
La aseguración como proceso de gestión y producción de riesgos. Entre la normalidad y la excepcionalidad política en la seguridad

*Securitization as a process of managing and producing risks.
Between normality and political exceptionality in security*

JASEFF R. YAURI-MIRANDA

Universidad del País Vasco

Cómo citar/Citation

Yauri-Miranda, J. R. (2018). La aseguración como proceso de gestión y producción de riesgos. Entre la normalidad y la excepcionalidad política en la seguridad. *Revista Española de Ciencia Política*, 46, 231-256.

Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.46.10>

Resumen

Este artículo reconstruye la teoría de la aseguración o securitización con el objetivo de formular un modelo que permita analizar el *modus operandi* y las consecuencias de este fenómeno en un contexto de seguridad ciudadana. Tomando como base aportaciones teóricas interdisciplinares, la primera parte del artículo postula las bases que constituyen el modelo de aseguración: a) la sociedad de la gestión de riesgos; b) las redes incrementales en la seguridad, y c) la interrelación entre niveles de seguridad, riesgo fáctico/construido y tolerancia, con vistas a entender la oscilación entre situaciones de normalidad y de emergencia. La segunda parte del artículo se apoya en esas bases para analizar las consecuencias de la aseguración en ámbitos que van desde el control social implícito hasta el derecho penal explícito. Las conclusiones sintetizan las bases del modelo y señalan la producción de efectos colaterales, tanto para individuos que personifican ciertos riesgos como para el resto del cuerpo social. Esos efectos sirven para verificar cómo la aseguración fomenta incluso brotes autoritarios y redefine los límites de la excepcionalidad política en la seguridad.

Palabras clave: aseguración, estudios de seguridad, gestión de riesgos, excepcionalidad política.

Abstract

This article rebuilds the securitization theory in order to create a model able to capture the *modus operandi* and the consequences of this phenomenon in a context of public safety. Taking

into account interdisciplinary references, the first part of the article proposes the bases of the securitization model: a) the risk management society, b) incremental security networks, and c) the interrelation among the levels of security, factual and built risk, and tolerance, in order to understand the fluctuation between normal and emergency situations. On these grounds, the second part of the article analyzes the consequences of securitization in areas that range from the implicit social control to the explicit criminal law. The conclusions summarize the bases of the model and point to collateral effects, both for individuals embodying certain risks and for the rest of the society. Those effects help to verify that a securitization process could even foster authoritarian outbreaks and redefine the limits of political exceptionality in the security realm.

Keywords: securitization, security studies, risk management, political exceptionality.

INTRODUCCIÓN

La seguridad se aborda en la esfera global, regional y local, mientras aparecen nuevos actores y temas en cada uno de esos ámbitos. La seguridad también es responsable de cambios sociopolíticos de primer orden en cuestiones que van desde la coerción y la justicia, hasta la autoridad y la legitimación pública. No obstante, una situación de seguridad para el Estado no necesariamente corresponde a una situación de seguridad para los individuos. La relación entre ambas partes se caracteriza por una aporía ya que presenta contradicciones y se basa en una tensión inherente al ejercicio de la autoridad en un mundo complejo. Por ejemplo, la simple «proposición normativa de subsunción de la seguridad a la protección de los individuos» (Cepik, 2003: 142), e incluso a los derechos humanos, es incapaz de sincronizar o de resolver las contradicciones entre la seguridad estatal e individual.

Dicha aporía nos aleja de una visión descriptiva y nos lleva a los estudios críticos de la seguridad (*critical security studies*). En esta corriente, se «pone en tela de juicio determinada visión de la seguridad» (Coqui, 2000: 21) junto a sus orígenes y resultados. En ese sentido, la «deconstrucción» de prácticas de seguridad en el siglo anterior ha llevado al surgimiento de los estudios de aseguración o «securitización» (*securitization*), siguiendo el ejemplo de la denominada Escuela de Copenhague en el ámbito de las relaciones internacionales. En la aseguración, la seguridad deja de ser entendida como un estado fijo y pasa a ser cuestionada por seleccionar ciertas amenazas con la finalidad de producir un resultado moral o político (Bougen, 2003; Aradau y Van Munster, 2005). Al contrario de una práctica fija o consolidada, en la aseguración una intersubjetividad defendería continuamente medidas para contrarrestar un determinado peligro (Wæver, 1995; Buzan *et al.*, 1998).

Thierry Balzacq (2011) define la aseguración como un conjunto articulado de prácticas en las que artefactos heurísticos son movilizados contextualmente por un actor asegurador. Esta movilización trata de influenciar a determinada audiencia para construir una red coherente de respuestas ante el desarrollo de un fenómeno u objeto. Con base en esa definición, el concepto de aseguración en este artículo se refiere a un

movimiento no neutral que aumenta la acción política en el sentido de incorporar o profundizar en el tratamiento de ciertos objetos de cara a una nueva situación de seguridad. Tal movimiento, además, pone sobre la mesa el debate de la normalidad y de la excepcionalidad en las prácticas de seguridad. Es decir, en la aseguración surge el problema crítico de la «excepción», su contingencia y sus límites. Esto remite a que la seguridad también se vincula a la excepcionalidad o a la soberanía «ilimitada» en distintas épocas (Agamben, 1998; Wæver, 2003; Van Munster, 2004; Huysmans, 2006).

En lo que se refiere a seguridad, la vinculación automática entre orden público y autoridad pública es peligrosa. Después de experiencias autoritarias en distintos países, se ha optado por alejarse de la idea de orden para dar lugar a conceptos como seguridad ciudadana o pública (Izu Beloso, 1988). Aunque el cambio no solo es semántico, hay que destacar que tampoco existe consenso en torno a tales conceptos y que no se han establecido semejanzas institucionales ni siquiera entre países culturalmente cercanos, como en Latinoamérica (Jaguaribe *et al.*, 2009). El trasfondo del orden sigue vigente, pero se verifica un matiz, ya que la seguridad ciudadana remitiría más a la seguridad de cada uno de los ciudadanos (García España y Pérez Jiménez, 2005). De esta forma, aquí se opta por considerar la seguridad según sus características de ambiente y función, propias o adyacentes a la seguridad ciudadana, y a un contexto de democracias contemporáneas –sin intención de agotarlas en una vertiente liberal–. La seguridad ciudadana, por tanto, se entiende como aquella donde la prevención, el manejo y la coerción están destinados a garantizar la tranquilidad del ciudadano, manteniéndolo libre del peligro y dentro de la previsibilidad de un orden jurídico (Saint Pierre, 2008). Pese a ese enfoque «clásico», existe un déficit teórico para interpretar cómo se eligen y gestionan esos peligros, y para entender cuáles son los límites para construir ese tipo de seguridad. En ese sentido, por tanto, el esfuerzo teórico es esencial para distinguir la aseguración de corte ciudadano frente a otras prácticas de seguridad (como la defensa y los criterios que se prolongan hacia el estado de excepción, el estado de sitio, la ley marcial y el *ius ad bellum*). La delimitación teórica se hace necesaria sobre todo en un tiempo donde la creciente incorporación del riesgo y de criterios bélicos en la seguridad ciudadana dificulta su diferenciación y reconocimiento. Esta indistinción, incluso, termina promoviendo una seguridad cada vez menos inteligible y controlable del punto de vista epistemológico y práctico.

Considerando lo anterior, el objetivo de este artículo es establecer un modelo teórico para analizar la aseguración y sus consecuencias dentro del ámbito de la seguridad ciudadana. Respecto a la estructura del artículo, el primer apartado se dedica a analizar el procedimiento de la aseguración, abordando qué la sostiene, quiénes la proponen, y cómo se procesa esta. Aquí, la seguridad adoptaría criterios que permiten identificar, seleccionar, compartir y transformar objetos en las sociedades actuales. En la segunda parte del artículo se abordan las consecuencias del proceso de aseguración en la dimensión de los poderes controladores desplegados por los «aseguradores». Esta dimensión consiste en modulaciones implícitas, como la redefinición de la disciplina social y la vigilancia, y a su vez se concreta en cambios explícitos, a través de lógicas criminológicas y jurídicas. Esta dimensión se explica porque, en el contexto general de las denominadas

democracias formales, los cambios en las reglas de la seguridad pueden ser observados en ámbitos donde se trata el delito y se editan sus reglas. En estos ámbitos, la salvación y la condena de los asegurados a cargo de los aseguradores se manifiesta de forma contundente a través de normas que regulan la vida social. Finalmente, en la conclusión del artículo se retoma el modelo de aseguración propuesto y se esbozan líneas alternativas para el proceso inverso o desaseguración.

DEMARCACIÓN DEL MODELO DE ASEGURACIÓN

Este artículo parte de investigaciones anteriores procedentes de la Administración pública, la ciencia política, la criminología y el derecho (Yauri-Miranda, 2015) con el objetivo de formular un modelo teórico para analizar el procedimiento y las consecuencias de la aseguración. En concreto, se trata de presentar un modelo teórico que permita analizar procesos de aseguración con vistas a garantizar o preservar la protección de la ciudadanía, sobre todo ante distintas amenazas. Este modelo, incluido en los estudios críticos de seguridad, presenta bases teóricas con el fin de comprender las relaciones entre los actores de la seguridad, desde perspectivas institucionales y simbólicas. Además, dicho modelo pretende formular las bases para analizar la aseguración de fenómenos nuevos en un mundo mutable, abordando qué se puede asegurar y qué no. Esto es esencial para profundizar en el estado de la cuestión de la excepcionalidad política en la seguridad, además de ofrecer puntos clave para la desaseguración de objetos y fenómenos en este campo.

