

# Normalizar la excepción en la respuesta antiterrorista: el caso de Francia

*Normalizing the Exception in the Counterterrorism Response:  
The Case of France*

**Adrián Serrano-Sanz**

## Palabras clave

- Antiterrorismo
- Estado de excepción
- Excepcionalidad
- Normalización
- Preventivismo
- Terrorismo

## Key words

- Counterterrorism
- State of Emergency
- Exceptionality
- Normalization
- Preventivism
- Terrorism

## Resumen

Después de los atentados en Francia en noviembre de 2015, el Gobierno decretó el estado de excepción durante dos años, para ser derogado en octubre de 2017 en favor de una nueva ley antiterrorista. Al analizar la ley antiterrorista, se observa la traslación de algunas de las medidas del estado de excepción al periodo de normalidad. El objetivo de este artículo es señalar qué medidas concretas han pasado de un periodo a otro. Con base en el análisis, puede afirmarse que la nueva legislación antiterrorista francesa es, en suma, una normalización del estado de excepción decretado en noviembre de 2015.

## Abstract

Following the 2015 attacks in France, the country's government decreed a state of emergency for two years, which was subsequently repealed in favor of a new counterterrorism law in October 2017. When analyzing the counterterrorism law, the implementation of certain measures taken from the state of emergency can be observed in the period of social and political normality. The objective of this paper is to determine which measures have been transferred from one period to the other. According to the analysis, new French counterterrorism legislation has been confirmed since the normalization of the 2015 state of emergency.

## Cómo citar

Serrano-Sanz, Adrián (2021). «Normalizar la excepción en la respuesta antiterrorista: el caso de Francia». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 173: 141-154. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.173.141>)

---

La versión en inglés de este artículo puede consultarse en <http://reis.cis.es>

**Adrián Serrano-Sanz:** Universidad de Zaragoza | [aserranosanzeak@gmail.com](mailto:aserranosanzeak@gmail.com)

## INTRODUCCIÓN

Desde el inicio de la campaña de atentados en Francia en 2015, todos los Estados europeos han readaptado sus estrategias antiterroristas a la nueva situación, convirtiéndolas en estrategias integrales e integradas en el conjunto de sus políticas públicas. En noviembre de 2015 el Gobierno francés decretó el estado de excepción<sup>1</sup> como medida de prevención y de lucha contra el terrorismo. En octubre de 2017, el estado de excepción fue derogado, siendo suplantado por una nueva ley antiterrorista.

En la lucha contra el terrorismo yihadista en Europa la adopción de medidas excepcionales se está imponiendo como una forma de contrarrestar la amenaza. En este artículo se trata específicamente el caso de Francia analizando la traslación de las medidas previstas en el decreto de estado de excepción de noviembre de 2015 en Francia a la nueva ley de lucha contra el terrorismo de octubre de 2017, señalando cuáles de ellas, y en qué términos, han trascendido del periodo de excepcionalidad pasando a formar parte del nuevo enfoque antiterrorista francés.

## EL CONCEPTO DE EXCEPCIONALIDAD

Cuando se aborda el terrorismo, gran parte de la producción científica se centra en el *por qué, cómo o cuándo* se hace un terrorista (Corte, 2006; Jordán, 2008; Cano, 2010; Moyano y Trujillo, 2013). Ciertamente, el estudio del fenómeno terrorista constituye una pieza clave a la hora de conocerlo para ajustar la respuesta de los Estados.

<sup>1</sup> Pese a que la denominación en Francia es «estado de emergencia», las implicaciones son equivalentes a la figura del estado de excepción en España. Por este motivo se utilizará «estado de excepción» como sinónimo de «estado de emergencia» a lo largo de este texto (véase Cerdá, 2017, sobre los diferentes regímenes de excepción en Francia).

En comparativa, los análisis de la actividad antiterrorista gubernamental han sido menores en número (Rescasens i Brunet, 2007; Mongardini, 2007; Fernández, 2008; Jordán, Pozo y Baqués, 2011). Es por este motivo por el que resulta crucial realizar un análisis de los enfoques de lucha contra el terrorismo en la actualidad.

En Europa, el antiterrorismo ha funcionado tradicionalmente enmarcado dentro de la normalidad social y política de cada país, dentro de la cual se desarrollaban sus operaciones de vigilancia y neutralización de las organizaciones terroristas. Sin embargo, la dinámica en Francia desde los atentados de 2015, y, en especial, desde el de noviembre de ese mismo año, ha sido otra, recurriendo a la excepcionalidad *explícita* como herramienta. Este hecho lleva a entender el caso francés como paradigmático dado que ha supuesto un cambio en la lógica de qué eventos son los que motivan el inicio de un periodo de excepcionalidad en los países democráticos.

Analizando *Teología política* (Schmitt, 2009) en el contexto de la conferencia «Estado de excepción», Agamben y Borràs (2003) indican la dificultad de definición del término *estado de excepción* al encontrarse «en el límite del derecho y de la política» (Agamben y Borràs, 2003: 57). Aunque se asuma que el estado de excepción es la suspensión del derecho, Schmitt (2009) indica que el estado de excepción «cae fuera del orden jurídico normalmente vigente sin dejar por ello de pertenecer a él» (Schmitt, 2009: 14). La cuestión es, entonces, si este orden nuevo, el orden excepcional, es parte del ordenamiento jurídico, siendo una cuestión relativa al derecho, o si resulta ajeno a este, siendo por el contrario una cuestión política (Agamben y Borràs, 2003; Pontoirero, 2015). Ahora bien, ¿cuál es ese nuevo orden y en qué se fundamenta su decreto?

El objetivo principal de la excepcionalidad es la creación de un marco distinto a

la normalidad que permita al Estado neutralizar una situación social o política que pueda poner en riesgo el ordenamiento jurídico y orden social. Por tanto, el estado de excepción se entendería como un mecanismo extremo «en virtud del derecho a la propia conservación [del Estado]» (Schmitt, 2009: 18). Así, estaríamos en una situación en la que el Estado recurriría a métodos que caen fuera del ordenamiento jurídico con el objetivo de garantizar la existencia de dicho ordenamiento, su propia supervivencia y el orden social y político vigente.

Esta paradoja de no actuar de acuerdo a las normas para garantizarlas requiere, en todo caso, de condicionantes específicos necesarios que justifiquen dicha acción. Así, para que se decrete un estado de excepción, Agamben (2010) señala la *necesidad* como la condición necesaria para la adopción de este tipo de marco, pudiendo justificarse con base en dicha necesidad «una transgresión en un caso específico» (Agamben, 2010: 41), de acuerdo al proverbio latino *necessitas legem non habet* (*la necesidad no tiene ley*, en castellano) (Agamben, 2010: 40).

Sin una necesidad específica, o un condicionante, la creación de un marco alternativo al derecho para garantizar el ordenamiento jurídico y el orden social resultaría impracticable. De ahí puede extraerse que la normalidad se constituiría como el estado donde la ausencia de condicionantes específicos que pusieran en riesgo el ordenamiento jurídico y el orden social impedirían la existencia de marcos alternativos a la Constitución.

Los condicionantes para declarar la excepción son variados, pero existen situaciones que en todos los casos la activan. Independientemente de las zonas geográficas (Ochoa, 2004; Pontoriero, 2015), la guerra, los desórdenes internos, especialmente graves, y las amenazas contra el territorio o la soberanía de los Estados, cuando desbordan la capacidad coercitiva de los Estados

en tiempos de normalidad (véase Fix-Zamudio, 2004 sobre el estado de excepción en los distintos países de América Latina) son suficientes para declarar el inicio de un periodo excepcional. Algunos autores, incluso, argumentan que la excepción no está circunscrita solamente a periodos críticos de los Estados democráticos y que la excepción existiría también en otros ámbitos (Zamora, 2005; Durand, 2010; Lucas, 2011).

En las leyes reguladoras de los estados excepcionales se prevé que estos se mantengan vigentes hasta que la amenaza que motivó su aprobación desaparezca, pero no todas las amenazas tienen un final claro. ¿Qué sucede en esos casos?

La utilización de la excepcionalidad como herramienta para neutralizar una amenaza con final difuso supone que dicho periodo excepcional deberá prolongarse de manera indefinida. En el caso de Francia, el terrorismo fue el condicionante para la activación del estado de excepción en 2015, manteniéndose en vigor hasta octubre de 2017, cuando fue derogado formalmente. Sin embargo, partes de ese decreto han sido introducidas en el derecho común. Si el estado de excepción era una cuestión ajena al ordenamiento jurídico, este ha absorbido partes de lo que le es ajeno. Si por el contrario el estado de excepción es una versión extrema del ordenamiento jurídico, pero le pertenece, la figura del estado de excepción ha dejado de tener sentido.

## EL ESTADO DE EXCEPCIÓN (2015-2017)

En Francia, el estado de excepción nace en el contexto de la guerra de la independencia de Argelia (1954-1962), con la redacción de la ley n.º 55-385 (*Loi n.º 55-385*, 1955). Desde entonces, había sido decretado en cinco ocasiones: la guerra de Argelia (1955), una rebelión militar de los generales de Ar-

gelia contra el Gobierno de París (1958), el *Putsch de Argel* (1961), los enfrentamientos en Nueva Caledonia (1984) y los disturbios entre jóvenes de las *banlieus* y policías en 2005. En noviembre de 2015, François Hollande, expresidente de la República, decreta el estado de excepción, ordena cerrar las fronteras y despliega militares por el país para apoyar a la gendarmería, a la policía nacional francesa y a las diferentes policías locales en sus operaciones.

