Gabinete de Prensa Ministerio del Interior, 2013).

<sup>7</sup> A veces con variantes como *radicalización conducente al terrorismo*. Otras veces, *extremismo violento* equivale a *radicalización*. En inglés, *radicalization to terrorism* y *extremist ideology*.

<sup>8</sup> En ese caso, dado que el tema tratado en el documento son los llamados *foreign fighters*, tanto *extremist ideology* como *radicalization* aparecen vinculados al fenómeno de las personas retornadas.

Esa progresiva redefinición de tipos delictivos es fruto de un proceso que tiene que ver con el concepto de *terrorismo* como “motor de un cambio jurisprudencial” (Rodríguez Yagüe, 2013: 15) que generaliza ciertas prácticas de *excepcionalidad penal*. La siguiente cita del Tribunal Supremo da cuenta de ello:

El terrorismo no es la única delincuencia organizada existente, pero sí es la que representa como señal específica de identidad una férrea cohesión ideológica que une a todos los miembros que integran el grupo terrorista, cohesión ideológica claramente patógena dados los fines que orientan su actividad, que primero ilumina el camino de la acción y después da sentido y justificación a la actividad delictiva (STS 21.05.2002).

La excepción penal, que se abrió paso en los años ochenta para reforzarse con el CP de 1995<sup>9</sup> y alcanzar su máxima expresión con las reformas de 2003 y el *Código Penal de la Seguridad*, tiene en la noción de terrorismo su principal justificación. La LO 7/2003 introdujo requisitos de orden moral o intelectual como renunciar a los medios y fines de la actividad. El CP de 2015 expandió la tradición del *Derecho Penal de Autor* en un marco jurídico-político con tres ejes principales: “Neoliberal, colonial y securitario” (Mendiola, 2014).

## 1.2. Terrorismo

La noción de radicalización se vincula íntimamente al *terrorismo*, otro concepto carente de una definición precisa desde el momento de su inclusión en la legislación penal democrática hasta la última reforma de 2015, momento en que tiene lugar la vuelta de tuerca expansiva en torno a la noción de radicalización.

Hasta 1997 no hubo una sola ley que especificara la definición de terrorismo, aunque las alusiones no faltaban en el CP, la LECr o la propia Constitución de 1978. El CP de 1995 incluyó una descripción de “lo que son actos terroristas” (Serrano Gómez, 2004: 1035) y la primera definición en el ordenamiento jurídico español se encuentra en la Sentencia 2/1997 del TS:

actividad planificada que individualmente o con la cobertura de una organización, con reiteración o aisladamente, utilizando medios o realizando actos destinados a crear una situación de grave inseguridad, temor social o de alteración de la paz pública, tiene por finalidad subvertir total o parcialmente el orden político constituido.

Desde entonces se ha ido imponiendo una concepción teleológica del terrorismo centrada en sus *fin*es antes que en las formas de organización o los medios empleados<sup>10</sup>. La LO 2/2015 *por la que se modifica la LO 10/1995 del CP en materia de delitos de terrorismo* consagra esa tendencia<sup>11</sup> desconectando la exigencia de “colaboración o pertenencia” a una organización, además de ahondar en la dimensión inmaterial y subjetiva del fenómeno. Su preámbulo incluye expresiones como *adoctrinamiento en el odio, ideario extremista y violento, fanatismo totalitario, líderes carismáticos o mensaje de extrema crueldad*, además de una referencia explícita a la necesidad de actualizar la normativa “para dar cabida al fenómeno del terrorismo individual y a las conductas que constituyen la principal preocupación de la comunidad internacional, en línea con la RES/2178/2014 del Consejo de Seguridad de NNUU”, es decir, para que “el rigor de la respuesta penal frente a crímenes tan graves contemple, además de las modalidades de terrorismo ya conocidas, las que proceden de las nuevas amenazas”.

El dispositivo securitario se actualiza en torno a esas nuevas amenazas. El control punitivo se articula en el marco de unas políticas que borran las divisiones *interior-exterior, protección-seguridad, idea-acto, virtual-material* o *prevención-castigo*.

[El *terrorismo internacional de corte yihadista*] se caracteriza por su vocación de expansión internacional, a través de líderes carismáticos que difunden mensajes y consignas por medio de internet y, especialmente, mediante el uso de redes sociales, haciendo público un mensaje de extrema crueldad que pretende provocar terror en la población o en parte de ella y realizando un llamamiento a sus adeptos de todo el mundo para que cometan atentados. Los destinatarios de estos mensajes pueden ser individuos que, tras su radicalización y adoctrinamiento, intenten perpetrar ataques contra los objetivos señalados, incluyendo atentados suicidas (cf. Preámbulo de la LO 2/2015).

## 1.3. Prevención

La necesidad prioritaria es proteger “los pilares en los que se sustenta el Estado de Derecho y el marco de convivencia de las democracias del mundo entero” (*ibid.*). Llegados a este punto resulta inevitable plantear

<sup>9</sup> “El terrorismo individual es una tipificación introducida en el CP español de 1995 que no cuadra de ningún modo con la orientación de la regulación española en este sector, estructurada en torno a la especial peligrosidad de las organizaciones terroristas” (Cancio, 2003: 102).

<sup>10</sup> Centrada, pues, en los elementos morales, políticos, ideológicos o intelectuales que ocupan una suerte de periferia inmaterial y subjetiva de la violencia política como fenómeno.

<sup>11</sup> Tras la entrada en vigor de la LO 2/2015, esta definición de terrorismo basada en criterios teleológicos se incluye en el artículo 573 del CP (Aguerri, 2018: 94 y ss.), inspirado en la DM 2002/475/JAI del CE sobre la lucha contra el terrorismo, modificada por la DM 2008/919/JAI.



una serie de preguntas. Entre todas ellas, las que delimitan el marco de este trabajo son *¿cómo prevenir?* y *¿qué prevenir?* Los discursos que señalan como culpable de los síntomas de problema –por grave que pueda ser su efecto– a quien vive *dentro* de los fenómenos no representan ninguna novedad en la racionalidad gubernamental de las sociedades modernas. De entre todos los factores que participan en la reproducción de esos discursos y esa racionalidad, el miedo es el movilizador más potente. “Gobernando a través del miedo al delito” (Simon, 2007) se refuerza la lógica *preventivista*. A su vez, la incorporación de elementos identitarios al discurso apunta al *otro diferente* como “inferior antropológico” (eje colonial), al *otro ajeno* como “amenaza” (eje securitario) y al *otro en desventaja* como “recurso humano” (eje neoliberal), consolidando una suerte de *paradigma de la sospecha etnificada*.