Para elaborar tal modelo, se reconstruye una teoría de la aseguración en el contexto dinámico de las democracias formales actuales. El punto de partida de dicha reconstrucción se basa en la posición de este estudio respecto a los siguientes aspectos epistemológicos: la relación ontológica y normativa de la seguridad; la perspectiva filosófica y sociológica de la aseguración, y la relación entre normalidad y excepcionalidad política.

En lo tocante al primer aspecto, la aseguración inicialmente se entendió como un proceso discursivo (de construcción retórica, de definición de audiencias y de identificación de amenazas) con efectos que se alejan de una «base democrática ordinaria» en la acción política (Buzan *et al.*, 1998: 6). Asimismo, este tema ha dado lugar a muchas aportaciones y críticas, entre las que destacan dos posiciones: aquellos que anteponen una teoría de la aseguración frente a los que anteponen una teoría normativa. Es decir, se ha producido un debate entre quienes identifican «qué es» la seguridad y aquellos que sostienen «qué debería ser» la seguridad (Taureck, 2006; Charret, 2009). Desde esta última perspectiva, se han propuesto soluciones éticas y la deconstrucción de los procesos discursivos de seguridad. No obstante, como ha señalado Rita Taureck (2006), esas posiciones no deberían ser antagónicas, sino complementarias. Por ello, este artículo privilegia un análisis procedimental de cómo se realiza la aseguración demarcándose del embate ontológico y normativo. Además, ya que la aseguración ha sido tratada primariamente en el ámbito de las relaciones internacionales, una

novedad consiste en que este fenómeno se transfiere al ámbito de la seguridad ciudadana. Con ello, se pretende elaborar un modelo teórico que aborda la confección inmediata de la seguridad dentro de los Estados y territorios.

Respecto al segundo aspecto, Thierry Balzacq afirma que los estudios de aseguración conforman dos perspectivas teóricas: una filosófica y una sociológica. *Grosso modo*, la primera enfatiza las cualidades del lenguaje mientras que la segunda complementa el lenguaje con prácticas e instrumentos políticos (Balzacq, 2011; 2013). El autor también afirma que la evolución de la teoría de la aseguración dependerá del grado de elaboración, de las premisas y de los valores teóricos desarrollados con capacidad de adecuarse a otros campos. Siendo así, se propone un modelo teórico como puente entre estas dos perspectivas, ya que las bases teóricas que serán expuestas no se desarraigan del papel del lenguaje en la comunicación política para seleccionar y tratar ciertos peligros. Mientras tanto, nuestro modelo comprende una vertiente sociológica de análisis de riesgos, avanzando en la interpretación de otros campos políticos, como la criminología y el derecho. Estos campos, si bien no han sido tratados exhaustivamente en los antecedentes teóricos, se consideran herramientas dialécticas esenciales para interpretar determinado proceso de aseguración.

En lo que concierne al último aspecto, aunque en la aseguración subyace una perspectiva filosófica con un sentido sociológico flexible, para Michael Williams (2015) este tema constituye sobre todo una cuestión política. Por ello, y según dicho por el autor, la aseguración no debe caer en la separación tajante entre políticas de normalidad y de excepcionalidad. Así, mientras se da cuenta de una cuestión eminentemente política, nuestro modelo evita dicha separación al considerar que no hay un desarraigo entre situaciones de normalidad y emergencia pues estas se interrelacionan a través de factores como seguridad, riesgo y tolerancia. Paralelamente, el trasfondo del análisis del derecho penal del «otro», en las siguientes páginas, también implica que la excepcionalidad política no es separable del derecho democrático con garantías y viceversa.

Por estos motivos, en este artículo la aseguración se caracteriza por una perspectiva procedimental enfocada al ámbito de la seguridad ciudadana, por presentar un puente o vínculo entre las dimensiones discursiva y sociológica, y por expresar una interrelación entre la normalidad y la excepcionalidad política. A continuación, tales características serán articuladas en el análisis del proceso de aseguración así como en sus consecuencias.

PROCEDIMIENTO DE ASEGURACIÓN

Sociedades de la gestión de «riesgos»

La primera base para analizar el procedimiento de aseguración tiene que ver con el conocido concepto de «sociedad de riesgo». El enfoque del riesgo se explica porque –dejando a un lado los peligros producidos por la naturaleza, el azar y la contingencia temporal– se entiende que las propias actividades humanas ocasionan riesgos cada vez

más complejos o incluso irreversibles. Este concepto plantea las nociones de riesgo externo y riesgo fabricado, correspondientes a factores (im)previsibles que se imponen a causa de las propias decisiones humanas (Giddens, 1997). En la idea del riesgo, los daños derivados de acciones llevadas a cabo en situaciones de incertidumbre ya no se interpretan como «el resultado de un acto moralmente erróneo atribuible conforme al esquema de la responsabilidad individual», pues «el daño es visto como un inevitable *efecto colateral* de una actividad útil» (Pieterman, 2001: 149)¹. Es decir, se pasa a hablar de un daño de origen difuso, donde el alcance de las actividades individuales por sí solas se diluye ante una «irresponsabilidad organizada para producir bienes productivos y simbólicos» (Beck, 1998: 39). Por lo tanto, los riesgos se asemejan a daños colaterales considerados como inevitables, pues aquellos estarían enmarcados en el cumplimiento de determinada acción política, aunque se produzcan efectos secundarios adversos.

Si la acción política produce riesgos inevitables, aparte de conocer la fuente también es necesario valorar la producción de estos. Es decir, por un lado, el riesgo se interpreta en las acciones realizadas por los individuos y grupos que atentan contra la seguridad. Por otro lado, el riesgo es desencadenado por los responsables de aplicar el tratamiento contra aquellos individuos y grupos. Por tal motivo, la inseguridad surge como elemento central, ya sea por la sensación de falta de seguridad, ya sea por «los efectos colaterales derivados de planes y medidas en busca de más seguridad» (Recasens, 2007: 141). Para tratar el riesgo, consecuentemente, se pondera la gravedad de su incidencia junto a los efectos secundarios de su tratamiento. En ese sentido, se opta por un enfoque utilitario y probabilístico donde se «valora y pondera la reducibilidad de riesgos al igual que se contabilizan los daños colaterales respecto a la persecución de los objetivos en acción» (Campiono, 2003: 22). La necesidad de analizar riesgos bajo ese enfoque utilitario aproxima la seguridad a lo que, por ejemplo, se denomina «actuarialismo». En esta denominación, los gestores de la seguridad se asemejan a las prácticas actuariales de aseguradoras financieras, dedicadas a medir la eventualidad de determinado riesgo y a decidir los costes y beneficios para asegurar un cliente. En la analogía del actuarialismo, es necesario calcular la incidencia del riesgo, determinar quiénes lo representan y decidir quiénes merecen ser asegurados (Felly y Simon, 1994). Aunque dicha analogía tenga una connotación racional, los actores y decisores de seguridad también ponderan los riesgos de manera simbólica, instrumental y hasta casual para formular respuestas políticas.

Por lo tanto, desde el punto de vista de la actuación política y científica para la provisión de la seguridad, el factor de riesgo se convierte en marco inherente a la acción política en la seguridad, sobre todo en un tiempo de exacerbación de riesgos (reales o imaginados)². En una realidad que comporta riesgos «fuera de control», incluso se replantea la tradicional base seguridad-territorio-población. Es decir, se abandona la

1. Énfasis propio.

2. En distintas sociedades surge con fuerza la sensación de inseguridad subjetiva frente a la objetiva, pues «[...] en algunos casos, se vive más seguro que nunca pero, paradójicamente, hay una creciente sensación subjetiva de inseguridad, que no necesariamente se corresponde con la

interpretación de una situación estable de seguridad para determinada población dentro de los límites de un territorio. En tal abandono, surge un «arquetipo resignatario» ante la transformación que están sufriendo, por ejemplo, las prácticas contra la delincuencia organizada internacional (Díez Ripollés, 2007: 158). Determinados riesgos son problemas inherentes a nuestro tiempo y tienen «imposible» solución, especialmente si se considera toda su complejidad y cuando se dispone de capacidad y recursos limitados. En otros términos, los Estados habrían entrado en una realidad en la que tendrían que resignarse a gestionar riesgos en vez de solucionarlos.

Por consiguiente, se plantean sociedades que gestionan riesgos *ex ante*, que provocan la aseguración, y riesgos *ex post*, que son producto de la propia aseguración. Por ello, mientras la gestión del riesgo es la primera base teórica que fundamenta la construcción del proceso de aseguración, a continuación se analizará «quiénes» —o qué actores— determinan y generan este proceso.

Incrementalismo y redes de actores en la seguridad ciudadana

El filtro del incrementalismo surge como la segunda base teórica de la aseguración, pues permite entender los procesos de negociación «entre los varios grupos organizados que defienden intereses particulares [...] durante el proceso de implementación» (Roth, 2008: 72). Este filtro se explica porque, al establecer conexiones entre el riesgo y la seguridad, es importante recordar que la *expertise* y la discrecionalidad de ciertos actores en la base de las políticas también afectan de forma crucial a las decisiones en el sistema político. Puesto que tiene como base el comportamiento cotidiano del cuerpo de la gestión pública, en el incrementalismo una determinada práctica no es sustituida simplemente por otra. En las políticas, «un paradigma societal no es remplazado totalmente por otro, sino que existen reinterpretaciones de elementos, mecanismos de resistencia y de adaptación complejos, muchas veces contradictorios» (Muller y Surel, 1998: 176).