Tras su entrada en vigor, la primera redacción del decreto de estado de excepción (*Loi* n.º 55-385, 1955) se modifica para aumentar la eficiencia de algunas medidas. Así, en el texto del 14 de noviembre (*Décret* n.º 2015-1475, 2015) entra en funcionamiento el artículo 11.1 de la ley de 1955 que permite realizar registros en domicilios e instalaciones privadas sin que sea necesaria la orden judicial previa (*Loi* n.º 55-385, 1955), convirtiendo estas intervenciones en un asunto administrativo. Esta será la piedra angular de la estrategia antiterrorista francesa durante los dos años de vigencia del estado de excepción. El decreto del día siguiente (*Décret* n.º 2015-1476, 2015) modifica otras cuestiones relacionadas, como la requisita de armas o la creación de zonas de exclusión prohibidas al tránsito de individuos.

Estas medidas se complementan el 20 de noviembre (*Loi* n.º 2015-1501, 2015) aumentando aún más las capacidades en la lucha antiterrorista. En este caso, se otorga al Ministro del Interior la capacidad de ordenar arrestos domiciliarios para individuos identificados nominalmente. Los domicilios no podrán ser abandonados salvo en los casos en que el mismo ministro determine, y bajo las circunstancias concretas que hayan sido indicadas en la orden. Eventualmente se podrían exigir asistencias diarias a una comisaría de policía para su control así como exigir la retirada de documentos que posibiliten la salida del país.

Durante los primeros meses de vigencia del estado de excepción (noviembre de 2015-julio de 2016), la actividad gubernamental estuvo destinada a modificar y readaptar la legislación al nuevo fenómeno terrorista al tiempo que se ejecutaba una campaña de registros administrativos sin precedentes. De acuerdo al boletín estadístico sobre el estado de excepción hecho público por la Asamblea Nacional (*Assemblée Nationale*, 2017), pocos meses antes de la derogación del estado de excepción, el número de registros organizados por fases siguió la distribución indicada en la tabla 1.

**TABLA 1.** Número de registros administrativos durante el periodo de vigencia del estado de excepción (2015-2017)

Fase I/II	Fase IV	Fase V	Total de registros
3.594	612	130	4.336

Los registros se distribuyen con una tendencia similar a la de los arrestos domiciliarios, realizándose de manera masiva en las fechas en que ocurren atentados. Durante la Fase I, se ordenaron 350 arrestos, número que descendió progresivamente hasta julio de 2016 (Fase IV), cuando, tras el atentado de Niza, hubo un repunte notable en la

ejecución de este tipo de órdenes (*Assemblée Nationale*, 2017).

De manera general, todas las leyes y decretos que prorroguen el estado de excepción hasta octubre de 2017 (*Décret* n.º 2015-1475, 2015; *Décret* n.º 2015-1476, 2015; *Décret* n.º 2015-1478, 2015; *Loi* n.º 2015-1501, 2015; *Loi* n.º 2016-162, 2016; *Loi*

n.º 2016-987, 2016; *Loi* n.º 2016-1767, 2016; *Loi* n.º 2017-1154, 2017), mantendrán como base los registros y los arrestos domiciliarios, salvo en un periodo. De mayo a julio de 2016, no se autorizaron los registros al considerar el Consejo Constitucional que algunas de las cláusulas aprobadas en lo relativo a las capacidades de incautación por parte de los agentes durante el desarrollo de un registro eran contrarias a la Constitución (*Décision* n.º 2016-536 *QPC du 19 février* 2016, 2016). Ante la inminencia del final del plazo de vigencia del estado de excepción, la prórroga se aprobó sin incluir los registros domiciliarios en el texto.

Los registros administrativos y los arrestos domiciliarios son los puntos fundamentales, pero hay otros. Especialmente relevante es la capacidad para ordenar el cierre de determinados lugares que puedan suponer un riesgo para la seguridad pública. Si bien esto no resulta llamativo, lo es en tanto que en la ley de prórroga de mayo de 2016 se reformula el artículo 8 de la ley de 1955 (*Loi* n.º 55-385, 1955, art. 8) para señalar los lugares de culto como un espacio de especial relevancia susceptible de ser cerrado por cuestiones de seguridad. Así, se indica que podrán ser cerrados «en particular los lugares de culto en los que se haga un llamamiento al odio o a la violencia o una provocación para la comisión de actos de terrorismo o que hagan apología de tales actos» (*Loi* n.º 2016-987, 2016, art. 3).

La introducción de los lugares de culto dentro de la categoría de espacios de concentración de individuos que pueden ser cerrados por motivos de seguridad tiene una intención clara, evitar las multitudes en espacios en los que exista riesgo de que se produzcan procesos de radicalización. De acuerdo con los datos del boletín estadístico de la Asamblea Nacional (2017), un total de 19 lugares de culto fueron cerrados en el periodo de vigencia del estado de excepción, además de otros 3 lugares de reunión que no se indican. Lejos de ser cen-

tral, el cierre de lugares de culto se plantea como un complemento a las dos fundamentales indicadas previamente, los registros y los arrestos domiciliarios.

## LA LEY ANTITERRORISTA (2017-ACTUALIDAD)

En el estudio de impacto (INTX1716370L/Bleue-1, 2017) de la ley antiterrorista de 2017 (*Loi* n.º 2017-1510, 2017), se detallan las medidas que constituirán el cuerpo de la regulación antiterrorista que derogue el estado de excepción. Con la aprobación de dicha ley, pasan a formar parte de la normalidad el establecimiento de perímetros de protección, el cierre de lugares de culto, la ordenación de medidas individuales de vigilancia, los registros administrativos, la vigilancia de las comunicaciones por radio, el control de zonas fronterizas y el tratamiento de datos de pasajeros por vía aérea, aplicando la Directiva 2016/681 (2016), y por vía marítima (*Loi* n.º 2017-1510, 2017).

La ley antiterrorista ha absorbido las medidas que ya se aplicaban previamente durante la vigencia del estado de excepción. La diferencia radica en que se han ampliado los requisitos necesarios para su aplicación, dotándolos de mayores garantías y mitigando la discrecionalidad con la que contaban durante el periodo previo.

En lo relativo a los registros administrativos, se recupera cierto control judicial, aunque su carácter al amparo de la ley antiterrorista sigue siendo eminentemente preventivo. El objetivo es normalizar el uso de los registros administrativos introduciéndolos en el uso común de la investigación policial como recurso preventivo, teniendo como única condición que su ejecución responda al requisito de prevención de daños mayores contra el orden público.

Se establece, por tanto, la diferenciación entre registros administrativos y registros judi-

ciales. En el caso de los segundos, que tienen el objetivo de detener a un individuo a causa de la comisión de un delito, el proceso es el mismo y se requiere de autorización judicial previa para realizar un registro. En el caso de los primeros, se permite la vulneración del control previo a la intervención cuando dicha vulneración esté debidamente justificada. A tal fin, se indican varios requisitos para dotar a las intervenciones de ciertas garantías cuando se haya producido un registro.

En primer lugar, el deber de informar cuanto antes al procurador de la República. En segundo, la presencia de un oficial de policía judicial, que actuará como autoridad de control. En tercer lugar, la redacción de un informe que sitúe la responsabilidad de la intervención sobre el agente encargado de dirigir el operativo. Por último, que todos los datos incautados pasen a ser responsabilidad del jefe del servicio cuando se desarrolló la intervención, sin que se pueda acceder a ellos hasta que el juez correspondiente autorice su explotación. Pese a que sigue siendo un procedimiento administrativo, la participación de la autoridad judicial, aunque sea cuando los registros se han llevado a término, evita *a priori* la ejecución de intervenciones en domicilios de manera arbitraria.

Además de los citados requisitos, se detallan las tres únicas situaciones en las que puede procederse a un registro administrativo: 1) que el comportamiento de la persona constituya una amenaza de extrema gravedad para la seguridad, 2) que mantenga relaciones habituales con personas u organizaciones que inciten a la comisión de atentados o hagan apología y 3) que solamente se utilice dicha medida con el objetivo de prevenir actos de terrorismo.

Durante el periodo de vigencia del estado de excepción las situaciones concretas en las que se podía proceder a un registro administrativo quedaban a consideración de la autoridad administrativa corres-

pondiente. Así, en el caso de la persecución de otros tipos delictivos, como la criminalidad organizada, las agencias de seguridad podían recurrir también a efectuar registros administrativos. Con las situaciones indicadas en la nueva ley, las intervenciones para perseguir ese tipo de delitos vuelven a ser de tipo judicial, es decir, requieren de autorización judicial previa.

Otra de las medidas más relevantes del estado de excepción que se trasladan al periodo de normalidad es el arresto domiciliario. Los objetivos de esta medida son múltiples: concentrar geográficamente la amenaza de cara a posibles investigaciones judiciales, facilitar la vigilancia de los individuos, reforzar la efectividad de los ficheros IST<sup>2</sup> y contrarrestar la ausencia de medidas para el control de extranjeros en Francia (NTX1716370L/Bleue-1, 2017).

Al igual que en el caso de las intervenciones administrativas, los arrestos domiciliarios de manera preventiva se circunscriben exclusivamente a la prevención de delitos de terrorismo, no siendo posible proceder contra un individuo de esta forma aunque pudiera suponer una amenaza para el orden público por otros motivos.