Como legitimador del argumentario punitivo neoliberal, la significativa prevención naturaliza una imposición de métodos *actuariales* de cálculo, predicción y gestión de riesgos que estrecha el vínculo social-penal (Harcourt, 2007). Los procesos de privatización y expansión de las lógicas punitivas a ciertos ámbitos extrapenales ya venían contribuyendo a estrechar ese vínculo. Por eso, empleando el término *preventivismo*, subrayamos la aparente paradoja que implica *decir prevención e imponer castigos*: la retórica defensiva-social<sup>12</sup> persigue el doble objetivo latente de gobernar a la audiencia incluida y gestionar a la masa excluida. En el marco de un régimen productor de desprotección material y “daño social” (Hillyard y Tombs, 2004), los dispositivos securitarios se caracterizan por “priorizar un control externo anticipatorio y estigmatizador” (Harcourt, 2007).

La prevención de los problemas sociales por medio de las estructuras de protección social tiende a ocupar un espacio marginal en el discurso y la práctica política. Cuando se abandona la idea de justicia material (léase *de los derechos humanos*), la respuesta se desplaza desde la seguridad social al miedo al delito. La seguridad social como responsabilidad del Estado de derecho ha cedido terreno al sistema penal como legitimador securitario del “mercado-Estado” (Jiménez, 2016: 192-3). En la práctica, el preventivismo impide discutir sobre la prevención *en sentido fuerte* de los conflictos, menos aún en un contexto que también tiende a borrar las divisiones nacional-internacional o policial-bélica, cf. *infra*. A su vez, el reflejo preventivista fomenta un estado de emergencia permanente en beneficio de las tecnologías de vigilancia y control situacional (Brandariz, 2014: 14), minimizando o derogando una variedad de programas de intervención social<sup>13</sup>. El castigo se desplaza a momentos y planos previos al acto punible, pues su fin es “el aseguramiento frente a hechos futuros, no la sanción de hechos cometidos. El discurso legislativo se acerca al siguiente: el Otro *me lesiona ya por [...] su estado* (en ausencia de legalidad o carencia de leyes: *statu injusto*), *que me amenaza constantemente*” (Jakobs, 2003: 40). La lógica del enemigo subordina la responsabilidad estatal al discurso securitario-preventivista<sup>14</sup>.

\*

Hasta aquí algunos elementos que entendemos necesarios para analizar el contenido, las proyecciones y el contexto de aprobación del PEN-CLRV, aunque la clave genealógica de la *radicalización* remite al proceso sociohistórico y al marco estructural de su construcción como concepto (Mosteyrín y Limón, 2017: 807). Aun siendo esperable que un plan “de seguridad” ignore esa clave, entendemos que nosotros sí estamos obligados a no perder de vista el contexto en que dicho plan se diseña y desarrolla. El debate sobre la problematización social o penal de las expresiones de un conflicto tan complejo no es una cuestión menor.

Como adelantamos en la presentación, nuestro análisis apuntará a la intención expresada por el plan de incorporar a una serie de “actores cooperadores”, intención que prioriza los sectores de la integración y asistencia social. Diferentes instituciones y operadores socioeducativos son llamados a participar en una estrategia ajena a sus métodos y principios. Veamos.

## 2. El Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta

Las raíces de PEN-CLRV se encuentran en la ESN-2013, que actualiza la *Estrategia Española de Seguridad 2011*<sup>15</sup>. Este documento define el concepto de seguridad y lista las amenazas a esta que el Estado considera prioritarias. Además, esta estrategia será la base para la creación del CITCO, órgano que dirigió la elaboración del PEN-CLRV. Dentro de la ESN-2013, encontramos ya una mención a la radicalización, al hacer referencia dentro del apartado de terrorismo a “la posible radicalización de los *emigrantes* [sic<sup>16</sup>] tanto de primera como de segunda generación” (Presidencia de Gobierno, 2013: 33).

<sup>12</sup> Sobre el excepcionalismo y la defensa social como vías de empuje de las racionalidades *neocon* en las estrategias de control penal, ver Vila Viñas (2012: 199 y ss.).

<sup>13</sup> Ver De Giorgi (2002: 121), Garland (2005: 184), Brandariz (2007: 19).

<sup>14</sup> “Yo no investigo posibles atentados, yo investigo la organización y lo que puede ser un peligro futuro”, respondía en 2014 el juez de la AN Javier Gómez Bermúdez al abogado de los anarquistas acusados por la *Operación Pandora* (Salellas, 2014). La causa acabó archivada, como todas las derivadas de las operaciones policiales inmediatamente posteriores (Jiménez, 2015: 171-82).

<sup>15</sup> La ESN-2013 fue definida como continuista respecto a su versión de 2011 (Presidencia de Gobierno, 2013). Su aporte más significativo fue un “modelo institucional integrado” reclamado por la EES-2011 que incluye al Consejo de Seguridad Nacional y los Comités Especializados (*ibid.*).

<sup>16</sup> Desde 2015, tanto expertos en migraciones internacionales como algunas ONG y organismos internacionales (principalmente ONU, OIM y ACNUR) han sustituido el uso de términos como *emigrante* e *inmigrante* por *migrante*: <https://refugeesmigrants.un.org/es/definitions>; <https://>

Al mismo tiempo, el PEN-LCRV también encuentra parte de sus bases en el EICTIR, por lo que nace el PEN-LCRV como un vehículo para implementar el EICTIR y articular la política del Estado en materia de radicalización. La EICTR traslada al contexto español la *Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo* y la *Estrategia de la Unión Europea para la Lucha contra la Radicalización y la Captación de Terroristas*. Ambos documentos plasman, a su vez, la *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un modelo común de seguridad* (ESIUE), aprobada durante la presidencia española del Consejo de Europa en 2010 para materializar las obligaciones de los firmantes del Tratado de Lisboa.

La ESIUE incluye el terrorismo –“en cualquiera de sus formas”– entre los “mayores desafíos para la seguridad interior de la Unión Europea”, con mención explícita a “su capacidad de reclutamiento a través de la radicalización” (UE, 2010: 14). También define la seguridad interna a partir de la prevención de amenazas potenciales, citando la radicalización como una de las derivadas del terrorismo. La línea marcada por esta estrategia es “prevenir la radicalización” instando a que los servicios de inteligencia recaben la información suficiente para “anticipar la delincuencia” (UE, 2010: 22), pero esta labor no queda solo en manos de las agencias policiales, sino que deberá “implicar a las instituciones y a los profesionales, tanto a nivel nacional como local” (*ibid.*: 23).