A partir de ese filtro, se refuerza el criterio por el cual los grupos encargados del tratamiento de la seguridad se han vuelto especialistas en propagar medidas características del tipo problema-solución, es decir, en fomentar medidas que encajan en rutinas previas de la Administración. La propagación de políticas ancladas en decisiones anteriores es fundamental para entender, en parte, quién comparte los riesgos, quién se beneficia y quién se ve potencialmente afectado por ellos. Para entender a fondo quién procesa la aseguración, cabe señalar una variedad de actores dentro y fuera de las esferas estatales que obliga a repensar la visión «unidireccional» y racionalista de las políticas. Como sugiere Schneider (2005), esa variedad se refiere a redes en «sociedades complejas» con vínculos relativamente duraderos y que integran actores en un *issue* determinado. Las redes son aquellos lugares de «producción y significación de las

magnitud real del riesgo, pero que se basa en la falta de criterios y referentes en los que basar la confianza en ciertos procesos» (Mendoza Buergo, 2003: 70).

políticas» (Muller y Surel, 2006: 76). Asimismo, las redes también son aquellos lugares de producción y significación de la aseguración entre distintos actores.

Mientras la aseguración se procesa en redes, el funcionamiento de estas puede estimular determinadas acciones y bloquear otras, produciendo el efecto «cerrojo» o *lock-in*³. Este efecto consiste en perpetuar la repartición desigual de insumos económicos y políticos a través de prácticas autoreferenciales que «atrapan» a los propios actores de la red. Tal efecto amplía la concentración de información, recursos y, sobre todo, de decisión, inhibiendo la formación de nuevos grupos y paradigmas alrededor de la gestión pública (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). Debido al filtro incremental y a la prisión de conocimientos y prácticas derivadas del efecto *lock-in*, las redes de actores en la aseguración, por lo tanto, tienden a profundizar aquellas relaciones ya consolidadas o adyacentes a las redes de seguridad.

Por tal profundización, se deduce que las arenas de poder donde se coedifican decisiones y se reparten riesgos en la aseguración tienen forma o extensión limitada a pesar de la pluralidad de actores. En esa línea, en las últimas décadas, la apertura y flexibilización del monopolio de la violencia legítima estatal en la mayoría de los países (bien externalizando la coerción pública en manos privadas, bien delegando o compartiendo potestades a nivel supra e infraestatal) pondrían en cuestionamiento la idea de que las redes de seguridad tienden a consolidar la concentración de decisiones y recursos. No obstante, dicha apertura guardaría más relación con los cambios en las relaciones entre actores y con el tamaño de las redes. Es decir, las propias redes fomentan la delegación y la flexibilización en la implementación política, mientras intentan preservar la concentración de decisiones bajo el mandato de algunos actores vinculados al ejercicio de la autoridad pública. Tal apertura incluso se debe a que algunos riesgos, sobre todo internacionales, son de imposible tratamiento en escala estatal y local. Siendo así, como ejemplo de comunidad de actores de seguridad ciudadana, tanto en un nivel decisorio como de implementación política, se pueden citar órganos de la Administración y la Justicia, policías, servicios de inteligencia, fuerzas armadas, asociaciones militares, grupos de seguridad privada, medios de comunicación, partidos políticos, *lobbies*, asociaciones civiles y hasta colectivos encuadrados como riesgos. Dicho esto, es necesario responder a cómo se gestionan los riesgos en las redes de aseguración. Para ello, postulamos una respuesta a través de la interacción entre nivel de seguridad, riesgo y tolerancia.

Interacción entre seguridad, riesgo y tolerancia

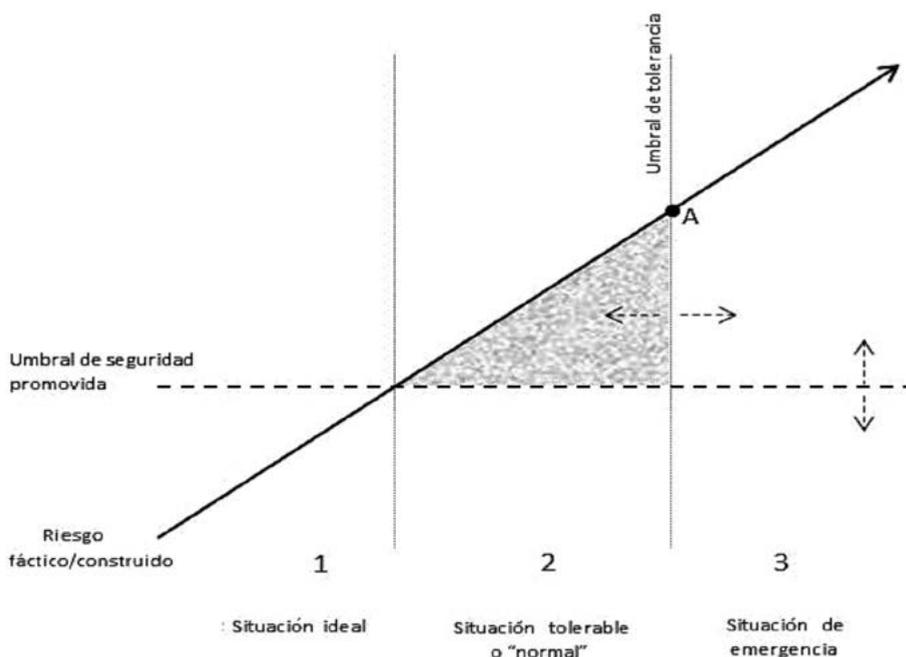
La tercera base teórica de la aseguración consiste en trazar las líneas que permiten interpretar el procesamiento de riesgos en la seguridad ciudadana. En ese sentido,

3. Se denomina *lock in* a la analogía del proceso circular descrito por Thomas Kuhn (2003), que actúa como cárcel para las prácticas y saberes establecidos en comunidades y «paradigmas científicos» (Kuhn, 2003:56).

considerando que el nivel de determinado riesgo fáctico/construido (cuyos polos de incidencia y representación son indisolubles) aumenta en un escenario (a través de indicadores cualitativos y cuantitativos, evaluaciones institucionales, escalas de alerta, opinión pública), y que el nivel de seguridad promovido es cognoscible en relación con el riesgo (a través de los métodos citados más el diagnóstico de políticas y el despliegue de recursos humanos y materiales), es posible distinguir tres situaciones de seguridad: ideal, normal y de emergencia. Véase la *Figura 1*.

FIGURA 1.

REPRESENTACIÓN ENTRE SEGURIDAD, RIESGO Y TOLERANCIA AL RIESGO



Fuente: elaboración propia.

En la situación 1, determinado riesgo fáctico/construido se mantiene en niveles inferiores al umbral de provisión de seguridad. De esta situación se deduce un total control del peligro por parte de los gestores. Aquí se produce el clásico monopolio de la violencia y coerción legal, mientras la legitimidad del poder estatal ante la ciudadanía es «efectiva». Es lo que denominamos «situación ideal» de seguridad, la cual descansa en el legítimo fundamento del contrato social que confiere autoridad a cambio de protección. Sin embargo, se denomina «ideal» porque también es la expresión de que la seguridad, aunque recurra a discursos y métodos contundentes, no es capaz de cubrir las causas y la magnitud de riesgos cada vez más difusos. En otras palabras,

«el gran drama del Estado, que cobra dolorosa actualidad, está ligado al hecho de que la negación de la enemistad interior nunca logró, en el plano de las realidades, suprimir [y controlar] al enemigo total y definitivamente» (Prieto Navarro, 2008: 127).

En la situación 2, la incidencia de determinado riesgo fáctico/construido supera el nivel de provisión de seguridad hacia la ciudadanía, produciendo un déficit de control sobre el riesgo. En una sociedad donde los riesgos son inherentes y no están del todo controlados, existe un nivel de tolerancia, pues, pese a lo prometido, la autoridad pública no puede encargarse de toda la magnitud del peligro. En esta situación, se rescata lo manifestado por Niklas Luhmann (1987), según el cual las expectativas de la acción política sobrepasarían las condiciones mínimas, como la normatividad de las expectativas, una definición objetiva suficiente y la institucionalización de un consenso básico sobre las mismas. Luhmann entendió ese desencuentro como el ápice final de la contrafacticidad de las normas en su forma de «refractoriedad», es decir, en aprender a vivir en la frustración generada por el incumplimiento de las normas y de sus expectativas. Por tal incumplimiento de expectativas, denominamos a esta situación como tolerable o «normal», ya que deriva de las impotencias y frustraciones de cobertura de la seguridad en las sociedades del riesgo. En esta situación, la diferencia entre la seguridad promovida y el nivel de riesgos para la colectividad produce un grado de tolerancia o área vacía a ser llenado por las expectativas de seguridad deseable. Ese grado de tolerancia es representado por el área gris del esquema, encerrado por un umbral límite o punto simbólico «A».