Para que se ordene un arresto domiciliario preventivo, el comportamiento de los individuos deberá suponer una amenaza grave en base a dos criterios. Por un lado, «que mantengan relación habitual con personas que inciten, faciliten o participen en actos de terrorismo» (NTX1716370L/Bleue-1, 2017, p. 41) y, por otro, «que apoyen o se adhieran a las tesis que incitan a la comisión de actos de terrorismo en Francia o en el extranjero o que hagan apología de esos actos» (NTX1716370L/Bleue-1, 2017, p. 41).

---

<sup>2</sup> Acrónimo de «*Interdiction de sortie du territoire*» (Prohibición de salida del territorio, en castellano). Uno de los tipos de ficheros de clasificación de individuos de la seguridad y la inteligencia francesa. Identifica a los individuos susceptibles de unirse a organizaciones terroristas en el extranjero y, por tanto, se les retira la posibilidad de abandonar el territorio francés.

Cuando se ordene un arresto domiciliario preventivo, se indicarán las acciones que deben realizar los individuos sometidos a dicha orden. Por un lado, se establecen medidas obligatorias de residencia y comparecencia ante las autoridades. En primer lugar, la medida de residencia implica la obligación de permanecer en una ubicación determinada del territorio, de tamaño no inferior a una comuna, donde el afectado pueda desarrollar su vida cotidiana de manera habitual (NTX1716370L/Bleue-1, 2017, p. 41). En segundo lugar, se ordena que, como máximo una vez al día, «el interesado deberá personarse en la comisaría de policía o de gendarmería» (NTX1716370L/Bleue-1, 2017, p. 41) más cercana a su domicilio para comparecer ante las autoridades.

Además de las medidas obligatorias, la orden preventiva dictada por la autoridad puede acarrear medidas adicionales como la obligación de «declarar los números e identificadores técnicos de todos los medios de comunicación electrónica de los que disponga, así como todos los cambios de esos números» (NTX1716370L/Bleue-1, 2017, p. 41). Como segunda medida, se puede obligar al individuo a que cese de mantener una relación directa, o indirecta, con ciertas personas, que deberán ser designadas individualmente, sobre las que existan sospechas de actividad terrorista o relación con el terrorismo.

La residencia y la presentación podrán extenderse, al menos, durante tres meses. La declaración de identificadores técnicos y la prohibición de mantener relación alguna con individuos sospechosos hasta seis. Sin embargo, en el caso de que existiesen nuevas circunstancias que lo justificasen, el tiempo de ambas medidas adicionales podrían prorrogarse.

Las cuatro medidas, tanto las obligatorias como las complementarias, tienen dos objetivos distintos. En primer lugar, obligar

al sometido a las mismas a mantener un contacto constante con las fuerzas de seguridad que evite una posible huida y posibilite una detección temprana en caso de que esta se diera. En segundo lugar, separarlo de los círculos sociales en los que la interacción que se da en ellos pueda resultar determinante para radicalizar al individuo o llevarlo a ejecutar un atentado.

Ambos grupos de medidas persiguen el control físico de los individuos que puedan suponer un riesgo potencial para el orden público. Sin embargo, en la ley se plantean dos alternativas a esas medidas físicas de control. La primera alternativa alude a la obligación de comparecer diariamente en la comisaría para ser identificado. Como alternativa a esa medida, los individuos pueden solicitar que se les coloque un dispositivo de vigilancia electrónica que permita verificar su posición dentro de la zona geográfica asignada en la orden de la Prefectura o del Ministerio. Pese a que esta medida resulta altamente invasiva dado que permite localizar a los individuos (pero no monitorizarlos en tiempo real) se da una contrapartida a quienes la acepten, y es que la zona geográfica dentro de la cual el individuo está obligado a permanecer se amplía de manera considerable. De la comuna al departamento.

La segunda alternativa es para los casos en los cuales la orden no contemple la obligación de permanecer dentro de una zona geográfica determinada. En ese caso, se puede obligar al interesado a 1) declarar su domicilio y todos los cambios de domicilio que realice y 2) señalar los desplazamientos que haga (NTX1716370L/Bleue-1, 2017, p. 42).

El resto de medidas trasladadas desde el estado de excepción como cierre de lugares de culto, entre otros, mantienen esa misma dinámica de endurecimiento de los requisitos necesarios para la aplicación de las medidas aumentando así las garantías.

## EL TERRORISMO COMO CONDICIONANTE PARA LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

En el apartado dedicado al concepto de excepcionalidad, donde se exponían las tesis de Agamben (2010) y Schmitt (2009), se indicaba la *necesidad* (Agamben, 2010) como condicionante necesario para su decreto y aplicación, así como dos tipos de determinantes, que de manera común en la mayoría de Estados, servían para su decreto; la guerra, los desórdenes internos de especial gravedad y las amenazas contra el territorio o la soberanía de los Estados. Sin embargo, el caso de Francia carece de cualquiera de esos condicionantes, siendo el terrorismo el que ha actuado en este caso como detonador del estado de excepción.

El terrorismo, por su naturaleza, y más en la actualidad donde las estructuras tradicionales de organización están rotas y las organizaciones no operan de acuerdo a una ordenación jerárquica, se ha vuelto más difuso. Desestabilizar y neutralizar una organización terrorista no asegura el fin de las actividades del grupo, siendo incluso posible que las futuras acciones no sean llevadas a cabo por miembros de la organización, sino que lo hagan individuos inspirados por sus postulados, como ya se visto con los denominados *lobos solitarios*.

¿Qué implicaciones tiene este hecho en la respuesta gubernamental? Si la amenaza es difusa, los medios para enfrentarla han de ajustarse a esa indeterminación. Por un lado, deberá ser indeterminada en lo que a su vigencia temporal se refiere y, por otro, lo más eficaz que pueda ser dentro de un ordenamiento jurídico sin quebrantarlo.

En cuanto a la indeterminación temporal, las razones están claras. Si la amenaza no tiene final objetivo, el que la respuesta lo tenga comporta un riesgo elevado. En lo relativo a la eficacia, si los perfiles terroristas

son aún más difusos, y muchos de ellos ni siquiera pertenecen a una organización, hay que perseguirlos también fuera de las organizaciones, en una población que se cuenta por millones. Estas dos cuestiones son cruciales para comprender el caso de la respuesta del Estado en Francia.

El Gobierno francés promulgó y puso en práctica el estado de excepción como un método antiterrorista adecuado. En la actualidad, la emergencia forma parte de la normalidad, por lo que puede afirmarse que la indeterminación temporal de la excepcionalidad a la que se aludía se ha producido al mismo tiempo que se ha ampliado el ordenamiento jurídico para permitir una mayor eficacia. Por tanto, la barrera entre los tiempos que constituirían una excepción y los tiempos que no, ha desaparecido.

Las razones, por las cuales la excepción forma parte de la normalidad, no están claras. La relación entre la fenomenología del terrorismo actual, en especial los perfiles de los terroristas y el cómo se dan los procesos de radicalización, además de la demografía en Francia, puede aportar información para comprender dicha dinámica.

Moyano y Trujillo (2013) hacen una revisión profunda sobre las diferentes aproximaciones al fenómeno de la radicalización desde diferentes niveles de análisis (socioestructural, individual y grupal). Con base en la evidencia, son muy claros al indicar «que existen una variedad de perfiles personales, niveles educativos y patrones socioeconómicos [relativos a la radicalización]. Por lo tanto, parece difícil defender la existencia de una “raíz causal” o un perfil único y consistente que identifique quién puede ser vulnerable a la radicalización teniendo exclusivamente datos socio-demográficos, económicos, geográficos, educativos o laborales» (Moyano y Trujillo, 2013: 67-68). Tanto Reinares, García-Calvo y Vicente (2019), analizando los perfiles de yihadistas en España, como Kepel (2016),



cuando aborda la historia de la yihad en Francia, llegan a una conclusión similar a la de Moyano y Trujillo (2013), aunque con alguna diferencia. De sus respectivos textos se extrae que, si bien no existen características con capacidad predictiva, sí existen cuestiones comunes que presentan en su mayoría los yihadistas recientes tanto en Francia como en España. Por ejemplo, que mayoritariamente pertenecen a la denominada *segunda generación* de inmigrantes y que, por tanto, se han desarrollado en sistemas sociales y políticos europeos.

Otra característica común entre ellos es el hecho de la utilización de la religión como elemento de justificación del terrorismo. Si bien, como indican Moyano y Trujillo (2013), la fe como determinante de la acción terrorista es cuestionable, dado que una formación religiosa adecuada podría actuar como protección frente a la radicalización (Moyano y Trujillo, 2013), es evidente que tanto las acciones terroristas como los operativos que las han llevado a cabo se han valido de ella, al margen de si su formación ha sido parcial y sesgada o si su conducta no se ha ajustado de forma efectiva a la doctrina religiosa (véase la revisión de Kepel (2016), en donde se analizan los diferentes perfiles de los terroristas franceses de las últimas décadas).

En el modelo de pirámide (McCauley y Moskalenko, 2008) se plantea la radicalización como el resultado del paso de los individuos por diferentes escalones de una pirámide. En la parte más baja se encontrarían los simpatizantes, seguidos en orden ascendente por los seguidores, los activistas y los radicales, situándose los terroristas en la cúspide (McCauley y Moskalenko, 2008; Moyano y Trujillo, 2013). En este modelo, valiéndose de la metáfora de la cinta transportadora (Moskalenko y McCauley, 2009; Moyano y Trujillo, 2013), los individuos pasarían de las bases a la cúspide, de ser simpatizantes a ser terroristas, a medida que ascendieran de un nivel de la pirámide a otro. Sin embargo, los mismos

autores (Moskalenko y McCauley, 2009) argumentan la posibilidad de que exista otro proceso distinto, en el que la radicalización no sería el resultado de haber atravesado todas las fases, sino la consecuencia de un diagnóstico extremo de la realidad social y de los métodos disponibles para cambiarla.