Así, de vuelta al ámbito jurisdiccional de aplicación del plan, la clave de la ESN-2013 es el concepto de seguridad que esta pone en juego. Como en una suerte de cajón de sastre, los mismos principios rectores y la misma estructura burocrática habrán de coordinar la gestión de las amenazas identificadas y los objetivos de actuación: conflictos armados, terrorismo, ciberamenazas, crimen organizado, inestabilidad económica y financiera, vulnerabilidad energética, proliferación de armas de destrucción masiva, flujos migratorios irregulares, espionaje, emergencias y catástrofes, vulnerabilidad del espacio marítimo y vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales (Presidencia de Gobierno, 2013)<sup>17</sup>. La *radicalización islamista* se vincula a dos de esas amenazas: terrorismo y flujos migratorios irregulares. El concepto de seguridad de la ESN-2013 se dice “amplio y dinámico” porque cubre “todos los ámbitos concernientes a la seguridad del Estado y de sus ciudadanos”, “desde la defensa del territorio a la estabilidad económica y financiera o la protección de las infraestructuras críticas” (*ibid.*: 9). Como afirma en el prólogo el entonces presidente Mariano Rajoy, esta estrategia parte de “la importancia de la seguridad como garantía de bienestar de los ciudadanos y de la estabilidad del propio Estado”. Tal es esa importancia que “garantizar la seguridad es una responsabilidad del Gobierno, pero es también una tarea de todos” (*ibid.*: III), declaración que muestra cierto espíritu “pacificador” en el siguiente sentido:

Desentrañar la lógica de la pacificación es un modo de combatir un concepto central del lenguaje social y político contemporáneo, a saber, la seguridad [...]. Para la pacificación es fundamental la seguridad (Neocleous, 2016: 10).

La definición de seguridad nacional expuesta en el plan refiere a

la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos (*ibid.*: 6).

Esta definición distingue un ámbito interior –*defensa de España y protección de sus ciudadanos*– y otro exterior –*seguridad internacional*–, pero disuelve esa misma división al plantear que “la seguridad y el bienestar de España y sus ciudadanos se determinan y gestan dentro y fuera de nuestras fronteras. Ya no es posible distinguir entre seguridad exterior e interior” (*ibid.*: 11). Esta contradicción parece corresponderse con el doble movimiento de asimilación y exclusión que estudiara Balibar: “La herencia del colonialismo es, en realidad, una combinación fluctuante de exteriorización continuada y *exclusión interior*” (1998: 83).

A su vez, dicha combinación guarda cierta relación con la creciente confusión entre seguridad y defensa. Orden interno y política bélica se funden en una sola esfera: “El concepto de seguridad ha integrado en sí el de defensa y a la política de Defensa se le ha sobrepuesto la política de Seguridad” (Moliner, 2015: 2), cuestión que aporta a la defensa una justificación para existir y expandirse.

No obstante, considerando el valioso aporte de Neocleous a este respecto, cabe cuestionar esa misma afirmación acerca de *una politización de lo militar y una militarización de la policía*. Según este autor,

el concepto de pacificación nos permite entender los poderes *convergentes* de la guerra y la policía y comprender que estos poderes *siempre han sido convergentes*. Las implicaciones de este argumento son que las consideraciones de la *politización de lo militar* y la *militarización de la policía* están basadas en una dicotomía liberal entre *la policía* y *lo militar*. Pero desde la perspectiva de la teoría crítica esta dicotomía no tiene sentido. Desde la pers-

[www.iom.int/es/quien-es-un-migrante](http://www.iom.int/es/quien-es-un-migrante); <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/7/5b9008e74/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto.html>; <https://www.fundeu.es/recomendacion/emigrante-inmigrante-migrante/>

<sup>17</sup> *Seguridad Nacional, un modelo compartido*: <http://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/qu%C3%A9-es-seguridad-nacional/riesgos-amenazas-para-seguridad-nacional>

pectiva de la teoría crítica, los poderes bélicos y policiales siempre han funcionado conjuntamente en tanto que medios a través de los cuales se constituye el orden social (Neocleous, 2016: 20).

La primera línea de acción de la ESN-2013 consiste en una “defensa nacional” cuyo objetivo es

hacer frente a los conflictos armados que se puedan producir como consecuencia tanto de la defensa de los intereses o valores exclusivamente nacionales [...] como de la defensa de intereses y valores compartidos en virtud de nuestra pertenencia a organizaciones internacionales [...] (Presidencia de Gobierno, 2013: 40).

La ciudadanía (*nacional*) actúa así como eje segregador y marcador del control en la producción de seguridad, lo que conduce a la ideologización de toda universalidad (léase *nuestros valores*) y evita cuestionar la responsabilidad constitucional del Estado en la realización efectiva de los derechos fundamentales de todas las personas. Al tiempo que la política de seguridad se convierte en política de defensa, el bienestar de los ciudadanos se toma como justificación de la actividad bélica contra el resto<sup>18</sup>.

\*

Aunque el PEN-LCRV es rico en detalles, cabe esperar que su aplicación sufra cambios relevantes, incluso podría no implementarse en su totalidad. A esta limitación debemos añadir que nuestro análisis enfoca al discurso sobre el ámbito interno del Plan – limitado al “territorio soberano del estado”<sup>19</sup>– porque tiene más protagonismo y propone acciones más detalladas.

Aprobado el 30 de enero de 2015 y presentado por el entonces ministro de Interior Jorge Fernández Díaz, “el Plan distingue tres ámbitos de actuación: el interno (en España), el externo (fuera de España) y el ciberespacio (en Internet) y tiene tres áreas de actuación definidas por el *antes* (área de Prevenir), el *durante* (área de Vigilar) y el *después* (área de Actuar) de todo proceso de radicalización” (Ministerio del Interior, 2015)<sup>20</sup>. Pese a esta mención a “todo” proceso de radicalización, el ministro subrayó que “sin perjuicio de que este Plan esté orientado hacia todo tipo de *radicalización violenta*, no cabe duda de que, en la actualidad, la principal amenaza procede del terrorismo yihadista” (*ibid.*).