En la situación 3 la incidencia de riesgos fácticos/construidos supera el punto representativo «A», dando lugar a una «situación de emergencia». En esta, los riesgos se encuentran fuera del control tolerable y, en casos extremos, la legitimidad de las instituciones públicas puede entrar en cuestionamiento. Para solucionar esta situación es plausible una combinación entre las siguientes interacciones:

- a) controlar la incidencia y percepción del riesgo, ya que este es fáctico y al mismo tiempo socialmente construido. Aquí, son cruciales los diagnósticos sobre riesgos, los discursos de actores y el papel de los medios de comunicación.
- b) Aumentar el umbral de seguridad promovida, lo que tradicionalmente se aborda en estudios de políticas de seguridad y se persigue a través de recursos políticos y materiales. Por ejemplo, con acciones estratégicas, tácticas y operativas que intentan disminuir la diferencia entre el nivel de riesgo y de seguridad, para conseguir un retorno hacia la situación normal.
- c) Modificar el nivel o umbral de tolerancia de riesgos, aumentando, así el área gris representativa de la tolerancia. A medida que los riesgos aumentan, cabe esperar que el nivel de tolerancia a estos también aumente, produciendo un nuevo equilibrio o situación normal. No se trata necesariamente de aceptar pasivamente la incidencia de peligros; se trata más bien de readecuar el nivel de tolerancia, ya que las dificultades para aumentar los niveles de seguridad pueden ser amplias. Por ejemplo, un alto nivel de riesgo fáctico/construido derivado de la delincuencia callejera puede llevar a que se esté expuesto a mayores

peligros en la vida cotidiana. Por otro lado, mientras los flujos crecientes de personas refugiadas puedan ser encuadrados como riesgo según algunos actores, también se puede producir una mayor tolerancia hacia este mismo fenómeno por parte de otras audiencias y sectores de la ciudadanía, incluso para reducir la aseguración sobre ese colectivo. La tolerancia, en definitiva, está relacionada con la resiliencia ante determinados riesgos fácticos/construidos. Sin embargo, la alteración de los niveles de tolerancia es menos mensurable que los niveles de provisión de seguridad y de riesgos.

El punto «A», así como el nivel de provisión de seguridad y de riesgo fáctico/construido, debe ser entendido de forma simbólica. Pero ello no impide que, en la gestión de la seguridad, esos tres factores sean adaptados de acuerdo con la contingencia y la formulación de políticas. La visión incremental, asociada a una interacción del tipo *lock-in* entre los actores de una determinada red, posibilita que un riesgo típico de la «situación de emergencia» se constituya en materia prima para una aseguración que se adapte a los roles de los aseguradores, reforzando su centralidad decisoria en las redes. Esto posibilita construir o concentrar el enfoque en ciertos riesgos en lugar de otros. Un ejemplo clásico fue la guerra contra las drogas promovida por Estados Unidos desde los años setenta del pasado siglo, que amplificó los criterios selectivos de décadas anteriores para imprimir una aseguración sobre determinados estupeficientes, acentuando el protagonismo de las agencias policiales. Esa misma lucha fue reforzada por un discurso maleable, movilizó la maquinaria institucional norteamericana y prevaleció sobre otros problemas internos de la época, como la cuestión medioambiental (Simon, 2011).

El proceso de selección de problemas de aseguración ha sido abordado extensivamente por estudios de audiencias, por análisis de discursos y de contenidos, y por recursos etnográficos y heurísticos (Buzan *et al.*, 1998; Balzacq, 2011; Bourbeau, 2014; Stritzel, 2014). De forma complementaria, tal proceso también se vale de mecanismos conocidos por la ciencia política, como la definición de agendas políticas (Kingdon, 1984) y la comunicación política. En este último punto, Zvi Reich (2006) señala que los representantes públicos promueven determinadas pautas y, en una fase posterior, los medios de comunicación se encargan de su divulgación y politización. Otros estudiosos señalan que los medios no son receptores de la agenda política, sino mediadores no neutrales, que respaldan y son respaldados por los representantes políticos (Sampedro y Resina, 2010). Este respaldo se haría más evidente en temas de seguridad, donde los medios dependen de fuentes oficiales para presentar las noticias. Precisamente, es pertinente considerar la idea de «adaptación estratégica», que capta la fuerza y readaptación de los medios de comunicación, así como los motivos estratégicos de otros actores políticos, «sin una idea preconcebida acerca del equilibrio de poder» (Walgrave y Van Aelst, 2006: 18) entre las esferas políticas oficiales y los medios de comunicación.

Por otro lado, debido al estigma emotivo y psicológico que despierta una «situación de emergencia», la experimentación nueva suele ser bloqueada, ya sea porque hay

menos espacio para ensayos, ya sea como consecuencia del efecto incremental en las redes de seguridad, a través del cual, por ejemplo, se responde al aumento súbito de riesgos con prácticas previas de contención y disuasión. Por ello, en situaciones de emergencia, consideramos que se antepone el intento de elevar el umbral de provisión de seguridad, aunque esto implique reproducir efectos colaterales no deseados. En otras palabras, al buscar una nueva situación normal, la clave no consiste en instaurar un escenario de convivencia pacífica como meta, sino en gestionar los riesgos a niveles tolerables pese a su irresolución y producción de riesgos secundarios. Los riesgos secundarios, asimismo, pueden configurar otra situación de emergencia que provoque una nueva aseguración en una espiral autopoietica, es decir, en un ciclo de realimentación de riesgos que se propaga continuamente.

Considerando el potencial para un ciclo continuo de riesgos, se plantea, así, una oscilación entre «situaciones normales» y «situaciones de emergencia» en un movimiento continuo e intermitente, donde las primeras necesitan desembocar en una normalidad redefinida por la aseguración como mecanismo catalizador o intermediario. La oscilación entre esas situaciones, sin embargo, no es indefinida, ya que su movimiento depende del perfil de las redes en seguridad (a nivel decisorio y de implementación de políticas), de la relación entre los actores (formales e informales) y por el hecho de que las redes poseen un elemento fundamental: sus destinatarios.

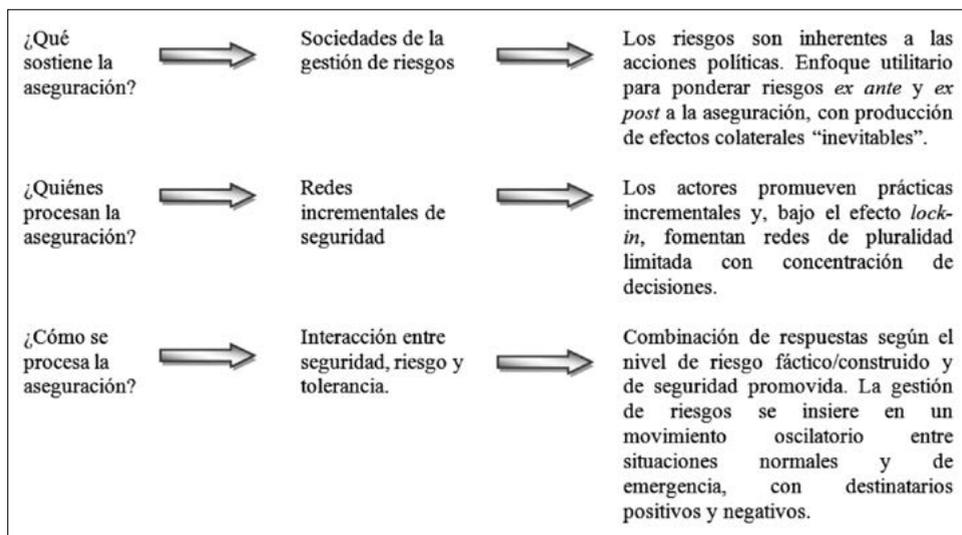
En lo concerniente a los destinatarios, el matiz de la seguridad ciudadana es justamente tener como referencia el conjunto de individuos que integran una colectividad sociopolítica interna. Sin embargo, la propia noción de ciudadanía se reduce a determinados grupos. Estas restricciones pueden tener un sesgo económico semejante al mencionado actuarialismo, donde la protección de contribuyentes en la ciudadanía media se da sobre los grupos de economía informal y marginal; o incluso un sesgo jurídico, donde la titularidad y ejercicio de ciertos derechos se presenta de acuerdo a las estratificaciones sociales, constituyendo «segmentaciones de naturaleza jurídica» (Jakobs, 1996: 9, 29). Así, en la provisión de seguridad, determinados grupos serían más «asegurables», en el sentido positivo de garantizar su condición de ciudadanos, o en el sentido negativo, para excluirlos de esa condición.

Debido a los sesgos para limitar el grupo de destinatarios, siguiendo lo expuesto en la *figura 1*, los riesgos fácticos/construidos pueden aumentar, pues el ciudadano excluido, el «otro», se convertiría en un elemento de riesgo. La paradoja es que esto también facilitaría la gestión del aumento del nivel de seguridad, ya que la base de referencia de los incluidos disminuye en términos de pluralidad y representación. Un criterio restrictivo para seleccionar destinatarios también permite entender el porqué se abordan determinados riesgos en lugar de otros. Por ejemplo, la no decisión o baja cobertura para perseguir redes de delitos económicos complejas y ocultas en comparación con crimines leves contra el patrimonio, enfatiza la idea de que la provisión de seguridad se acompaña de sesgos de naturaleza económica y jurídica. Adicionalmente, ante grupos de destinatarios cada vez más reducidos, la rendición de cuentas de los aseguradores se ve afectada, ya que la evaluación de resultados ante el público se efectúa muchas veces a priori y de manera ineficaz. En ese sentido, la inconsecuente

multiplicación de cárceles, los considerables gastos en materiales de seguridad y el opaco control externo sobre las agencias de este ramo, entre otros ejemplos, son poco cuestionados o profundamente desconocidos por el usuario/contribuyente medio. De hecho, algunos de esos ejemplos son interpretados como «señales del combate a los males que acechan a la convivencia» (Palidda, 2008: 61), es decir, son esfuerzos que demostrarían el aumento correcto de la cobertura de seguridad ante determinados riesgos.

En los estudios de aseguración, Thierry Balzacq (2011) infiere que este proceso se basa en un «qué», para ofrecer un mapa del mundo social; un «quién», relativo a posiciones de poder y agentes envueltos, y un «cómo», que se refiere a artefactos heurísticos y al encuadramiento de fenómenos para la aseguración. De forma parecida, aquí se postulan las bases que conforman nuestro modelo teórico de la aseguración en la seguridad de ámbito ciudadano. Estas bases se resumen en la *figura 2* y son los puntos que fueron tratados hasta ahora: las sociedades de gestión del riesgo, las redes incrementales de seguridad y la interrelación entre seguridad, riesgo y tolerancia.