La posible existencia de dos procesos paralelos resulta problemático puesto que disminuye la capacidad predictiva para identificar procesos y patrones de radicalización, a lo que se añade la multiplicidad de formas y de lugares en los que los individuos pueden radicalizarse, incluso de manera autónoma. Esto implica que los individuos potencialmente peligrosos podrían ser todos aquellos que comparten las características indicadas anteriormente, pertenecer a la *segunda generación* de inmigrantes y la confesión religiosa.

Por esto es por lo que tanto la cuestión religiosa como la realidad demográfica francesa parecen jugar un papel determinante en la ley antiterrorista de 2017 (*Loi n.º 2017-1510*, 2017), y, por tanto, en la normalización de la excepcionalidad. Se hace evidente cuando se observa que en la ley antiterrorista, ya en periodo de normalidad, se han mantenido el control y la vigilancia de los lugares de culto musulmanes, al igual que durante la vigencia del estado de excepción. Esto presenta un riesgo claro de sesgo a la hora de implementar estas políticas, y más teniendo en cuenta los datos del Pew Research Center (2017), según los cuáles el número de musulmanes en Francia en 2016 ascendía a 5.720.000 personas, un 8,8% del total de población del país.

La traslación de medidas excepcionales a tiempos de normalidad, y por tanto la normalización de la excepcionalidad, parece responder más a un escenario futuro de riesgo mediado por la demografía que a una situación de excepción explícita en el presente.

La utilización de los máximos poderes a los que puede recurrir un Estado como mé-

todo para contrarrestar una amenaza como el terrorismo es un hecho que supone riesgos para los sistemas democráticos. Recurriendo a la excepción para enfrentar una amenaza difusa se rompe la lógica de existencia de una amenaza inminente, y acotada en el tiempo, que requeriría de una respuesta de igual contundencia para neutralizarla.

## **OTROS APUNTES SOBRE LA NORMALIZACIÓN DE LA EXCEPCIONALIDAD: INICIO Y AFIANZAMIENTO DEL PREVENTIVISMO**

Una cuestión relacionada con la normalización de la excepcionalidad es la evolución de las políticas antiterroristas. Incluso con anterioridad a la campaña de atentados de 2015-2016, estas políticas han experimentado un cambio que las ha convertido en una política integral e integrada dentro del conjunto general de las políticas públicas. La comprensión del fenómeno terrorista como una cuestión que va más allá de la violencia y que hunde sus raíces en el tejido social de los países a distintos niveles, ha permitido desarrollar respuestas totales que enfrenten la amenaza.

De esta idea han nacido diferentes estrategias de prevención en todos los Estados de la Unión Europea<sup>3</sup>, como el Plan Nacional Antiterrorista (SGDSN, 2018) en Francia o el Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta (CITCO, 2015) y la Estrategia contra el Terrorismo (Consejo de Seguridad Nacional, 2019) en España. El pionero en este tipo de estrategias fue el Reino Unido, exmiem-

bro de la Unión Europea, que ya en 2007 presentó la primera estrategia *Prevent*, dedicada en exclusiva a la prevención de la radicalización, complementada en sus versiones posteriores hasta ser rebautizada como CONTEST (HM Government, 2018).

Estas estrategias se articulan sobre cuatro principios rectores: la prevención, la protección, la persecución y la preparación de la respuesta (Consejo de Seguridad Nacional, 2019: 34-35; SGDSN, 2018). Observándolos, se aprecia que en la respuesta antiterrorista tanto la prevención de la radicalización como la preparación de la sociedad para afrontar las consecuencias de un ataque se sitúan al mismo nivel que las capacidades policiales y de inteligencia para prevenir la ejecución de un ataque o, en su caso, neutralizarlo con la mayor rapidez posible.

Pero el énfasis en la prevención no es un hecho exclusivo de las estrategias de prevención del terrorismo. Este ánimo preventivo también se encuentra en las sucesivas reformas de los respectivos códigos penales que se han sucedido en la última década. A modo de ejemplo, en el caso de España son especialmente notables la Ley Orgánica 2/2015 (Ley Orgánica 2/2015, 2015), de reforma del Código Penal en materia de delitos de terrorismo y la Ley Orgánica 13/2015 (Ley Orgánica 13/2015, 2015), de modificación de la Ley Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica. En el caso de Francia, la propia ley antiterrorista de octubre de 2017 (*Loi n.º 2017-1510*, 2017) es una muestra de ello. El objetivo de las reformas penales y el refinamiento de los métodos de investigación disponibles es dotarse de una mayor cantidad de medios que permitan minimizar el riesgo de un atentado terrorista inminente, o en el corto plazo. Por su parte, el objetivo de las estrategias de prevención es minimizar el riesgo de un atentado en el largo plazo, dejando a las organizaciones terroristas sin potenciales operativos. La combina-

<sup>3</sup> Las estrategias de prevención del terrorismo de cada uno de los Estados de la Unión Europea pueden consultarse en el siguiente enlace de la Comisión Europea: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/ran-and-member-states/repository\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-and-member-states/repository_en)

ción de ambos tipos de reformas posibilita una reducción notable de la incertidumbre. Cuanto antes se detecte un riesgo, antes puede neutralizarse.

Pese a los beneficios que comporta la anticipación a los eventos terroristas, será necesario analizar lo que el viraje hacia el *preventivismo* puede suponer para los sistemas democráticos europeos. Esta es una de las cuestiones clave para el futuro en lo relativo a la investigación en este ámbito.

La capacidad para anticipar es limitada. Requiere de información y de señales que permitan proyectar un riesgo a futuro. De otro modo sería adivinación. Y el acceso a esa información solo puede darse de formas que reactivan el clásico debate entre la libertad y la seguridad. No es intención de este artículo tratar esa cuestión. El contexto actual ya ha determinado quién ha resultado favorecido en ese enfrentamiento. El problema no está en si una mayor capacidad de anticipación supone una restricción en las libertades individuales en el momento presente, sino en si los beneficios derivados de las restricciones de los últimos años nos han situado ya, como sociedad, en un camino de una sola dirección.

## CONCLUSIONES

Como consecuencia de los atentados de noviembre de 2015 en Francia, la excepcionalidad se ha impuesto en el país. Pese a que en varios países de la Unión Europea también se han dado pasos en esa dirección, el caso francés resulta paradigmático. Con la entrada en vigor de la ley antiterrorista de octubre de 2017 (*Loi* n.º 2017-1510, 2017) se terminó el periodo de excepción en Francia. Sin embargo, eso no significó el final de la excepción. Dicha ley supuso la traslación a la normalidad de las medidas contempladas en el decreto de estado de excepción y en sus respectivas prórrogas, que ya se venían aplicando desde noviembre de 2015.

Lejos de ser una vuelta a la normalidad previa a los atentados de 2015, el escenario derivado de la ley antiterrorista de octubre de 2017 se adecuaría más a una situación *neoexcepcional*. A nivel formal, el estado de excepción se ha derogado, pero a nivel práctico continúa. La fenomenología de la nueva amenaza terrorista y la composición demográfica francesa han sido las claves que parecen estar detrás de esta cuestión. Sin embargo, la neoexcepción francesa plantea problemas sobre el concepto de lo excepcional.

Tanto Schmitt (2009) como Agamben y Borràs (2003) y Agamben (2010) planteaban la cuestión de la necesidad como precursora de la excepcionalidad. En Francia, el terrorismo ha sido un condicionante *suficiente* para iniciar un periodo excepcional. La amenaza terrorista, que ya anteriormente era difusa y ahora lo es aún más, requiere de una respuesta igualmente difusa, tanto en sus métodos como en su duración temporal. Sin duda, requiere de métodos excepcionales para ser abordada. Esta lógica subyace a la acción del Estado francés en la respuesta al terrorismo. Sin embargo, utilizar de los máximos poderes del Estado para afrontar una amenaza como la terrorista desdibuja la línea de qué eventos son excepcionales y cuáles no.

En el artículo primero de la ley de creación del decreto de estado de excepción de 1955 (*Loi* n.º 55-385, 1955), el condicionante para declarar el estado de excepción es un atentado grave contra el orden público. Los atentados de noviembre de 2015 cumplen ese requisito. La cuestión no está en esa declaración, sino en la decisión, traducida en ley, de implementar las medidas previstas para contrarrestar un atentado grave contra el orden público en un escenario de no excepcionalidad.

A esta cuestión se le ha sumado el desarrollo de estrategias de prevención de la radicalización y de organización de la res-

puesta de los Estados como un todo. Esto deja entrever un cambio sobre la concepción del terrorismo. La amenaza terrorista no es solamente una amenaza contra la seguridad, sino que, en la situación actual, sus características lo hacen parecerse a un movimiento social, con grupos de población vulnerables y susceptibles a la radicalización, con un discurso estructurado y un objetivo final. Esta situación fuerza a los Estados a aumentar su capacidad predictiva y a refinar sus métodos de detección del riesgo, introduciéndolos en un plano de combate distinto, en donde la acción antiterrorista incluye también el dominio del relato con el objetivo de alejar a los grupos de población susceptibles de ser radicalizados del mensaje de las organizaciones terroristas, así como de las propias organizaciones. Es decir, introduce a los Estados en una dinámica de acción preventiva, denominada aquí preventivismo.