La elaboración del PEN-LCRV fue coordinada por el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO). En ella participaron 12 Ministerios, el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), la Fundación Pluralismo y Convivencia del Ministerio de Justicia y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (Ministerio del Interior, 2015). Según sus autores, el objetivo del plan es “constituir un instrumento eficaz de detección temprana y neutralización de los brotes y focos de radicalismo violento, actuando sobre aquellas comunidades, colectivos o individuos en situación de riesgo o vulnerabilidad” (CITCO, 2015). En consecuencia, el plan busca erigirse como “un instrumento eficaz de tratamiento que previene y evita el surgimiento y desarrollo de procesos de radicalización violenta” (Ministerio del Interior, 2015)<sup>21</sup>. Para cumplir con esa función fija tres áreas de actuación: el *área de Prevenir* se destina a “generar confianza y legitimación social y a impedir la propagación de las ideologías radicales violentas, contrarias a los principios y valores democráticos”. La *de Vigilar* está “diseñada para ejercer funciones de observación, vigilancia y tratamiento, desde el ámbito territorial local, sobre los procesos de radicalización violenta incipientes o en los primeros estadios de su evolución y obstaculizar o anular dicha evolución”. Por último, el *área de Actuar* está “enfocada al seguimiento e investigación de los colectivos y/o individuos que legitimen la violencia e incluso generen actividades violentas, justifiquen y/o colaboren en ellas, fundamentalmente las de carácter terrorista, con el fin de neutralizar y/o minimizar sus efectos” (CITCO, 2015: 8).

Además, el PEN-LCRV detalla los actores públicos y privados a quienes corresponde colaborar con el plan: administración, colectivos en riesgo o vulnerables a la amenaza de la radicalización y sociedad civil en su conjunto. La administración es el actor que asume la implementación del plan. Los cooperadores son esos “colectivos en riesgo o vulnerables a la amenaza de radicalización” que se entienden directamente afectados por el desarrollo del plan, cuya incorporación a las estructuras creadas se facilitará mediante la participación de individuos cualificados y/o miembros de entidades representativas. A las principales entidades de la llamada “sociedad civil” se les asigna el papel de actor cooperador “priorizando los sectores de mayor incidencia en

<sup>18</sup> En 2015, el Ejército español luchaba contra la *amenaza yihadista* en “7 misiones de la UE (EUFOR ALTHEA BiH, EUTM-Mali, EUMAM RCA, EUNAVFOR Med, EUNAVFOR Atalanta, EUCAP Néstor y EUTM Somalia); 3 de la OTAN (RESOLUTE SUPPORT en Afganistán, ACTIVE FENCE en apoyo en la Defensa Aérea de Turquía y ACTIVE ENDEAVOUR en el Mediterráneo); 2 de NN. UU. (UNIFIL en Líbano y UNOCI en Costa de Marfil); 2 de apoyo bilateral (a Francia en su operación BARKHANE y a la misión MINUSMA de la ONU, con un destacamento aéreo basado en Dakar, con un avión de transporte aéreo y el contingente necesario para su operación y mantenimiento, y MINUSCA en Gabón y República Centroafricana); y 2 de seguridad cooperativa en Cabo Verde y golfo de Guinea, además de la Coalición Internacional contra el Daesh en Irak proporcionando instrucción y adiestramiento a las fuerzas iraquíes y con personal en los Cuarteles Generales de la Coalición” (Moliner, 2015: 13).

<sup>19</sup> En el ámbito externo, el PEN-LCRV apunta a una coordinación entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior para conocer la dimensión internacional de la radicalización islamista y valorar la aplicación de tratados internacionales firmados al respecto, así como la intervención en zonas de conflicto. El PEN-LCRV plantea también la monitorización de la “propaganda” en internet, la elaboración de contranarrativas y el apoyo de acciones judiciales destinadas a cerrar ciertas páginas o portales. Dado que la contrapropaganda y la coordinación entre Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa no se encuentran suficientemente detalladas, el análisis de estos ámbitos de actuación debe esperar a su desarrollo práctico.

<sup>20</sup> La presentación oficial del plan se encuentra disponible en <http://www.interior.gob.es/>

<sup>21</sup> Sus principios informadores son: “Valores de una sociedad abierta; Transparencia; Unidad y Coordinación; Adecuación de los recursos; Evaluación, auditoría y control”.



relación con la problemática de la integración y asistencia social. Se incluirá también expresamente a sectores del ámbito académico o universitario, así como de los medios de comunicación social” (CITCO, 2015: 9).

### 3. El contenido del PNE-LCRV. Las acciones

La “inmigración ilegal” figura en la ESN-2013 como una de las amenazas para la seguridad nacional. La inclusión de los flujos migratorios ilegales dentro de la ESN-2013 apela a las siguientes “condiciones especialmente preocupantes”: a) Un incremento de los procesos de inadaptabilidad y de falta de identificación con la sociedad española derivados del debilitamiento de la cohesión social. b) Un incremento de la conflictividad social derivada del empeoramiento de las condiciones de vida y del aumento de los procesos de exclusión. c) La creación de guetos urbanos y sus efectos sobre la convivencia, la cohesión social y la integración de los inmigrantes. d) Un incremento de la vulnerabilidad de los migrantes como destinatarios de formas de explotación laboral, de la acción de grupos criminales organizados vinculados a la trata de personas y el tráfico de drogas. Según los autores de la ESN-2013, tales condiciones pueden hacer que los “inmigrantes” sean utilizados “por organizaciones extremistas y violentas o terroristas” o se vean tentados por un “repliegue identitario que dificulta su integración social” (*ibid.*: 33). De ese modo, ciertas condiciones socioeconómicas o de orden estructural se naturalizan como elementos contextuales, permanentes e invariables, despolitizando el marco de análisis y renunciando a contemplar esa definición genuina de “seguridad” íntimamente vinculada a la garantía constitucional de los derechos fundamentales. La seguridad nacional es un objetivo “compartido” pero “nacional”, dentro o fuera de unas fronteras que designan un *nomos* ante el cual la figura *inmigrante* no designa a un sujeto de derechos sino al portador de una “amenaza” generalizada. De forma paradójica, el ESN-2013 también alude a la necesidad de promocionar una visión positiva de la inmigración para evitar “la aparición de minorías que fomenten una percepción negativa” (*ibid.*: 33). Este doble uso de la misma figura afirma una línea de acción estratégica que –con el fin declarado de enfrentar la amenaza de la radicalización violenta entre ciertos sectores de población– promueva la integración social, promueva la responsabilidad de las comunidades de inmigrantes y cumpla con los objetivos de “prevenir, controlar y ordenar los flujos migratorios en nuestras fronteras” (*ibid.*: 47).