FIGURA 2.
BASES DEL PROCEDIMIENTO DE ASEGURACIÓN



Fuente: elaboración propia.

Expuestas las bases, también es importante inferir las posibilidades y los límites de aquellas para analizar la asimilación de nuevos riesgos en la seguridad ciudadana. En la primera base, el riesgo fáctico/construido debería presentar un coste/beneficio asimilable por las políticas. Por ejemplo, unos elevados costes de movilización de la máquina pública y devastadores efectos colaterales desestimularían su tratamiento.

Por otro lado, esos efectos colaterales devastadores tendrían que ser compensados restringiendo el número de los destinatarios, algo muy contrario a los ideales democráticos, pero que se observa, de cierto modo, en la guerra contra las drogas en América. En la segunda base, el riesgo necesitaría movilizar vínculos de las redes de seguridad sin alterar demasiado las prácticas incrementales. Por más que se produzcan efectos colaterales abruptos, como la interrupción de libertades políticas, el tratamiento de riesgos sería procesado de forma consonante con las prácticas de los actores de la seguridad, ya que la *expertise* y discrecionalidad institucional importan en este campo. Por último, en la tercera base, el nivel del riesgo tendría que ser analizado junto a los niveles de seguridad y tolerancia, además de ser personificado y poseer destinatarios específicos en la aseguración. Los riesgos fácticos/construidos hacia grupos minoritarios, pero que despiertan una atención generalizada en la sociedad, o los riesgos con origen en la naturaleza y en la tecnología, pero que contienen acciones humanas, como los ciberataques y las insurrecciones por disputas ambientales, son algunos ejemplos con potencial de encaje en esta base.

Por otro lado, es necesario reconocer la posibilidad del cambio o de una aseguración alternativa frente a las bases del modelo presentado. Por ejemplo, para vencer la inercia incremental de las prácticas de los aseguradores, se necesitaría movilizar vectores o fuerzas tanto dentro como fuera de las redes de seguridad. Las prácticas intersectoriales y de policía comunitaria han intentado movilizar vectores con otros actores e *issues*, aunque sin escapar de la inercia incremental y con resultados a nivel localizado, ya que solo algunas redes de seguridad local suelen ser más permeables a la participación ciudadana (Dammert, 2014). Otra opción sería cambiar la correspondencia entre los polos fáctico/construido de determinado riesgo, lo que rescata la citada cuestión discursiva y comunicativa en la política. Al mismo tiempo, la tolerancia hacia riesgos por parte de la ciudadanía puede inhibir la aseguración ante un riesgo. Esto nos permite retomar la idea ya mencionada de resiliencia que, en línea con estudiosos como Philippe Borbeau y Juha Viori (2012), señala el papel de la resistencia/contestación contra medidas de aseguración, así como el mecanismo de *fading away* o desvanecimiento de ciertas amenazas, sea por contingencia o porque no se pueden concentrar los mismos esfuerzos políticos indefinidamente.

Finalmente, en escenarios prospectivos, los riesgos también pueden fomentar una aseguración muy distinta a las bases propuestas. En situaciones de emergencia extrema, como en la degradación medioambiental aguda, situada fuera del área de tolerancia a riesgos, se contemplan posibilidades que escapan al modelo teórico presentado. Estas posibilidades incluyen la fragmentación de las redes, la autoorganización colectiva, los regímenes de excepción y la «refundación del orden» social, entre otras. Como ha indicado Michael Williams (2015), en cualquier caso subyace el corolario de una aseguración que entremezcla, reproduce, congrega y contrapone elementos positivos (en el sentido de establecer una inferencia de movilización horizontal, consenso más extensivo y replanteamiento democrático) y negativos (donde la aseguración amplía canales coercitivos excluyentes, con destinatarios positivos limitados y efectos colaterales a larga escala).

Una vez expuestas brevemente las bases y las posibilidades dentro y fuera del modelo de aseguración, cabe analizar las principales consecuencias sociopolíticas de dicho fenómeno para las sociedades aseguradas.

CONSECUENCIAS DE LA ASEGURACIÓN

Redefinición de los poderes controladores

La primera consecuencia de la aseguración se refiere, naturalmente, a la expansión de la lista de objetos y temas para la seguridad. A ese respecto, una característica importante es la intensificación de los «poderes controladores». Estos se refieren a la idea básica de control social, implícito y explícito, que huye de una simple relación entre asegurador y asegurado, y consiste en la capacidad de regulación y redefinición de sujetos en la vida política cotidiana. En ese sentido, teóricos como Pablo Esteban Rodríguez (2010) recurren a una generación de pensadores como David Lyon, Frank Webster y Kevin Robbins para afirmar que, en las últimas décadas, el control social se efectúa más allá de la disciplina social y de la biopolítica, extendiendo la visibilidad y las posibilidades sobre las que se erige el control sobre los individuos. Por ejemplo, la expansión de las redes de seguridad, las prácticas de vigilancia masiva incluso fuera del contexto estatal, entre otros, han multiplicado los aspectos de la vida cotidiana que se convierten en objeto potencial del control. Esto incluso se fundamenta en el plano simbólico, comunicativo y material. En comparación a épocas anteriores, actualmente hay una visibilidad menos ligada a un espacio físico que a un espacio virtual más amplio. La burocracia se ha hecho más flexible y el control se ejerce de «manera discreta y hasta voluntaria por sus usuarios/víctimas» (Rodríguez, 2010: 2).

La expansión de los poderes controladores más allá de la biopolítica se debe a que las instituciones disciplinarias –como la familia, la fábrica, la escuela, entre otras– han cambiado sus roles tradicionales. En la actualidad, el «desarraigo de millones de individuos, la erosión del modelo de Estado del bienestar y el quiebre del anhelo del gobierno hacia la felicidad» (Palidda, 2008: 46-49), sumados al intento de gestión de riesgos, convierten en un objetivo primordial la flexibilización de los poderes controladores. Nuestra propuesta es que, si la seguridad busca una previsibilidad para actuar en una realidad social cambiante, ella necesita readaptarse continuamente. La búsqueda de seguridad, por consiguiente, lleva a readaptar de antemano el alcance del control social. Para ello, una clave consiste en la modulación del miedo ante riesgos nuevos o antiguos, como la violencia, la pobreza y el desempleo. El miedo es un contenido comunicativo fundamental a disposición de burocracias y medios de información en relación con el tema del control, siendo «la fuerza primaria e inmediata que crea y mantiene nuevas segmentaciones» (Hardt y Negri, 2002: 310). Para ello, el miedo participa en la representación de riesgos y en la exclusión de grupos a través de muros físicos y simbólicos, algo que se verifica desde la separación y castigo en la cuestión carcelaria (Wacquant, 2000) hasta la individualización y atomización que pautan

las relaciones sociales contemporáneas (Furedi, 2006; Simon, 2011). El miedo, en sus distintas facetas, resurge, así, como un elemento inseparable de la regulación de sujetos en las sociedades del control (Deleuze, 1995).

En síntesis, la primera consecuencia de la aseguración, a parte de la propia expansión de prácticas relacionadas con la seguridad, es el crecimiento y readaptación de los poderes controladores que regulan la vida cotidiana. En tales cambios, la centralidad de discursos del miedo contribuye a la propagación de segmentaciones y exclusiones en el tejido social. Además, dicha expansión y redefinición expresa un movimiento internacional cada vez más común en el ámbito de la seguridad ciudadana. Este movimiento se extendería a todo el mundo, pese a las diferencias económicas, culturales y sociales para confeccionar y tratar riesgos (Stuntz, 2006; Biswaz y Nair, 2010). Prueba de ello, dentro de los poderes controladores, surge en ámbitos que definen y retroalimentan las prácticas de seguridad: la criminología y el derecho penal.

a) Utilitarismo de la nueva criminología administrativa

Como se ha mencionado con anterioridad, las redes de seguridad fomentan cambios en la percepción de riesgos para determinar su procesamiento. Dentro de los poderes controladores, estos cambios pueden ser observados en la acción de la criminología durante las últimas décadas. A tal respecto, destaca la nueva criminología administrativa (*new administrative criminology*), que es una corriente derivada de estudios europeos y norteamericanos combinados con una gestión gerencial del crimen. Ella consiste en el abandono del positivismo social en el tratamiento del crimen, que se había adoptado en las décadas del postguerra en el mundo occidental, y que se considera fracasado, ya que el «aumento de la prosperidad y el desarrollo de un Estado providencia no fueron acompañados de una disminución de la delincuencia» (Hebberecht, 2003: 354). Según esta corriente, la eliminación de factores macrosociales o causas estructurales relacionadas con la criminalidad etiológica no llevaría necesariamente a la reducción de los índices de criminalidad. Así, para la nueva criminología administrativa, el estudio de las causas estructurales del crimen tiene poco sentido para explicar la evolución del delito. Además, políticamente resultaría imposible trabajar con esas causas, pues, según esta interpretación, «la criminología debe concentrarse en el estudio de las variables situacionales que pueden explicar el paso al acto delictivo y a la victimización» (Hebberecht, 2003: 354). Se identifica, por lo tanto, una visión racional, de índole de *trade-offs* y de tintes economicistas para identificar riesgos en el comportamiento «libre» y «responsable» del individuo.