Entender el terrorismo como una amenaza total supone el desarrollo de una estrategia de acción integral, pero los términos de acuerdo a los cuales se articula dicha respuesta y los métodos utilizados pueden suponer un aumento de la presión sobre los sistemas democráticos. Esto los convierte en sistemas distintos, no nacidos del consenso sino de la emergencia. Esto desvirtuaría tanto los periodos excepcionales como los normales, difuminando las diferencias entre ellos y creando un tiempo nuevo a mitad de camino entre la excepción y la normalidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agamben, Giorgio (2010). *Estado de excepción. Homo sacer II, 1*. Valencia: Pre-Textos.
- Agamben, Giorgio y Borràs, Maria (2003). «Estado de excepción». *Mientras Tanto*, 86: 57-66. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/27820667>
- Assemblée Nationale (2017). *Bilan statistique de l'état d'urgence*. Disponible en: [http://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/lois/bilan\\_statistique\\_2017\\_06\\_30.pdf](http://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/lois/bilan_statistique_2017_06_30.pdf), acceso el 10 de julio de 2019.
- Cano, Miguel Ángel (2010). *Generación yihad: la radicalización islamista de los jóvenes musulmanes en Europa*. Madrid: Dykinson.
- Cerdá, Carolina (2017). «Los derechos fundamentales y la lucha contra el terrorismo: Francia bajo estado de emergencia». *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 14(27).
- CITCO (2015). *Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta (PEN-LRV)*. Disponible en: <http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/PLAN+ESTRAT%C3%89GICO+NACIONAL.pdf/d250d90e-99b5-4ec9-99a8-8cf896cb8c2f>, acceso el 10 de julio de 2019.
- Consejo de Seguridad Nacional (2019). *Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019*. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2019/02/26/pdfs/BOE-A-2019-2638.pdf>, acceso el 10 de julio de 2019.
- Corte, Luis de la (2006). *La lógica del terrorismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Décision n.º 2016-536 QPC du 19 février (2016). Disponible en: [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/decisions/2016536qpc/2016536qpc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2016536qpc/2016536qpc.pdf), acceso el 10 de julio de 2019.
- Décret n.º 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la Loi n.º 55-385 du 3 avril 1955 (2015). *Journal Officiel de la République Française*. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031473413&categorieLien=id>, acceso el 10 de julio de 2019.
- Décret n.º 2015-1478 du 14 novembre 2015 modifiant le Décret n.º 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la Loi n.º 55-385 du 3 avril 1955 (2015). *Journal Officiel de la République Française*. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031474548&categorieLien=id>, acceso el 10 de julio de 2019.
- Décret n.º 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la Loi n.º 55-385 du 3 avril 1955 (2015). *Journal Officiel de la République Française*. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031473404&categorieLien=id>, acceso el 10 de julio de 2019.

- Directiva UE 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativa a la utilización de datos del registro de nombre de pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo (2016). *Boletín Oficial de la Unión Europea*. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2016/119/L00132-00149.pdf>, acceso el 10 de julio de 2019.
- Durand, Víctor Manuel (2010). *Desigualdad social y ciudadanía precaria: ¿estado de excepción permanente?* México D.F.: Siglo XXI.
- Fernández, José Julio (2008). «Derechos fundamentales, internet y construcción de la seguridad futura». En: Fernández Rodríguez, J. J.; Jordán Enamorado, J. y Sansó-Rubert, D. (eds.). *Seguridad y defensa hoy. Construyendo el futuro*. Madrid: Plaza y Valdés Editores.
- Fix-Zamudio, Héctor (2004). «Los estados de excepción y la defensa de la constitución». *Boletín mexicano de Derecho comparado*, 11: 801-860. doi: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2004.111.3805>
- HM Government (2018). *Contest: The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism*. Disponible en: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/716907/140618\\_CCS207\\_CCS0218929798-1\\_CONTEST\\_3.0\\_WEB.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/716907/140618_CCS207_CCS0218929798-1_CONTEST_3.0_WEB.pdf), acceso el 10 de julio de 2019.
- INTX1716370L/Bleue-1 (2017). *Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Etude d'impact*. Disponible en: [https://www.legifrance.gouv.fr/content/download/12128/132882/version/3/file/ei\\_intx1716370L\\_cm\\_22.06.2017.pdf](https://www.legifrance.gouv.fr/content/download/12128/132882/version/3/file/ei_intx1716370L_cm_22.06.2017.pdf), acceso el 10 de julio de 2019.
- Jordán, Javier (2008). «Elementos estructurales del terrorismo yihadista». En: Fernández Rodríguez, J. J.; Jordán Enamorado, J. y Sansó-Rubert, D. (eds.). *Seguridad y defensa hoy. Construyendo el futuro*. Madrid: Plaza y Valdés Editores.
- Jordán, Javier; Pozo, Pilar y Baqués, Josep (2011). *La seguridad más allá del Estado: Actores no estatales y seguridad internacional*. Madrid: Plaza y Valdés Editores.
- Kepel, Gilles (2016). *El terror entre nosotros*. Barcelona: Ediciones Península.
- Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica (2015). *Boletín Oficial del Estado*.
- Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo (2015). *Boletín Oficial del Estado*.
- Loi n.º 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la Loi n.º 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions (2015). *Journal Officiel de la République Française*. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031500831&categorieLien=id>, acceso el 10 de julio de 2019.
- Loi n.º 2016-162 du 19 février 2016 prorogeant l'application de la Loi n.º 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (2016). *Journal Officiel de la République Française*. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032079090&categorieLien=id>, acceso el 10 de julio de 2019.
- Loi n.º 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la Loi n.º 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (2016). *Journal Officiel de la République Française*. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033651975&categorieLien=id>, acceso el 10 de julio de 2019.
- Loi n.º 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la Loi n.º 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste (2016). *Journal Officiel de la République Française*. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032921910&categorieLien=id>, acceso el 10 de julio de 2019.
- Loi n.º 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (2017). *Journal Officiel de la République Française*. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000035932811&categorieLien=id>, acceso el 10 de julio de 2019.
- Loi n.º 55-385 du 3 avril 1955 relatif à l'état d'urgence (1955). *Journal Officiel de la République Française*. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350&categorieLien=id>, acceso el 1 de julio de 2019.

- Lucas, Francisco Javier de (2011). «Inmigrantes. Del estado de excepción al Estado de Derecho». *Los procesos migratorios: políticas y legislación en el marco de la globalización*, 1(3).
- McCauley, Clark y Moskalenko, Sophia (2008). «Mechanism of Political Radicalization: Pathways Toward Terrorism». *Terrorism and Political Violence*, 20: 415-433. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/09546550802073367>
- Mongardini, Carlo (2007). *Miedo y sociedad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Moskalenko, Sophia y McCauley, Clark (2009). «Measuring Political Mobilization: The Distinction Between Activism and Radicalism». *Terrorism and Political Violence*, 21: 239-260. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/09546550902765508>
- Moyano, Manuel y Trujillo, Humberto (2013). *Radicalización islamista y terrorismo. Claves psicosociales*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- Ochoa, Ana María (2004). «Sobre el estado de excepción como cotidianidad: cultura y violencia en Colombia». En: Grimson, A. (ed.). *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Pew Research Center (2017). *Europe's Growing Muslim Population*. Disponible en: <http://www.pewforum.org/2017/11/29/europes-growing-muslim-population/>, acceso el 10 de julio de 2019.
- Pontoriero, Esteban Damián (2015). «Estado de excepción y contrainsurgencia: el plan CONINTES y la militarización de la seguridad interna en la Argentina (1958-1962)». *Contenciosa*, 4: 1-16. doi: <http://dx.doi.org/10.14409/contenciosa.v0i4.5080>
- Reinares, Fernando; García-Calvo, Carola y Vicente, Álvaro (2019). *Yihadismo y yihadistas en España: quince años después del 11-M*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Rescasens i Brunet, Amadeu (2007). *La seguridad y sus políticas*. Barcelona: Atelier.
- Schmitt, Carl (2009). *Teología política*. Madrid: Editorial Trotta.
- SGDSN (2018). *Action Plan Against Terrorism*. Disponible en: <http://www.sgdsn.gov.fr/uploads/2018/10/20181004-plan-d-action-contre-le-terrorisme-anglais.pdf>, acceso el 10 de julio de 2019.
- Zamora, José Antonio (2005). «Políticas de inmigración, ciudadanía y estado de excepción». *Arbor*, 181(713): 53-66. doi: <https://doi.org/10.3989/arbor.2005.i713.442>

**RECEPCIÓN:** 10/07/2019

**REVISIÓN:** 24/03/2020

**APROBACIÓN:** 13/05/2020

# Normalizing the Exception in the Counterterrorism Response: The Case of France

*Normalizar la excepción en la respuesta antiterrorista:  
el caso de Francia*

**Adrián Serrano-Sanz**

## Key words

- Counterterrorism
- State of Emergency
  - Exceptionality
  - Normalization
  - Preventivism
  - Terrorism

## Palabras clave

- Antiterrorismo
- Estado de excepción
  - Excepcionalidad
  - Normalización
  - Preventivismo
  - Terrorismo

## Abstract

Following the 2015 attacks in France, the country's government decreed a state of emergency for two years, which was subsequently repealed in favor of a new counterterrorism law in October 2017. When analyzing the counterterrorism law, the implementation of certain measures taken from the state of emergency can be observed in the period of social and political normality. The objective of this paper is to determine which measures have been transferred from one period to the other. According to the analysis, new French counterterrorism legislation has been confirmed since the normalization of the 2015 state of emergency.