El PEN-LCVR “estructura un sistema integral de actuación que permite la observación, valoración y tratamiento de aquellas situaciones antecedentes de posibles focos de radicalización violenta y de esta última” (CITCO, 2015: 6). Para realizar esta tarea, el plan plantea tres ámbitos de actuación: interior, exterior y del ciberespacio. En el ámbito de la “soberanía del estado” (interno), “se actúa detectando toda incidencia de corte social o político que pueda derivar en violencia o terrorismo, para evitar la captación e implicación en actividades terroristas y obstaculizar la evolución de procesos de extremismo violento o minimizar sus consecuencias”. En el externo, entendido como una extensión del concepto de soberanía, se “reclama la participación en el desarrollo de una política concertada y coordinada con otros países de interés en materia de lucha contra la radicalización violenta, preferentemente mediante la acción común en el seno de la UE y cooperando en el tratamiento del extremismo violento en su origen”. En el ámbito del ciberespacio se procurará que “los sistemas de información, en general, no constituyan un medio para la radicalización violenta, ni tampoco para la formación y adoctrinamiento de terroristas y la propagación y consecución de sus fines” (CITCO, 2015: 7). En cada uno de estos tres ámbitos, el PEN-LCRV plantea que las diferentes actuaciones se lleven a efecto en las tres áreas funcionales mencionadas: prevenir, vigilar y actuar.

Una propuesta central de *acción* incluida en la ESIUE es prevenir la radicalización mediante la vigilancia. Otra *acción clave* impuesta por la ESN-2013 es la construcción del riesgo de radicalización de ciertos colectivos como amenaza. De ahí que el PEN-LCRV diseñe una estructura burocrática de vigilancia sobre tales colectivos dirigida por el Ministerio del Interior que implicará a los profesionales de lo social.

Las *acciones* recién enunciadas son la respuesta de los documentos analizados a ciertas preguntas. La prevención de la radicalización a través de la vigilancia responde a la pregunta *¿qué plantean estos documentos?* La construcción de ciertos colectivos vulnerables como amenaza para la seguridad responde a *¿sobre quién debe recaer esta vigilancia?* Por último, el desarrollo de una estructura burocrática de vigilancia responde a *¿cómo se plantea llevar a cabo esta vigilancia?* Observando las *lógicas* subyacentes a cada una de esas acciones trataremos de averiguar el porqué de esas respuestas y, desde ahí, entender *por qué son esas y no otras las medidas propuestas*.

#### 3.1. Vigilar para prevenir

Hemos visto que la ESIUE persigue el objetivo declarado de “prevenir y anticipar la delincuencia” (UE, 2010). El uso de las políticas de seguridad busca obtener información para habilitar la persecución judicial de los delitos (*ibid.*: 22). Esa idea de la seguridad vincula la noción de prevención al proceso penal, pero no podemos olvidar que “la seguridad puede tener dos direcciones opuestas: puede estar orientada hacia el modelo del derecho a la seguridad o hacia el modelo de la seguridad de los derechos” (Baratta, 2001: 19). El primer camino



justifica el recurso a una política criminal que “emplea el derecho penal para ofrecer soluciones a distintas tensiones de la sociedad” (Pérez Neto, 2009: 221). Su condición hegemónica oculta que libertad y seguridad son dos principios indisociables para una convivencia pacífica y que la primera acepción de la seguridad, “como derecho imprescindible para poder disfrutar de cualquier otro derecho fundamental, está no solo amenazada sino suspendida” (Manzanos, 2011: 33).

La ESIUE demuestra que ese primer camino lleva décadas siendo el dominante en nuestras sociedades. No puede, pues, sorprendernos que la estrategia no haga mención a la posibilidad de “prevenir” mediante la política social –“asegurando derechos” (*ibid.*: 19)– y proponga una prevención basada en la recogida de información y la vigilancia. Sí debe llamar nuestra atención el hecho de que tales tareas no sean solo encomendadas a los servicios de inteligencia, sino que el plan implique en ellas a los y las profesionales de la intervención y la asistencia social. Más arriba avanzamos la idea de un discurso *preventivista* que legitima la expansión del control punitivo tras una noción ambigua de *prevención* cada vez más ajena al modelo social del *derecho a la seguridad*.

Esta concepción securitaria nos informa de una *lógica disciplinaria* que recorre el discurso de la ESIUE y que también está presente en el PEN-LCRV, especialmente en el área de vigilar. Sus acciones buscan obtener un saber de aquellos individuos a quienes se vigila, “un saber que no se caracteriza ya por determinar si algo ocurrió o no, sino que ahora trata de verificar si un individuo se conduce o no como debe, si cumple con las reglas, si progresa o no, etcétera” (Foucault, [1973]2017: 99).

Partiendo de este saber, una señal de “aceptación, legitimación y/o ejecución de la violencia” por parte de los individuos o colectivos vigilados activará el tercer frente de acción del PEN-LCRV. Cuando el saber panóptico determina que un individuo o grupo “no se conduce como debe” (Foucault, 1975: 177), las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado intervienen para confirmar si esa desviación le ha llevado a legitimar o aceptar la violencia. Vigilancia y castigo son dos caras de la misma moneda. Toda estrategia *preventivista* vigila para castigar, nunca para prevenir lo castigable.

### 3.2. Colectivos vulnerables y radicalización

En armónica compatibilidad con lo recién descrito, otra acción incluida en los documentos analizados es la asociación entre la radicalización y ciertos grupos sociales. Si el discurso analizado hasta ahora nos muestra una idea de prevención basada en la vigilancia, veamos a continuación sobre quién ha de recaer la supervisión.

La ESN-2013 señala la posible radicalización de personas de origen o ascendencia migrante como uno de los motivos por los que los flujos migratorios “ilegales” amenazan la seguridad nacional. La radicalización, ese fenómeno definido como de orden criminal, se asocia a los “inmigrantes” –léase *comunidades étnicamente definidas*– y la “inmigración irregular” se marca como una amenaza a la seguridad apelando a problemas de integración, conflictividad, guetificación y crimen organizado.