Esta corriente se verifica en la denominada «criminalidad de las minorías», en la que se observa la incidencia fáctica de la delincuencia a manos de grupos como los migrantes irregulares. Al tratar dichos grupos, en primer lugar, el énfasis en las variables situacionales de estos delitos ignora o deja atrás el hecho de que «ellos se encuentran en mayor grado de vulnerabilidad en la estratificación social» (Brandáriz García, 2011: 106). En segundo lugar, se entiende que la cárcel (y otros poderes controladores) actúan

con mayor fuerza contra tal grupo, debido, entre otros motivos, a su visibilidad frente al resto de la sociedad. En esta visión, Brandáriz insiste en que, cuando la complejidad de la migración se reduce a factores delictivos como «extranjería, delincuencia y droga», se termina por alimentar la figura del riesgo, promoviendo así una aseguración negativa cuyo extremo son los centros de detención para este colectivo. Tal lógica dificulta incluso la distinción entre pequeños delincuentes y bandas profesionales de crimen organizado, así como una respuesta adecuada ante cada delito. Paralelamente, la misma criminología de ponderación microsocia marca el tratamiento de grupos adyacentes, como en el riesgo latente que se define en decisiones como el cierre de fronteras y la reducción de cotas para incorporar personas refugiadas o que buscan asilo político en la Unión Europea.

Aunque la nueva criminología administrativa sea una línea epistemológica entre otras, su crecimiento significa el apogeo de una interpretación utilitarista que pasa desapercibida ante cambios macrosociales. El análisis individual y de factores microsociales en las acciones delictivas la constituye como tapón o medida cautelar que se resguarda de críticas ante el avance estructural de asimetrías socioeconómicas (Young, 1999; Diken y Laustsen, 2002; Piketty, 2014). Así, esta vertiente puede ser entendida como una consecuencia de la aseguración que tiene como base un sesgo utilitarista y resignario ante las causas macrosociales del delito, lo que acaba afectando a la representación de determinados riesgos. Esta dimensión también refleja otro punto: que la aseguración tiene criterios actuariales, por despreciar el tratamiento costoso sobre las «grandes» causas del crimen y por detenerse en grupos de riesgo. Finalmente, tal epistemología abre camino y alimenta un derecho penal también utilitarista, que se centra en la acción individual para interpretar los factores y grupos sociales que la circunscriben.

b) Derecho penal del «otro» como riesgo colateral

El derecho penal se caracteriza por el continuo y delicado equilibrio entre la coerción y la preservación de las garantías fundamentales de los ciudadanos que personifican riesgos para la seguridad. Ante la mencionada «situación de emergencia», es plausible que se intente elevar los niveles de provisión de la seguridad de maneras no ordinarias o convencionales. En este intento, y dentro de la intensificación de los poderes controladores, uno de los canales más utilizados es el derecho penal. En este movimiento, por un lado, lo político retornaría como garantizador del orden, suspendiendo temporalmente el derecho para restaurar el orden amenazado. Por otro lado, lo político se vale de nuevas normas como fuente de producción de «un nuevo orden y de un nuevo Derecho» (Prieto Navarro, 2008: 84-5). Tal movimiento refuerza el sentido de que la provisión de seguridad, incluyendo el sistema jurídico, se sitúa en una oscilación continua entre una situación de normalidad y de excepcionalidad.

Cuando se instrumentaliza una creciente excepcionalidad del derecho, el punto crítico consiste en trivializar los límites de un derecho permeado de suspensiones. Una de esas consecuencias, por ejemplo, corresponde a lo que el penalista Günther Jakobs

denominó «Derecho penal del enemigo» (Jakobs y Meliá, 2006: 47-8). De esta forma, «el legislador procede [...] recortando las garantías procesales, y ampliando las posibilidades de sancionar conductas muy alejadas de la lesión de un bien jurídico» (Muñoz, 2003: 10). Esto remitiría incluso a la actual expansión horizontal (temática) y vertical (institucional) del derecho penal. Sin embargo, la expansión de este tipo de derecho merece ser profundizada.

En el derecho penal del enemigo, Massimo Donini critica el hecho de que Jakobs acople esa definición con otros tipos de derecho. Para Donini, no se podrían establecer correlaciones automáticas entre vías jurídicas y formas de imputar delitos, ya que no todas las tareas de neutralización del derecho pueden ser encuadradas bajo el aspecto de una tipología de pena nueva. De ser así, se «desnaturaliza un componente de prevención especial negativa que la pena siempre ha tenido» (2008: 48). Si se lucha también contra el hurto o el delincuente común, y si el ladrón se convirtiese en enemigo solo por esto, todo el derecho penal acabaría siendo un derecho penal del enemigo.

Por otro lado, en la corriente garantista del derecho penal, exponentes como Eugenio Zaffaroni alegan que las excepciones son propias de un Estado de derecho autoritario o policial, situación que se produjo, por ejemplo, en las dictaduras latinoamericanas. Sin embargo, aquí afirmamos que no existe una frontera nítida entre los casos de un derecho de excepcionalidad del enemigo (a través de acciones ilegítimas y de interpretaciones inconstitucionales) y los casos de un derecho excepcional dentro de una visión legalista y que goza de un grado de legitimidad (típico del derecho contra la pedofilia, los delitos ambientales, entre otros). Por ello coincidimos con Donini, para quien incluso los códigos de procedimiento penal contienen paradojas, a través de normas que establecen excepciones al derecho de libertad. Es decir, «en su interior hay reglas y excepciones a las reglas [...] a la cultura del garantismo no le es extraña la excepción, sino la [*excepcionalidad*] ilegítima» (Donini, 2008: 64).

Por consiguiente, no sería razonable tomar la excepcionalidad dentro del derecho penal como un dogma diametralmente opuesto al derecho penal de garantía y a un Estado de derecho democrático. Al contrario que los puristas del garantismo, resaltamos que el derecho penal, antes que por los jueces, es utilizado por otras instituciones, como la Policía y por las Fiscalías, cuyas metas no son solo jurídicas sino que están orientadas a una finalidad extrajurídica o político criminal. A su vez, las excepciones ilegítimas no se definirían por simple voluntad del legislador, sino por interpretaciones y prácticas que desvirtúan, por ejemplo, la imputación proporcional y a la tutela eficaz de un bien jurídico. En ese sentido, citamos dispositivos que abusan de la prisión provisional indefinida, que vulgarizan el aumento de penas por vinculación no fáctica con delitos graves, u otras que incluso fomentan sanciones administrativas que rehúyen el control judicial.

Ante la problematización entre un derecho penal del enemigo y un «no derecho» de garantías, consideramos que el derecho penal del «otro» –del desnaturalizado o extraño– surge como efecto colateral en la búsqueda de más seguridad (y más derecho) contra ciertos riesgos. Es decir, planteamos que el derecho penal del otro surge como movimiento que contiene diferentes escalas, cuyos principios se prolongan en varias

direcciones, desde la excepcionalidad ilegítima hasta la exclusión legítima. Se plantea, así, la idea de escalas o grados en el derecho penal que capta la heterogeneidad jurídica de los ordenamientos sociopolíticos, ya que estos responden a riesgos de diversa complejidad y gravedad, y poseen potestades e instituciones específicas para desplegar medidas de seguridad. A pesar de ello, un trazo común del derecho penal del «otro» consiste en un refuerzo de la paradoja de la «inclusión excluyente» del sujeto. Desde unos planteamientos semejantes a la teoría de Carl Schmitt (1996), se postula la idea de que el individuo es objeto del orden precisamente a través de su exclusión de ese mismo orden. En la inclusión excluyente, los sujetos al margen del orden social reciben una atención a priori o un encuadramiento *ex ante* en contextos marcados por riesgos fácticos/construidos. En estos individuos (los otros) se refleja en mayor proporción el uso de un penalismo cuestionable y de un punitivismo anticipatorio, que llega incluso a intervenir antes de que existan pruebas de comisión del delito fin o una comprobación definitiva en juicio (Prieto Navarro, 2008; Muñoz, 2003).

Al orientarse por la peligrosidad potencial de los «otros», sobre todo de aquellos situados al margen del orden social, se ha obtenido gran capacidad de aseguración a través de leyes y decretos que no necesariamente se detienen en los bienes asegurados. En la lucha antiterrorista reciente, algunos ejemplos van desde la conocida Patriot Act para promover la agenda internacional de Estados Unidos, hasta la Alianza de la Paz contra el Terrorismo de los señores de la guerra en Somalia para recibir respaldo externo en conflictos infraestatales, el Decreto de Prevención del Terrorismo emitido por Malasia en 2015 para resguardarse ante disidentes, y la Ley Antiterrorista 13260/2016 de Brasil que abarca implícitamente la protesta social. Bajo el paraguas del criterio de peligrosidad potencial, a lo penal también se suman paquetes administrativos que condenan comportamientos que atentan contra una mínima sensación de seguridad, tornando más borrosa la línea entre seguridad ciudadana y el simple orden público. Tal suma se verifica, por ejemplo, en la naturaleza de la capacidad sancionadora presente en la Ley Orgánica 4/2015 de Protección a la Seguridad Ciudadana en España.