## Resumen

Después de los atentados en Francia en noviembre de 2015, el Gobierno decretó el estado de excepción durante dos años, para ser derogado en octubre de 2017 en favor de una nueva ley antiterrorista. Al analizar la ley antiterrorista, se observa la traslación de algunas de las medidas del estado de excepción al periodo de normalidad. El objetivo de este artículo es señalar qué medidas concretas han pasado de un periodo a otro. Con base en el análisis, puede afirmarse que la nueva legislación antiterrorista francesa es, en suma, una normalización del estado de excepción decretado en noviembre de 2015.

## Citation

Serrano-Sanz, Adrián (2021). "Normalizing the Exception in the Counterterrorism Response: The Case of France". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 173: 141-154. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.173.141>)

---

**Adrián Serrano-Sanz:** Universidad de Zaragoza | [aserranosanzeak@gmail.com](mailto:aserranosanzeak@gmail.com)

## INTRODUCTION

Since the onset of the campaign of terrorism attacks in France in 2015, all European countries have readapted their anti-terrorism strategies to the new situation, converting them into integral strategies that are integrated into their set of public policies. In November of 2015, the French government decreed a state of emergency<sup>1</sup> as a preventive measure and as a means of fighting against terrorism. In October of 2017, the state of emergency was repealed, being replaced by a new counterterrorism law.

In Europe's fight against Jihadist terrorism, exceptional measures have been adopted as a means of countering the threat. This article attempts to consider the specific case of France, by analyzing the transfer of measures declared in the country's state of emergency, declared in November of 2015, to the new counterterrorism law decreed in October of 2017, signaling which of these measures, and in what terms, have been transferred from the exceptional period to form part of the new French anti-terrorism approach.

## THE CONCEPT OF EXCEPTIONALITY

When considering terrorism, most scientific works have focused on the issues of *why, how and when* the terrorist is created (Corte, 2006; Jordán, 2008; Cano, 2010; Moyano and Trujillo, 2013). Clearly, the study of the terrorist phenomena is an essential component to determine how to adjust the country's response. Analysis of governmental counterterrorism actions is not as common (Recasens i Brunet, 2007;

Mongardini, 2007; Fernández, 2008; Jordán, Pozo and Baqués, 2011). Therefore, the analysis of current approaches created to fight against terrorism is essential.

In Europe, counterterrorism actions have traditionally been framed within each country's social and political normality, from which operations to surveil and neutralize terrorist organizations are developed. In France however, since the 2015 attacks, and especially since November of the same year, the explicit state of exceptionality has been used as a tool. This suggests that the French case is paradigmatic, given that it has led to a change in logic regarding which events may motivate the onset of an *emergency* period in democratic countries.

When analyzing *Teología política* (Schmitt, 2009) in the context of the "state of emergency" conference, Agamben and Borràs (2003) suggests the difficulty of defining the so-called *state of emergency*, given that it falls "within the limits of the law and politics" (Agamben and Borràs, 2003: 57). Although it is assumed that a state of emergency is a suspension of the normal rule of law, Schmitt (2009) says that it "falls outside of the normally enforced legal order, without ceasing to be a part of the same" (Schmitt, 2009: 14). Therefore, the issue is whether or not this new order, the *exceptional* one, is in fact a part of the legal system. This issue is based on the law, since if it extended beyond the law, it would become a political question (Agamben and Borràs, 2003; Pontoriero, 2015). Thus, the question at hand is: what is this new order and what is it based on?

The main objective of this exceptional order is to establish a framework, distinct from the normal one, that permits the state to neutralize a social or political situation that may pose a risk to legal and social order. Therefore, the state of emergency is understood to be an extreme mechanism "by virtue of the law of preservation [of the

<sup>1</sup> Although in France, the term used translates as "state of urgency", the implications are equivalent to Spain's so-called *state of emergency*. Therefore, in this article, "state of emergency" is used as a synonym for "state of urgency" (see Cerdá, 2017).



state]" (Schmitt, 2009: 18). In other words, in this situation, the government may resort to methods that extend beyond the normal legal system, in order to ensure the existence of said order, its own survival and current social and political order.

This paradox, in acting against the laws in order to ensure the same, requires certain determinants in order to justify the action. Thus, in order to declare a state of emergency, Agamben (2010) suggests *need* as a necessary condition in order to adopt this type of framework. This need may be justified by a "specific violation" (Agamben, 2010: 41), in accordance with the Latin proverb *necessitas legem non habet* (*necessity has no law*) (Agamben, 2010: 40).

Without a specific need or condition, the creation of the alternative framework to guarantee legal and social order would be unfeasible. Therefore, it may be considered that *normality* is a state in which there are no specific conditions placing legal and social order at risk, preventing the existence of frameworks that vary from those of the Constitution.

The conditions required in order to declare a state of emergency may vary, but there are situations which, in all cases, would activate the same. Regardless of the geographic area (Ochoa, 2004; Pontoriero, 2015), war, serious internal disorder and threats against the territory or sovereignty, overtaking the country's normal enforcement capacity (see Fix-Zamudio, 2004 on the state of emergency in distinct Latin American countries) are sufficient cases for the declaration of an exceptional period. Some authors have even argued that this exceptional state may arise, not only from critical periods of democratic states, but also in other cases (Zamora, 2005; Durand, 2010; Lucas, 2011).

In the regulatory law of these exceptional states, it is foreseen that these laws

shall remain in force until the threat causing their approval has disappeared. But not all of these threats have a clear end point. What happens in these cases?

The use of the exceptional state as a tool to neutralize a threat having a diffused ending, suggests that this exceptional period may extend indefinitely. In the case of France, terrorism was the conditioning factor for the activation of the 2015 state of emergency, and it remained in effect until October of 2017 when it was formally overturned. However, parts of this emergency decree have been introduced into the country's common law. If the state of emergency was an issue falling outside of the legal order, this order has absorbed part of that which falls outside of the same. If, on the other hand, the state of emergency is an extreme version of the legal order but remains a part of the same, the so-called *state of emergency* is rendered meaningless.

## THE STATE OF EMERGENCY (2015-2017)

In France, the state of emergency arose during the Algerian War of Independence (1954-1962), with the drafting of Law No. 55-385 (*Loi n.º 55-385*, 1955). Since then, it has been declared in this country on five distinct occasions: The Algerian War (1955), the military revolt of Algerian generals against the Parisian government (1958), the *Putsch de Argel* (1961), the New Caledonia uprisings (1984) and the youth riots of 2005 against the police in Parisian and other suburbs (*banlieus*). In November of 2015, François Hollande, ex-President of France, declared a state of emergency, ordering the closure of borders and deploying the military across the country to support the gendarme (France's national police force) and distinct local police, in their operations.

After its entry into effect, the first draft of the decree of the state of emergency (*Loi n.° 55-385, 1955*) was modified to increase the effectiveness of some of its measures. Thus, the text from 14 November (*Décret n.° 2015-1475, 2015*) implemented Article 11.1 from the 1955 law to permit the registration of households and private installations without the need for a prior judicial order (*Loi n.° 55-385, 1955*), making these interventions administrative issues. This would be the cornerstone of the French anti-terrorism strategy during the years of the state of emergency. The decree from the following day (*Décret n.° 2015-1476, 2015*) modified other related issues, such as the seizure of weapons or the creation of areas of exclusion, prohibiting the transit of individuals.

These measures were complemented on 20 November (*Loi n.° 2015-1501, 2015*), increasing the capabilities in the fight against terrorism. Here, the Ministry of the Interior

was granted the ability to order house arrests for those identified nominally. Individuals could not leave their residences unless so decided by the ministry, and under specific circumstances, as indicated in the order. Eventually, it would be possible to demand daily visits to a police station for identification controls and the removal of documents permitting exit from the country.

During the initial months of the state of emergency (November 2015-July 2016), governmental activity was devoted to the modification and re-adaptation of the law, in accordance with the new terrorism phenomena, implementing an unprecedented campaign of administrative checks. According to the statistics bulletin on the state of emergency, published by the National Assembly (*Assemblée Nationale, 2017*), a few months before the repeal of the state of emergency, the number of checks organized by phases followed the distribution indicated in Table 1.

**TABLE 1.** Number of administrative checks during the period of enforcement of the state of emergency (2015-2017)

Phase I/II	Phase IV	Phase V	Total checks
3,594	612	130	4,336

The checks were carried out with a tendency similar to that of house arrests, carried out massively on the dates in which the terrorist attacks took place. During Phase I, 350 arrests were ordered, a number that progressively decreased until July of 2016 (Phase IV), when, following the Nice terrorist attacks, there was a notable increase in the implementation of these orders (*Assemblée Nationale, 2017*).

Generally speaking, all of the laws and decrees that the state of emergency has extended until October of 2017 (*Décret n.° 2015-1475, 2015; Décret n.° 2015-1476, 2015; Décret n.° 2015-1478, 2015; Loi n.° 2015-1501, 2015; Loi n.° 2016-*

*162, 2016; Loi n.° 2016-987, 2016; Loi n.° 2016-1767, 2016; Loi n.° 2017-1154, 2017*), will serve as the basis of the checks and house arrests, except for one specific period. From May to July of 2016, the checks were not authorized, given that the Constitutional Council considered that some of the clauses approved regarding agents' seizure capacity during these checks were contrary to the Constitution (Decision no. 2016-536 QPC du 19 février 2016, 2016). In light of the end of the period of enforcement of the state of emergency, the extension was approved, without the inclusion of house checks in the text.