No resulta difícil apreciar una lógica claramente estigmatizadora tras este discurso. La radicalización islamista se usa como elemento que, junto a las retóricas tradicionales que señalan a la población “inmigrante” –sospechas de guetificación, falta de integración social, relación con el tráfico de drogas–, construye una imagen de las personas extranjeras pobres como colectivo peligroso. Se erige así una “sólida asociación” entre inmigración, ilegalidad y criminalidad (Alonso, 2012: 208) que, como plantea Wacquant, convierte a los inmigrantes y a sus hijos en un “enemigo adecuado” (1999: 219). Este uso de la radicalización islamista como sospecha contra individuos o comunidades étnicamente definidas y con bajos recursos ya fue señalado por Mauger (2016) en el caso francés. La misma retórica aparece en el caso español.

Ante esta representación de “los inmigrantes” como colectivo peligroso y sospechoso de radicalización islamista, la ESN-2013 contempla dos acciones estratégicas: el control migratorio –para evitar la entrada– y la prevención de la radicalización. La lucha contra la radicalización se incluye en una estrategia “nacional” que no distingue entre seguridad y defensa o entre interior y lo exterior. En ausencia de tales distinciones, la *lógica bélica* impregna el discurso sobre la seguridad interna, refuerza la estigmatización y crea un enemigo, un Otro peligroso contra quien hacer la guerra fuera y dentro de las fronteras. Como señala Sabir (2017), esta aproximación a la radicalización rebasa la teoría y la práctica del contraterrorismo para adentrarse en el terreno de la contrainsurgencia. El objetivo no es quién ejerce violencia sino todo aquel que, por formar parte de cierto grupo, *puede llegar a apoyar en su fuero interno* una insurgencia contra el Estado y sus intereses.

Buscando prevenir la radicalización, el PEN-LCRV plantea una serie de medidas que recaerán sobre un objetivo mucho más amplio de lo que cabría temer: “Los colectivos vulnerables o en riesgo de radicalización”. Dicho de otro modo: como política de seguridad dirigida a evitar fenómenos delictivos relacionados con el terrorismo, su acción no se dirige a individuos o grupos restringidos, sino a grandes colectivos sin relación con la actividad que se pretende prevenir, pero que, por sus características, *se juzga que* podrían llegar a apoyar dichas actividades.

No obstante, y pese a la importancia de la idea de vigilancia como forma de prevención, el PEN-LCRV también plantea el desarrollo de actividades formativas y sociales. Según el propio texto del plan, su “área de prevenir” se orienta a “la búsqueda de la integración social” y a “favorecer la pluralidad ideológico-política

y la diversidad democrática” (CITCO, 2015: 9). La integración social es uno de los horizontes programáticos de los llamados “Estados sociales”. Según esta concepción del papel estatal, la expansión de las posibilidades de acceso al mercado mediante instrumentos de política social era la principal vía para alcanzar la plena integración (Uitemark, 2014). Sin embargo, lo que encontramos aquí es la paradoja de una política de seguridad planteada como vehículo para la integración social.

A este respecto, el PEN-LCRV prevé llevar a cabo campañas de formación –con especial mención al sector de la intervención socioeducativa– y sensibilización social que impliquen tanto a los órganos de comunicación de la Administración pública como a los medios de comunicación. Con estos programas de formación y de estas campañas se busca convencer a los individuos implicados en la implementación del plan de sus virtudes y de su necesidad, pero la actividad formativa y comunicativa prevista no solo tiene carácter interno: también expresa la voluntad de dirigirse al conjunto de la sociedad y a los colectivos “vulnerables”. De hecho, el PEN-LCRV afirma que busca integrar a los colectivos en las instituciones democráticas, favorecer el conocimiento de sus propias tradiciones e identidades y garantizar el desarrollo y la expresión de ideas “dentro del respeto a los valores y del marco legal de la Constitución española”. La movilización de los recursos simbólicos del Estado se concibe como vía fundamental para gestionar la exclusión promoviendo entre ciertos “colectivos vulnerables” una representación de la realidad favorable al mismo orden económico, social y simbólico del que el Estado es garante, y dichos colectivos resultan excluidos. Las sucesivas acciones del plan entrarían en juego cuando la movilización de capital simbólico no generase una adscripción suficiente a dicha representación.

Como veremos a continuación, los objetivos de la integración social y la vigilancia conviven en la misma estructura burocrática diseñada por el PEN-LCRV. Los profesionales del área social –en cualquier nivel de la Administración– implicados en el trabajo con colectivos vulnerables deben, además de asumir un papel activo en la prevención de la radicalización en los términos descritos, facilitar información para “prevenir” vigilando. De ahí un relevante matiz: las sucesivas acciones del plan entran en juego desde el primer momento, a la vez que la movilización de capital simbólico.

### 3.3. Construyendo una estructura “social y cultural” de vigilancia

Ante el riesgo de que un colectivo se radicalice, el PEN-LCRV articula una estructura burocrática para supervisar y coordinar la gestión de la exclusión social desde los dispositivos de seguridad; “ala derecha del Estado” (Bourdieu, 1999). El Ministerio del Interior –responsable de las FFCCS y las instituciones penitenciarias– se dota de una estructura que le permite supervisar e influir en las pautas que se sigan para la integración de colectivos o comunidades “vulnerables o en riesgo de radicalización”. Esto implica que no se necesita ningún indicio de radicalización para que la política social sea penetrada por las lógicas securitarias. Basta con etiquetar a un colectivo como “vulnerable o [ergo] en riesgo de radicalización”<sup>22</sup> para que la disciplina propia del ala punitiva del Estado determine las intervenciones de las instituciones y los profesionales de lo social, presuntamente orientadas a trabajar por la cohesión.

Como ya hemos explicado, el área de vigilar del PEN-LCRV crea dos sistemas de trabajo: uno “de observación y vigilancia” destinado a valorar las medidas para prevenir y detectar nuevos focos de radicalización y otro “de control” que supervise las intervenciones sobre los procesos de radicalización detectados. Ambos tienen por objeto asegurar la sincronización vertical, hacer llegar la información de los grupos locales al Ministerio del Interior –órgano que coordina a los diferentes grupos– y garantizar la sincronización horizontal conectando los ámbitos de lo social y de la seguridad.