Además, pese al abanico de temas y delitos que pueden ser objeto de aseguración, Díez Ripollés (2005) afirmaba que se da atención a la criminalidad «clásica» debido a su cognoscible potencialidad contra la seguridad. En este tipo de crímenes, el jurista identificó dos grupos de relevancia para el caso español: aquellos que constituyen una acción especialmente grave (como la violencia sexual, la delincuencia violenta y organizada, el crimen contra el Estado y el terrorismo), y los crímenes de reincidencia o habituales (entre los que ocupan un lugar preferente los autores de la criminalidad patrimonial leve u otros de carácter reiterado y que no se perciben como especialmente «graves» por la Justicia). El énfasis en crímenes clásicos (graves o comunes), refuerza la idea de que la aseguración a través del derecho también opera en vectores ya consolidados o adyacentes a las redes de actores de la seguridad, como en la segunda base del modelo. La idea de aseguración reconocible e incremental arroja luz sobre la indistinción creciente que se efectúa para estudiar la aseguración, entre una normalidad o paz amenazada y una emergencia con trazos de guerra. Así, si se acoplan nuevas pautas para la aseguración, lo antiguo resurge con fuerza. En los ejemplos citados de

normativas jurídicas en materia de seguridad ciudadana y lucha antiterrorista, han resurgido elementos como el clasismo, el enfrentamiento religioso y la segregación racial (como en la situación que desencadena el movimiento *black lives matter*) como trasfondo de muchas relaciones espurias para construir el riesgo. Tales elementos, estrechamente vinculados a una aseguración incremental de temas y objetos, pautan, así, la aseguración contra individuos al margen del orden público y cuya peligrosidad potencial ya se ha dado, en cierto modo, por hecha.

Finalmente, una consecuencia importante del derecho penal del «otro» es que este engendra riesgos posteriores o efectos colaterales más allá de los grupos objetivo (*target groups*) y termina afectando el resto del cuerpo social. En última instancia, la creciente «inclusión excluyente» de sujetos fomenta la expansión de brotes autoritarios en una realidad agambiana donde cualquiera podría ser segregado, ya que la soberanía (la que asegura) ostenta la potencialidad de excluirnos a través de una declaración como «*unwertes Leben*, vida indigna de ser vivida» (Agamben, 1998: 67). Tales brotes se expanden ante el miedo de la existencia de riesgos «por todas partes» y realimentan una aseguración continua. En el caso extremo, los brotes pueden llevar a una situación de emergencia más prolongada en el tiempo y a incontables *stasis* en el espacio planetario. En esa situación, la dinámica entre riesgos, seguridad y tolerancia podría acentuar la aseguración negativa de franjas situadas en los márgenes de un orden cada vez más restrictivo. Si tal movimiento se vislumbra en cada país a distintas escalas, también es posible alcanzar el caso extremo a pasos incrementales incluso en países con procedimientos jurídicos considerados más democráticos. En tal caso, la seguridad ciudadana se podría fundir con la defensa y el derecho penal se diluiría con los principios del Estado de sitio. En suma, se expondría (una vez más) la capacidad de ir más allá de cualquier definición para convertir la excepción en la normalidad, ya que estas son inseparables para regular la vida social incluso a través de vías jurídicas.

CONCLUSIÓN

Este artículo postula tres bases teóricas para analizar el proceso de aseguración, especialmente en el ámbito de la seguridad ciudadana. La primera base de la aseguración consiste en la gestión de riesgos, lo que incluye la producción de efectos colaterales «inevitables» o asumibles. La segunda consiste en identificar a los aseguradores como actores que se insertan en redes de horizontalidad y extensión limitadas. Los parámetros incrementales de dichas redes permitirían entender la visión, tratamiento y transferencia de riesgos. La tercera base hace referencia a la interrelación entre el nivel de seguridad, riesgo y tolerancia, lo que implica que las «situaciones de emergencia» necesitarían desembocar en «situaciones de normalidad» redefinidas por la aseguración y por la producción de riesgos. Para esto, las dinámicas entre las redes y los sesgos para asegurar a determinados segmentos de la ciudadanía son importantes. Por ejemplo, la historia muestra que incluso una aseguración desmedida y promovida con

finés autoritarios necesitaría contar, aunque de forma velada, con grupos de apoyo y legitimación más allá de los actores de decisión política.

Estas bases han servido como referencia para analizar las consecuencias de la aseguración. Considerando la dimensión de los poderes controladores, las consecuencias se refieren al aumento y difusión de lo comunicativo y simbólico en el control social, así como a la centralidad del miedo y la exclusión que no se delimitan al tema de la seguridad. En la vertiente más explícita del control, las consecuencias de la aseguración han sido extraídas del ámbito del derecho penal. Aquí se han fomentado normas jurídicas utilitaristas que sirven como instrumento para aumentar el nivel de seguridad contra riesgos fácticos/construidos. El factor de riesgo, asociado a la búsqueda de un sentimiento libre de temores, ha generado una mayor complejidad, añadiendo dificultades de orientación entre un derecho penal del «enemigo» y un «no derecho» cargado de excepciones. Para superar esas dificultades, se mencionó la existencia de un derecho penal del «otro» donde el peso de los poderes controladores se imprime a priori con más fuerza sobre los otros, los sujetos de una inclusión excluyente que se procesa principalmente en los márgenes del orden social. Esto se comprueba en la medida en que se enfatiza la aseguración de la criminalidad clásica, grave o común, y de sujetos que presuntamente ya presentan una cognoscible potencialidad para producir riesgos según la óptica de las redes de seguridad. Se vislumbra, así, una gestión del riesgo con componentes incrementales para procesar la seguridad a través del derecho. Todo ello a través de redes de actores cuyos vínculos se alejan de la simple relación vertical o unilateral entre aseguradores y asegurados, pero que restringe audiencias y destinatarios. La seguridad sobre cualquier otro valor, compartida por actores estatales y extraestatales, se recupera como telón de fondo para fomentar un control y exclusión cuestionables en sus bases de procedimiento y en las consecuencias colaterales para el resto del cuerpo social.

En el sentido inverso, la desaseguración o retirada de objetos del centralismo de la seguridad tiende a defender la deconstrucción de los discursos y retóricas de los aseguradores (Borbeau, 2015). En relación con ello, se mencionó el papel de la estrategia comunicativa para definir la agenda política y la importancia de nuevos actores para ampliar las redes y superar barreras incrementales. Asimismo, si la aseguración tiene destinatarios específicos y se orienta a asegurar positivamente a algunas personas, a un «nosotros», a expensas de actuar negativamente sobre terceros, los «otros», sería necesario ir más allá de un «nosotros versus otros». Es decir, sería necesario extender la definición del «nosotros» pese las segmentaciones sociales y las diferencias inherentes a lo humano. En tal sentido, la tercera base indicó el papel de la tolerancia frente a ciertos riesgos fácticos/construidos, ya que esta también implica acción y resiliencia para evitar una aseguración negativa sobre ciertos grupos.

No obstante, teniendo en cuenta las consecuencias observadas, la aseguración se acerca más a una aseguración negativa y excluyente que a una aseguración positiva, de contornos sociopolíticos reformativos e incluyentes (Williams, 2015). Tal dirección no significa un desarraigo o separación tajante entre ambos tipos de aseguración ni una posición absoluta. Por ello, no caeremos en la tentación de igualar la aseguración, que

propaga riesgos colaterales a través de un penalismo con prácticas de inspiración ilegítima y de sesgo utilitario, a las experiencias totalitarias y dictatoriales del siglo pasado. Sin embargo, la aseguración también trae como consecuencia de primer orden el crecimiento de brotes autoritarios. En ese sentido, ya existen vías potenciales hacia el autoritarismo a través de un movimiento no necesariamente lineal que replantea las prácticas de la seguridad. En tales vías, la excepcionalidad se reformula, más allá de cualquier definición, incluso a pasos incrementales. Y la novedad no consiste en que se traten determinados riesgos de manera tenaz, ya que los ordenamientos políticos sobrevivieron o se han sostenido a través de distintas amenazas en otras épocas. La singularidad actual consiste en que se producen impulsos hacia una oscilación continua entre situaciones de normalidad y de emergencia. En tal movimiento, aunque sea legítimo el clamor a favor de una mayor protección, esta se alcanza a través de un ansia de seguridad que desencadena en una espiral de riesgos colaterales que se realimentan continuamente. Aunque esta oscilación dependa de cada contexto y lugar, guarda una relación íntima con las características de la aseguración del tiempo actual: un tiempo donde el presente se dilata hacia el pasado, en el sentido de buscar un ideal de seguridad, y hacia el futuro, en el sentido de adelantarse a los «males» que amenazan la convivencia. En otras palabras, en el tiempo presente se cristaliza una situación atrapada entre riesgos aún por mitigar, y un porvenir donde los principales riesgos para el cuerpo social pueden ser ocasionados justamente por el propio proceso de la aseguración.

AGRADECIMIENTOS

El autor expresa su agradecimiento al cuerpo editorial de la *Revista Española de Ciencia Política* por las sugerencias presentadas, al Programa de Formación de Personal Investigador del Gobierno Vasco, y a Ane Zapatero por las indicaciones en versiones anteriores del manuscrito.

Referencias

- Agamben, Giorgio. 1998. *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Aradau, Claudia y Rens Van Munster. 2005. *Governing Terrorism and the (Non-) Politics of Risk*, Political Science Publications 11/2005. Odense: University of Southern Denmark.
- Balzacq, Thierry (ed.). 2011. *Securitization theory: how security problems emerge and dissolve*. London: Routledge.
- Balzacq, Thierry. 2013. «Securitization Studies. How to analyze the present situation of securitization studies», *Academica Foresights*, 9.
- Beck, Ulrich. 1998. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.