Administrative checks and house arrests are just some of the fundamental points. Of special relevance is the capacity to close certain spaces that are considered risks to public safety. While this may not initially appear to be noteworthy, when considering that in the extension of the law of May of 2016, Article 8 of the 1955 law (*Loi n.º 55-385, 1955, Art.8*) was reformulated to refer to houses of worship as sites of special relevance, susceptible to closure for safety concerns. Thus, the ability to close “houses of worship, especially those in which a call to hate or violence is made, or where there may be the provocation to commit acts of terrorism or those that glorify these acts” is evidenced (*Loi n.º 2016-987, 2016, Art. 3*).

There is one clear objective of the introduction of houses of worship within the category of spaces of concentration of individuals who may be enclosed for security reasons: to prevent multitudes in spaces where there is the risk of radicalization processes. According to data from the statistical bulletin of the National Assembly (2017), a total of 19 houses of worship were closed during the state of emergency period, as well as 3 unidentified meeting sites. Far from being a central element of the order, the closure of the houses of worship was proposed as a complement to the two fundamental points indicated above: administrative checks and house arrests.

## **THE COUNTERTERRORISM LAW (2017-PRESENT)**

The impact assessment (INTX1716370L/Bleue-1, 2017) of the 2017 counterterrorism law (*Loi n.º 2017-1510, 2017*), details the measures included within the body of the counterterrorism regulation that repealed the state of emergency. With the approval of this law, the following became normality: the establishment of perimeters of protection, the closing of houses of worship, the ordering of individual surveillance measures and ad-

ministrative checks, the surveillance of radio communication, border control and data treatment of passengers by air (through application of Directive 2016/681, 2016), and by sea (through *Loi n.º 2017-1510, 2017*).

The counterterrorism law has absorbed the measures that were previously applied during the enforcement of the state of emergency. The difference lies in the fact that the requirements for its application have been extended, offering increased guarantees and mitigating the transparency existing during the prior period.

As for administrative checks, a certain level of judicial control was recovered, although the nature of these checks, within the scope of counterterrorism law, remains mainly preventive. The objective is to normalize the use of said checks, introducing their regular use into police investigations, as preventive resources, with the sole condition that their implementation respond to the requirement of offering increased prevention of damage to public order.

Therefore, the differentiation between administrative checks and judicial inspections is established. In the case of the latter, which are intended to detain individuals on the grounds of having committed a crime, the process is the same and legal authorization is required in order to carry out said check. Regarding the former, violation of the control prior to the intervention is permitted, assuming that this violation is duly justified. Therefore, various requirements are indicated in order to offer certain guarantees to the intervention when a check is carried out.

First, there is the duty to inform the state’s public attorney as soon as possible. Second, the presence of a legal police official who will act as a controlling authority is required. Third, there is the drafting of a report that places the responsibility of the intervention on the agent entrusted to lead the operation. Finally, all of the seized data will be the responsibility of the depart-

ment head when carrying out the intervention, prohibiting access to the same until so authorized by the corresponding judge. Despite the fact that this remains an administrative procedure, participation by the judicial authority, even once the checks have been completed, prevents the a priori implementation of arbitrary household checks.

In addition to the cited requirements, three unique situations are also cited, in which an administrative check may take place: 1) when the behavior of the individual constitutes a serious threat to security, 2) when regular relations are maintained with individuals who incite the committing of crimes or who glorify the same and 3) when the measure is only used to prevent acts of terrorism.

During the enforcement period of the state of emergency, the specific situations in which an administrative check could be performed were responsibility of the corresponding administrative authority. Therefore, in the case of the persecution of other types of crimes, including organized crime, law enforcement could also carry out administrative checks. With the situations indicated in the new law, interventions pursuing this type of crimes once again became judicial in nature, that is, they required prior judicial authorization.

House arrest is another very relevant measure from the state of emergency that was transferred to the period of normality. There are multiple objectives of this measure: to geographically concentrate the threat in the face of potential judicial investigations, to facilitate the surveillance of individuals, to reinforce the effectiveness of the IST files<sup>2</sup> and to counteract the lack of

measures for control of foreigners in France (NTX1716370L/Bleue-1, 2017).

As in the case of the administrative interventions, preventive house arrests are strictly limited to the prevention of terrorism crimes, and cannot be carried out as such against an individual for distinct causes, even when the individual potentially poses a threat to public order.

To order a preventive house arrest, the individual's behavior must suggest a serious threat based on two criteria. First, there is the criteria that "they maintain regular contacts with individuals who incite, facilitate or participate in acts of terrorism" (NTX1716370L/Bleue-1, 2017: 41) and, second, that "they support or adhere to the idea that they incite the committing of acts of terrorism in France or abroad or glorify these acts" (NTX1716370L/Bleue-1, 2017: 41).

The order for a preventive house arrest must include the actions to be performed by the individuals to be subject to said order. In addition, mandatory measures are established regarding residence and appearance before the authorities. First, the residence measure implies the obligation to remain in a specific location within the country, whose size is not smaller than a township, where the individual may carry out his/her everyday life in an ordinary manner (NTX1716370L/Bleue-1, 2017: 41). Second, it orders that, a maximum of once a day, "the individual should appear in person at the police or gendarme station" (NTX1716370L/Bleue-1, 2017: 41) closest to his/her residence, to appear before the authorities.

In addition to the mandatory measures, the preventive order issued by the authority may include additional measures such as the obligation to "declare the technical numbers and identifiers of all electronic communication media available, as well as any changes in these numbers"

<sup>2</sup> Acronym for "*Interdiction de sortie du territoire*" (Prohibition of exit from the territory, in English). One of the types of individual classification files of French security and intelligence. It identifies individuals who are susceptible to joining terrorist organizations abroad and, therefore revokes the possibility of their leaving French territory.

(NTX1716370L/Bleue-1, 2017: 41). As a second measure, the individual may be obliged to cease to maintain direct or indirect relations with certain individuals, who may be individually designated, in the case of existing suspicions of terrorist activity or relations with terrorism.

The residence and appearance may be extended to a period of at least three months. The declaration of technical identifiers and the prohibition of relations with suspicious individuals may be extended to a six-month period. However, in the case in which new justifying circumstances arise, the time of both additional measures may be extended.

The four measures, both the mandatory and complementary ones, have two distinct objectives. First, they force the individual to maintain ongoing contact with the security forces in order to avoid their potential flight and to enable early detection if this flight should take place. Second, it attempts to separate the individual from those social circles in which they may have interactions resulting in their radicalization or possibly leading them to carry out a terrorist attack.

Both groups of measures are attempts to assume physical control over individuals who may be a potential threat to public order. However, the law proposes two alternatives to these physical control measures. The first alternative refers to the obligation of appearing daily in the police station for identification. Alternately, the individual may request the placement of an electronic surveillance device to permit verification of his/her position within the geographic area, as ordered by the prefecture or ministry.

Although this is a highly invasive measure, given that it permits localization of the individuals (but not real time monitoring of them), those who agree to it will benefit from a considerably larger geographic area that they are permitted to access: from the township to the police station.

The second alternative refers to cases in which the order does not include the obligation of remaining in a specific geographic area. Here, the individual may be obliged to 1) declare his/her domicile and all changes of domicile that they wish to make and 2) declare any displacements that they make (NTX1716370L/Bleue-1, 2017: 42).

The other measures transposed from the state of emergency, such as the closure of houses of worship, etc., maintain this same dynamic of tightening the requirements needed for application of the measures, thereby increasing the guarantees.

## **TERRORISM AS A CONDITIONING FACTOR FOR STATES OF EMERGENCY**

In the section devoted to the state of emergency concept, in which the thesis of Agamben (2010) and Schmitt (2009) is presented, *need* (Agamben, 2010) is described as being the conditioning factor required for the decree and application of this emergency state. Two types of determinants are discussed, which are typical in most countries, and which would serve for the declaration of this emergency state: war, internal unrest and threats against the country's territory or sovereignty. The French case, however lacks either of these conditioning factors, since terrorism was the trigger for its state of emergency.

Terrorism has become ever more diffuse, given its nature, and our current times, in which traditional organizational structures are broken and do not operate based on hierarchical ordering. Destabilizing and neutralizing a terrorist organization does not ensure the end of this group's activity, and it is possible that future actions will not be committed by members of the organization, but rather, by individuals who inspired by the group's postulates, as occurs with the so-called *lone wolves*.

What are the implications of this on the governmental response? If the threat is diffuse, the means of confronting it must be adjusted to this indetermination. On the one hand, the period of enforcement of the response should be indefinite and, on the other hand, it should be as effective as possible within a legal system, without breaking with the same.

As for the indefinite time duration, the reasons for this are evident. If the threat does not have a clear end, having a determined end to the response to the same will be quite risky. As for efficiency, if the terrorist profiles are even more diffuse (and many of them do not even belong to an organization) they must be pursued outside of the organizations, in a population of millions. These two issues are critical in understanding the response of the French government.

France enacted and implemented the state of emergency as an appropriate counterterrorism method. Currently, the emergency state forms a part of normality, and thus, it may be affirmed that the previously mentioned undetermined time period of this emergency state has remained in place while the legal order has been expanded, permitting its increased efficiency. Therefore, the barrier has disappeared between the times that are considered exceptional and those that are not.

The reasons why the exceptional state has come to form a part of normality are not fully clear. The relationship between the phenomenology of terrorism today, especially terrorist profiles and how radicalization occurs, as well as France's demographics, may offer information to help understand this dynamic.