Para garantizar esta sincronización, los grupos intersectoriales locales son coordinados por “el sector de la seguridad estatal”, es decir, por algún funcionario del Ministerio de Interior. El ámbito de la seguridad también ejerce funciones de control de la actividad del Grupo Local y selección de sus miembros. Así toma forma el “giro punitivista del campo burocrático” que, según Wacquant (2012), caracteriza la reestructuración neoliberal del Estado: la mano izquierda del Estado o “ala asistencial” es colonizada por la mano derecha o “ala punitiva” (Wacquant, 2010b). Dicho de otro modo: el eje político o *ethos* gubernamental sigue inclinándose hacia ese triángulo neoliberal-colonial-securitario que piensa y actúa en clave punitiva. Mediante esas estructuras dirigidas y supervisadas por el ámbito de la seguridad, el PEN-LCRV sienta las bases para un nuevo giro punitivo de las políticas públicas.

Como hemos visto, el PEN-LCRV reproduce las lógicas disciplinarias, estigmatizadoras y bélicas de los documentos en los que tiene origen. Estas lógicas propias del ámbito de la seguridad moldean la noción de *radicalización islamista* y proponen acciones para gestionarla. Partiendo de estas bases, el plan crea los mecanismos para introducir ciertas lógicas de control punitivo en la actuación del ala social del Estado e incluirla en una estructura burocrática supervisada y controlada por el Ministerio del Interior. Además de las tareas propias de sus competencias, los profesionales de la intervención social deben asumir funciones de detección y observación de casos de posible radicalización y, con ellas, la condición de *examinadores*<sup>23</sup> de los miembros

<sup>22</sup> Un concepto ambiguo del que no se aporta definición concreta.

<sup>23</sup> “El examen, rodeado de todas sus técnicas documentales, hace de cada individuo un *caso*: un caso que a la vez constituye un objeto para un conocimiento y una presa para un poder. El caso no es ya, como en la casuística o la jurisprudencia, un conjunto de circunstancias que califican un acto

de “colectivos vulnerables” que les obliga a valorar si sus *usuarios* se desvían de la norma. Considerando que la radicalización ha sido definida como una problemática delictiva, se confirma la tesis de una “fusión entre la política penal y política asistencial” (Wacquant, 2011: 227) por la cual el “ala social” del Estado tiende a integrarse en el complejo securitario. Guiada por las mismas lógicas y dispositivos de control y vigilancia, la “intervención social” se transforma así en un eslabón previo en la cadena de actuación del control punitivo, cadena compuesta por agentes de un sistema penal que pretende “combatir” ciertos riesgos haciendo la guerra contra quienes son previamente señalados como potenciales portadores de tales riesgos.

#### 4. Conclusiones

*¿Qué prevenir? ¿Cómo prevenir?* Esas dos preguntas dieron lugar al desarrollo de este trabajo. Las respuestas que podrían dar conclusión al mismo no satisfarán al lector que tome la letra del PEN-LCRV como referencia literal, pues resulta imprescindible insistir en un necesario “paso atrás” para reflexionar sobre la genealogía y las expresiones de ciertos problemas sociales. Su complejidad lo exige y la renuncia a dar ese paso es un error analítico imperdonable. Al menos así lo entendemos nosotros. Así, el PEN-LCRV no es comprensible sin entender las raíces de su discurso y sus proyecciones. Como hemos podido observar, estas bases no son otras que una serie de términos imprecisamente definidos que se reparten por diferentes documentos y cristalizan en planes y estrategias de seguridad. La ambivalencia se convierte de este modo en una característica fundamental de un plan que dice orientarse hacia una prevención social y cultural. Además, debe señalarse que esta característica y esta forma de construir “problemas sociales” no es una excentricidad del plan analizado, sino que es una prolongación de lógicas y “estrategias” que operan a nivel internacional.

Yendo más allá, debe también tenerse en cuenta que todo fenómeno definible como “problema social” refiere, en primera instancia, a un problema que afecta a los sectores señalados por la óptica penal-securitaria. Las expresiones derivadas de cada “problema” y señaladas como objeto de prevención por dicha óptica son, en rigor, los síntomas del verdadero problema. El debate no resuelto y esencialmente político sobre la definición de seguridad en la que debe basarse el diseño de las políticas públicas sigue abierto como una herida en las sociedades del capitalismo senil. De ahí la necesaria reflexión sobre el concepto de riesgo –*¿cuál?, ¿para quién?*– y las acciones a emprender para su consiguiente reducción. El recurso a la noción de radicalización dependerá directamente de la radicalidad genealógica de cada enfoque, así como de la insistencia en someter toda proyección política a la prioridad de una realización efectiva de los derechos fundamentales. De ahí que nuestra conclusión, al menos aquella que debería trascender lo meramente descriptivo y operar en términos analíticos, no pueda ser nada concluyente: solo radicalizando la política puede reducirse el riesgo de *radicalización del racismo* (Douhaibi y Amzian, 2019) que impregna los análisis geopolíticos hegemónicos, las intervenciones militares de las principales potencias mundiales, la retórica de la “seguridad nacional” y las estrategias “pacificadoras” (Neocleous, 2016) que esta desarrolla sobre el terreno.

#### 5. Bibliografía

- Aguerri, J.C. (2018): *La gestión estatal de la radicalización islamista: Hacia la punición de subjetividades* – tesis doctoral, inédita, Universidad de Zaragoza.
- Aguerri, J.C. y D. Jiménez Franco (2021): “On Neoliberal Exceptionalism in Spain: A State Plan to Prevent Radicalization”, *Critical Criminology*, 29, pp. 817-35. <https://doi.org/10.1007/s10612-021-09596-8>.
- Alonso, L.E. (2012): “El concepto de gueto como analizador social: abriendo la caja negra de la exclusión social”, I. González Sánchez, coord., *Teoría Social, Marginalidad Urbana y Estado Penal: Aproximaciones al trabajo de Loïc Wacquant*, Madrid, Dykinson, pp. 151-82.
- Antón-Mellón, J.A. y I. Parra (2014): “El concepto de radicalización”, *Cálamo. Revista de Estudios Jurídicos*, 1, pp. 75-90.
- Balibar, É. (1988[2018]): “Nacionalismo y Racismo”, É. Balibar y I. Wallerstein, *Raza, Nación, Clase*, Madrid, Dirección Única, pp. 73-125.
- Baratta, A. (2001): “El concepto actual de seguridad en Europa”, *Revista Catalana de Seguridad Pública*, 8, pp. 17-30.
- Bourdieu, P. (1999): *La miseria del mundo*, Madrid, Akal.
- Brandariz García, J.Á. (2007): *Política Criminal de la exclusión: el sistema penal en tiempos de declive del estado social y de crisis del estado-nación*, Albolote, Comares.
- Brandariz García, J.Á. (2014): “La difusión de lógicas actuariales y gerenciales en las políticas punitivas”, *Indret*, 2, pp. 1-27.
- Cancio Meliá, M. (2003): “¿Derecho Penal del Enemigo?”, G. Jakobs y M. Cancio Meliá, *Derecho Penal del Enemigo*, Madrid, Civitas, pp. 57-103.
- CITCO (2015): *Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV)*, Ministerio del Interior, Secretaría de Estado de Seguridad.

y pueden modificar la aplicación de una regla; es el individuo tal como se le puede describir, juzgar, medir, comparar a otros y esto en su individualidad misma; y es también el individuo cuya conducta hay que encauzar o corregir, a quien hay que clasificar, normalizar, excluir...” (Foucault, 1975: 177).