- Biswas, Shampa y Sheila Nair (eds.). 2010. *International relations and states of exception: margins, peripheries, and excluded bodies*. London: Routledge.
- Bougen, Philip. 2003. «Catastrophe Risk». *Economy and Society*, 32 (2): 253-274. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/0308514032000073428>.
- Bourbeau, Philippe y Juha Vuori. 2015. «Security, resilience, and desecuritization: Multidirectional moves and dynamic», *Critical Studies on Security*, 3 (3): 253-268. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/21624887.2015.1111095>.
- Bourbeau, Philippe. 2014. «Moving Forward Together: Logics of the securitization process», *Millennium: Journal of International Studies*, 43 (1): 187-206. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0305829814541504>.
- Bourbeau, Philippe. 2015. «Resiliencism and Security Studies: Initiating a dialogue», en T. Balzacq, *Contesting Security: Strategies and logics* (pp. 173-188). London: Routledge.
- Brandáriz García, José Ángel. 2011. *Sistema penal y control de los migrantes: gramática del migrante como infractor penal*. Granada: Comares.
- Buzan, Barry, Ole Wæver y Jaap De Wilde. 1998. *Security: a new framework for analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Campione, Roger. 2003. «El que algo quiere algo le cuesta: notas sobre la *Kollateralschädengesellschaft*», en Cándido da Agra (ed.), *La seguridad en la sociedad del riesgo: un debate abierto*. Barcelona: Atelier.
- Cepik, Marco. 2003. *Espionagem e Democracia*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Charrett, Catherine. 2009. *A critical application of securitization theory: overcoming the normative dilemma of writing security*. Barcelona: Institut Català Internacional per la Pau.
- Coqui, Martha Bárcena. 2000. «La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo», *Revista Mexicana de Política Exterior*, 59: 9-31.
- Dammert, Lucía. 2014. «Dos décadas de reformas policiales en América Latina. Lecciones y desafíos», en G. Maihold y R. Córdova Macías (coords.), *Violencia, delincuencia y seguridad pública en América Latina*. Ciudad de México: Editorial Cenzontle.
- Deleuze, Gilles. 1995. «Postscript on control societies». *Negotiations, 1972-1990*: 177-182.
- Díez Ripollés, José Luis. 2005. «De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana: un debate desenfocado», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 7 (1): 1-37.
- Díez Ripollés, José Luis. 2007. *La política criminal en la encrucijada*. Buenos Aires: BdeF.
- Diken, Bülent y Carsten B. Laustsen. 2002. «Zones of indistinction: security, terror, and bare life». *Space and culture*, 5 (3): 290-307. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1206331202005003009>.
- Donini, Massimo. 2008. «Lo que el debate sobre el Derecho penal del enemigo no debe limitarse a exorcizar», en Manuel Cancio Meliá *et al.* (coords.), *Política*

- criminal en vanguardia: inmigración clandestina, terrorismo, criminalidad organizada*. Navarra: Thomson Civitas.
- Feely, Malcolm y Jonathan Simon. 1994. «Actuarial Justice: the emerging new criminal law», en D. Nelken (ed.), *The futures of criminology*, London: Sage.
- Furedi, Frank. 2006. *Culture of fear revisited: Risk-taking and the morality of low expectation*. New York: Continuum.
- García España, Elisa y Fátima Pérez Jiménez. (2005). *Seguridad ciudadana y actividades policiales*. Málaga: Informe ODA.
- Giddens, Anthony. 1997. «Risk Society: the context of British Politics», en J. Franklin (ed.), *The politics of Risk society*. Cambridge: Polity-Press.
- Hardt, Michael y Antonio Negri. 2002. *Imperio*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Hebberecht, Patrick. 2003. «Sociedad de riesgos y política de seguridad», en Cándido da Agra et al. (eds.), *Seguridad en la sociedad de riesgo: un debate abierto*. Barcelona: Atelier.
- Huysmans, Jef. 2006. *The Politics of Insecurity*. London: Routledge.
- Izu Belloso, Miguel José. 1988. «Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 58: 233-254.
- Jaguaribe, H., A. R. Puntigliano, R. C. Cervera y M. Á. Barrios. 2009. *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*. Buenos Aires: Biblos.
- Jakobs, Günther y Cancio Meliá. 2006. *Derecho Penal del enemigo*. Madrid: Civitas.
- Jakobs, Günther. 1996. *Sociedad, norma, persona en una teoría de un derecho penal funcional*. Madrid: Civitas.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Kuhn, Thomas. 2003. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva.
- Luhmann, Niklas. 1987. *Rechtssoziologie*. Opladen: Westdeustcher Verlag.
- Mendoza Buerco, Blanca. 2003. «Gestión del riesgo y política criminal de seguridad en la sociedad del riesgo», en Cándido da Agra et al. (eds.), *La seguridad en la sociedad del riesgo: un debate abierto*. Barcelona: Atelier.
- Muller, Pierre e Yves Surel. 1998. *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.
- Muller, Pierre e Yves Surel. 2006. *Las políticas públicas*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Muñoz, Francisco. 2003. «El nuevo Derecho Penal Autoritario», en M. Losano y F. Muñoz (coords.), *El Derecho ante la Globalización y el Terrorismo*. Montevideo: Humboldt.
- Palidda, Salvatore. 2008. «La revolución policial», en L. Puente Aba (dir.), M. Zapico Barbeito y L. Rodrigues Moro (coords.), *Criminalidad organizada, terrorismo e inmigración: retos contemporáneos de la política criminal*. Granada: Comares.
- Pieterman, Roel. 2001. «Culture in Risk Society. An essay on the rise of a precautionary culture», *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 22 (2): 145-168. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/zfrs-2001-0204>.

- Piketty, Thomas 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. Arthur Goldhammer (trad.). Cambridge: Belknap Press of Harvard University. Disponible en: <https://doi.org/10.4159/9780674369542>.
- Power, Michael. 2004. *The Risk Management of Everything: Rethinking the Politics of Uncertainty*. Londres: Demos.
- Prieto Navarro, Evaristo. 2008. «Excepción y normalidad como categorías de lo político», en Cancio Meilá *et al.* (coords.), *Política criminal en vanguardia: Inmigración clandestina, terrorismo, criminalidad organizada*. Navarra: Thomson Civitas.
- Recasens, Amadeu. 2007. *La seguridad y sus políticas*. Barcelona: Atelier.
- Reich, Zvi. 2006. «The Process Model of News Initiative: Sources Lead, Reporters Thereafter», *Journalism Studies* 7 (4): 497-514. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14616700600757928>.
- Rodríguez, P. E. (2008). «¿Qué son las sociedades de control?», *Sociedad. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA*, 27: 177-192.
- Roth, André-Noël. 2008. «Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?» *Estudios Políticos*, 33: 67-91.
- Sabatier, Paul y Hanks Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Saint-Pierre, Héctor. 2008. «Defensa y seguridad, documento de análisis». *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*. Buenos Aires: RESDAL.
- Sampedro Blanco, Víctor y Jorge Resina de la Fuente. 2010. «Opinión pública y democracia deliberativa en la Sociedad Red», *Ayer*, 80: 139-162.
- Schmitt, Carl. 1996. *The Concept of the Political*. George Schwab (trad.). Chicago: University of Chicago Press.
- Schneider, Volker. 2005. «Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas», *Revista de Ciências Sociais Civitas PUC-RS*, 5 (1): 29-58. Disponible en: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2005.1.33>.
- Simon, Jonathan. 2011. *Gobernar a través del Delito*. Victoria Boschirolí (trad.). Barcelona: Gedisa.
- Stritzel, Holger. 2014. *Security in Translation. Securitization Theory and the Localization of Threat*. Houndmills and New York: Palgrave.
- Stuntz, William J. 2006. *The political constitution of criminal Justice*. Cambridge: Harvard Law Press.
- Taureck, Rita. 2006. «Securitization theory and securitization studies». *Journal of International Relations and Development*, 9: 53-61. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/palgrave.jird.1800072>.
- Van Munster, Rens. 2004. «The War on Terrorism: When the Exception Becomes the Rule», *International Journal for the Semiotics of Law*, 17 (2): 141-153. Disponible en: <https://doi.org/10.1023/B:SELA.0000033618.13410.02>.
- Wacquant, Loïc. 2000. *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial.
- Wæver, Ole. 1995. «Securitization and Desecuritization», en Ronnie Lipschutz (ed.), *On Security*. New York: Columbia University Press.

- Wæver, Ole. 2003. «Securitization: Taking Stock of a Research Programme in Security Studies», *International Studies Quarterly*, 31 (1): 65-86.
- Walgrave, Steefan y Peter Van Aelst. 2006. «The contingency of the mass media's political agenda setting power: Toward a preliminary theory». *Journal of Communication*, 56 (1): 88-109. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2006.00005.x>.
- Weiss, Linda. 1998. *The myth of the powerless state: Governing the economy in a Global era*. Cambridge: Polity Press.
- Williams, Michael C. 2015. «Securitization as political theory: The politics of the extraordinary», *International Relations*, 29 (1): 114-120. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0047117814526606c>.
- Yauri-Miranda, J. Raziel (2015). *Redes de gestión de seguridad en un mundo de riesgos: Estados Unidos, España y Brasil como escenarios de contención y exclusión ante amenazas fácticas/construidas* [trabajo fin de máster]. Universidad del País Vasco. Disponible en: <https://goo.gl/G8J4ys>.
- Young, Jock. 1999. *The Exclusive Society: Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*. London: Sage Publications.

Presentado para evaluación: 28 de junio de 2016.

Aceptado para publicación: 20 de agosto de 2017.

JASEFF RAZIEL YAURI MIRANDA

jaseffraziel.yauri@ehu.eus

Investigador del Departamento de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad del País Vasco. Premio Jean Pinatel de Criminología 2016. Desarrolló estudios en distintas universidades (UFMG, USC, UPV/EHU), y es historiador con formación en ciencia política y especialista en gobernanza y políticas públicas. Además de ser revisor en varias publicaciones, coordina el Comité de Derecho Internacional y Gobernanza en la Asociación Internacional de Estudiantes de Ciencia Política (IAPSS). Está especialmente interesado en políticas de seguridad, inteligencia, criminalidad, así como en las formas contemporáneas de excepcionalidad política y en los estudios de vigilancia.