- Comisión Europea (2002): *Decisión Marco 2002/465/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo*. Consultado 25.09.2017 en [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).
- De Giorgi, A. (2002[2006]): *El gobierno de la excedencia*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- Douhaibi, A. y S. Amzian (2019): *La radicalización del racismo. Islamofobia de estado y prevención antiterrorista*, Oviedo, Cambalache.
- Foucault, M. (1973[2017]): *La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona, Gedisa.
- Foucault, M. (1975[2002]): *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Garland, D. (2001[2005]): *La cultura del control*, Barcelona, Gedisa.
- González Sánchez, I. (2011): “Redefiniendo la pobreza y la penalidad: la formación del estado neoliberal”, *REIS*, 15, pp. 97-102.
- Harcourt, B. (2007): *Against prediction. Punishing and policing in an actuarial age*, Chicago, University of Chicago Press.
- Hillyard, P. y S. Tombs (2004[2013]): “¿Más allá de la criminología?”, *Crítica Penal y Poder*, 4, pp. 175-96.
- Jakobs, G. y M. Cancio Meliá (2003): *Derecho Penal del Enemigo*, Madrid, Civitas.
- Jiménez Franco, D. (2016): *La Burbuja Penal: Mercado, estado y cárcel en la democracia española*, Barcelona, Anthropos-OSPDH.
- Jiménez Franco, D. (2015): *Trampas y Tormentos. Para una ecología del castigo en el Reino de España*, Madrid, La Caída.
- Kundnani, A. (2012): “Radicalisation: the journey of a concept”, *Race & Class*, 54(2), pp. 3-25.
- Mandel, D.R. (2009): “Radicalisation: What does it mean?”, T.M. Pick et al. eds., *Home-grown terrorism: Understanding and addressing the root causes of radicalization*, Amsterdam, IOS Press, pp. 101-12.
- Manzanos, C. (2011): “Abolir el actual sistema penal para hacer efectivo el derecho a la seguridad”, C. Manzanos coord., *Políticas sociales para abolir la prisión*, Gasteiz, Ikusbide, pp. 21-36.
- Mauger, G. (2016): “Jeunes de cités. Délinquance, émeutes et radicalisation islamiste”, *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, 28(2), pp. 39-56.
- Mendiola, I. (2014): *Habitar lo inhabitable. La práctica político-punitiva de la tortura*, Barcelona, Bellaterra.
- Ministerio del Interior (2015): *Aprobado el Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta*. Consultado 8.11.2017 en [http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/asset\\_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/3254620](http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/3254620).
- Moliner, J.A. (2015): “La política de defensa de España ante la amenaza del terrorismo yihadista”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 1(1), pp. 1-16.
- Mosteyrín, L. y P. Limón López (2017): “Paradigmas y prevención del terrorismo: una aproximación al Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV 2015)”, *Política y Sociedad*, 54(3), pp. 801-823. <https://doi.org/10.5209/POSO.54503>.
- Neocleous, M. (2016): “La lógica de la pacificación: guerra-policía-acumulación”, *Athenea Digital*, 16(1), pp. 9-22.
- Pérez Neto, L. (2009): “El populismo punitivo en España: del Estado Social al Estado Penal”, *Vigilância, Segurança e Controle Social na América Latina*, Curitiba, PUCPR, pp. 219-45.
- Presidencia de Gobierno (2013): *Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido*. Gobierno de España, Consejo de Ministros del Gobierno de España, 31.05.2013.
- Pulino, D. y V. Verdolini, coords. (2017): “Islam e radicalizzazione: processi sociali e percorsi penitenziari”, *Antigone. Semestrare di Critica del Sistema Penale e Penitenziario*, 1. Consultado 8.11.2017 en <http://www.antigone.it/quattordicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/radicalizzazione-e-liberta-di-culto/>.
- Rodríguez Yagüe, C. (2013): *El sistema penitenciario español ante el siglo XXI*, Madrid, Iustel.
- Ruiz Olabuénaga, J.I. y M.A. Ispizua Uribarri (1989): *La descodificación de la vida cotidiana: métodos de investigación cualitativa*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- Sabir, R. (2017): “Blurred lines and false dichotomies: integrating counterinsurgency into the UK’s domestic war on terror”, *Critical Social Policy*, 37(2), pp. 202-24.
- Salellas, B. (2014): “Pandora prisionera”, *La Directa*, 10.12.2014.
- Schmid, A.P. (2013): *Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review*, The Hague, ICCT.
- Sedgwick, M. (2010): “The concept of radicalisation as a source of confusion”, *Terrorism and Political Violence*, 22(4), pp. 479-94.
- Serrano Gómez, A. (2004): *Derecho Penal: Parte Especial*, Madrid, Dykinson.
- Simon, J. (2007): *Gobernar a través del delito*, Buenos Aires, Gedisa.
- Uitemark, J. (2014): “Integration and Control: The Governing of Urban Marginality in Western Europe”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(4), pp. 18-36.
- Unión Europea (2010): *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la UE.
- Vila Viñas, D. (2012): *El gobierno de la infancia: análisis socio-jurídico del control y de las políticas de infancia contemporáneas*, Zaragoza, Prensas Universitarias.
- Wacquant, L. (1999): “Suitable Enemies: Foreigners and Immigrants in the prisons of Europe”, *Punishment and Society*, 1(2), pp. 215-22.
- Wacquant, L. (2009[2010]): *Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social*, Barcelona, Gedisa.
- Wacquant, L. (2011): “La tormenta global de la ley y el orden: sobre neoliberalismo y castigo”, I. González coord., *Teoría Social, Marginalidad Urbana y Estado Penal: Aproximaciones al trabajo de Loïc Wacquant*, Madrid, Dykinson, pp. 203-27.