Moyano and Trujillo (2013) offer an extensive review of the distinct approaches to the radicalization phenomenon from a variety of levels of analysis (socio-structural, individual and group). Based on the evidence, it is clear that "there are various personal profiles, ed-

ucational levels and socioeconomic patterns [with regard to radicalization]. Therefore, it is difficult to defend the existence of a 'causal root' or a unique and consistent profile that identifies who may be vulnerable to radicalization, considering only sociodemographic, economic, geographic, educational or occupational data" (Moyano and Trujillo, 2013: 67-68). Reinares, García-Calvo and Vicente (2019), analyzing the profiles of Jihadists in Spain, as well as Kepel (2016), examining the history of Jihad in France, reached a similar conclusion as Moyano and Trujillo (2013), although with some distinctions. According to the respective texts, it is found that, while characteristics with predictive capacity do not exist, there are certain common issues appearing in the majority of the recent Jihadists, in both France and Spain. For example, these individuals tend to be a part of the so-called second generation of immigrants and therefore, they have grown up within the European social and political systems.

Another common characteristic is the use of religion as justification for the terrorism act. According to Moyano and Trujillo (2013) indicated, faith as the determinant in the terrorism act is questionable, since an appropriate religious education should serve to protect against radicalization (Moyano and Trujillo, 2013). But clearly, both terrorist acts and the operatives carrying them out have relied on this faith, even if their education was partial and biased or if their behavior has not effectively adjusted to their religious doctrine (see the review by Kepel (2016), analyzing the distinct French terrorist profiles of recent decades).

In the pyramid model (McCauley and Moskalenko, 2008) radicalization is proposed as the result of an individual's passage through distinct echelons of a pyramid. At the lowest level, there are the sympathizers, followed, in rising order, by the followers, activists and radicals, and with the terrorists situated at the peak (McCauley and Moskalenko, 2008; Moyano

and Trujillo, 2013). In this model, availing of the conveyor belt metaphor (Moskalenko and McCauley, 2009; Moyano and Trujillo, 2013), individuals pass from base to peak, from sympathizers to terrorists, as they rise from one pyramid echelon to the next. However, the same authors (Moskalenko and McCauley, 2009) argue the possibility of another distinct process in which radicalization would not be the result of passing through all of these levels, but rather, would be the consequence of an extreme diagnosis of the social reality and of the methods available to change the same.

The potential existence of two parallel processes is problematic, since it decreases the predictive capacity for identifying processes and radicalization patterns, to which we must add the multiplicity of ways that (and places where) individuals may be radicalized, even independently. This implies that potentially dangerous individuals may be those who share the previously mentioned characteristics: second-generation immigrants with religious affiliation.

Religion, as well as France's demographic situation appear to play determinant roles in the counterterrorism law of 2017 (*Loi n.º 2017-1510*, 2017), and therefore, in the normalization of the exceptional state. This is clear when observing that, even during a period of normality, counterterrorism law has maintained control and surveillance over Muslim places of worship, as was the case during the state of emergency. This presents a clear risk of bias when implementing these policies, even more so when considering data from the Pew Research Center (2017), according to which, the number of Muslims in France in 2016 was approximately 5,720,000, 8.8% of the country's total population.

The transfer of exceptional measures to times of normalcy and therefore, the normalization of the exceptional state, ap-

pears to be more of a response to a future risk, mediated by the demographics, as opposed to an explicit exception being made in the present day.

Governmental use of maximum powers to counter the threat of terrorism may in fact pose a risk to democracy. Recurring to the exceptional state to confront a vague threat counters the logic that an imminent and timely threat exists, which requires an equally forceful response for its neutralization.

### **OTHER POINTS REGARDING THE NORMALIZATION OF THE EXCEPTIONAL STATE: ONSET AND REINFORCEMENT OF PREVENTIVISM**

Another issue related to the normalization of the exceptional state is the evolution of counterterrorist policies. Even prior to the campaign of terrorist attacks of 2015-2016, these policies had experienced changes that had made them part of an integral and integrated policy within the overall set of public policies. The understanding of the terrorist phenomena as an issue extending beyond violence, having roots in the country's very social fabric at distinct levels, has permitted the creation of global responses to address the threat.

Based on this idea, distinct prevention strategies have been created across Europe<sup>3</sup>, such as the National Counterterrorism Plan (SGDSN, 2018) in France or the National Strategic Plan to Fight against Violent Radicalization (CITCO, 2015) and the Strategy against Terrorism (National Security Council, 2019) in Spain. The United Kingdom pioneered this type of strategies.

<sup>3</sup> The terrorism prevention strategies of each of the countries of the European Union may be viewed at the following European Commission link: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/ran-and-member-states/repository\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-and-member-states/repository_en)

This ex-member of the European Union had already presented its initial strategy, *Prevent*, in 2007. It was devoted exclusively to the prevention of radicalization, complemented by subsequent versions until its redrafting as CONTEST (HM Government, 2018).

These strategies are based on four main principles: prevention, protection, persecution and preparation of the response (National Security Council, 2019: 34-35; SGDSN, 2018). By observing these, it is evident that in the counterterrorist response, both prevention of radicalization as well as preparation of society to confront the consequences of an attack, are considered at the same level as police and intelligence capacities to prevent terrorist attacks or, when relevant, to neutralize them as quickly as possible.

However, the emphasis on prevention is not exclusive to terrorism prevention strategies. This preventive spirit is also apparent in the successive reforms of the respective criminal codes which have emerged over the past decade. For example, in the case of Spain, special relevance should be given to Organic Law 2/2015 (Organic Law 2/2015, 2015), reforming the Criminal Code in the area of terrorism crimes and Organic Law 13/2015 (Organic Law 13/2015, 2015), modifying the Criminal Procedure Act, to strengthen procedural guarantees and to regulate technological research measures. In France, the counterterrorism law of October 2017 (*Loi n.º 2017-1510*, 2017) is an example of this. The objective of the criminal reforms and the refining of the available research methods is to offer a larger quantity of measures that permit the minimizing of the risk of an imminent terrorist attack. The objective of the prevention strategies is to minimize the risk of an attack over the long term, leaving terrorist organizations without potential operatives. The combination of both types of reform offers a notable reduc-

tion in uncertainty. When detecting a risk, it should first be neutralized.

Despite the benefits offered by anticipation of terrorist acts, it is necessary to analyze precisely what the shift towards *preventivism* may mean to European democratic systems. This is a key issue for future research in this area.

The ability to anticipate is limited. It requires information and signals that permit the projection of future risks. Otherwise, it would be mere fortune telling. And access to this information may only take place by reactivating the classic debate between freedom and safety. This article does not attempt to consider this issue. The current context has already determined who is favored by this confrontation. The problem is not whether currently, an increased ability to anticipate suggests a limitation of individual freedoms, but whether or not the benefits resulting from restrictions of the past years has placed us, as a society, on a one-way path.

## CONCLUSIONS

As a result of the terrorist attacks of November of 2015 in France, a state of emergency was imposed across the country. Although various European countries have also taken steps in this direction, the French case is paradigmatic. With the entry into effect of the counterterrorism law of October of 2017 (*Loi n.º 2017-1510*, 2017) the period of emergency in France came to an end. However, this did not mean the end of the exceptional state. The subsequent law resulted in a transposition of the measures from the state of emergency decree and its respective extensions, applied since November of 2015, to the state of normality.

Far from being a return to the normality of the pre-2015 attacks, the scenario resulting from the counterterrorism law of October 2017 is in line with more than one *neo-*



*exceptional* situation. Officially, the state of emergency has been repealed, but on a practical level, it continues to exist. The phenomenology of the new terrorist threat and France's demographic make-up have been key factors behind this issue. However, the French neo-exception creates problems related to the concept of *the exceptional*.

Schmitt (2009), Agamben and Borràs (2003) and Agamben (2010) proposed the issue of *need* as being the precursor to the exceptional state. In France, terrorism has been a sufficient conditioning factor to initiate an exceptional period. The threat of terrorism, although previously diffuse and now even more so, requires an equally diffuse response, both in terms of methods as well as duration. Without a doubt, exceptional methods are needed to address this threat. This logic underlies the actions of the French government in its response to terrorism. However, using the same powers of state to confront the threat of terrorism may blur the line of events that are exceptional and those that are not.

In the first article of the law of creation of the state of emergency decree of 1955 (*Loi n.º 55-385, 1955*), the conditioning factor to declare the state of emergency is a serious attempt against public order. The November 2015 attacks comply with this requirement. The question does not lie within this declaration, but rather, in the decision, translated into law, to implement the measures foreseen to counter a serious attack against public order in a non-exceptional scenario.

In addition to this question, there is also the issue of the development of prevention strategies against radicalization and the organization of a combined country response. This betrays a change regarding the concept of terrorism. Terrorist threats are not only a threat against security, but rather, in the current situation, their characteristics make them appear to be a social movement, with groups of vulnerable populations that are susceptible to radicalization, with

a structured discourse and a clear final objective. This situation forces governments to increase their predictive capacity and to refine their methods of risk detection, introducing these methods in a distinct combat plan, in which the counterterrorist actions also include narrative control, to alienate those who are susceptible to radicalization from the message of the terrorist organization, steering them away from these organizations. Thus, these governments should include a preventive action dynamic, the so-called *preventivism*.

Understanding terrorism as an integral threat implies the development of an overall strategy, but the terms of agreement for this response and the methods used may create increased pressure on the democratic systems. This turns these into distinct systems, created not from consensus, but rather, from urgency. This may undermine both exceptional periods and normal ones, blurring the distinctions between them and creating a new era lying somewhere between the exceptional and the normal.

## BIBLIOGRAPHY

- Agamben, Giorgio (2010). *Estado de excepción. Homo sacer II, 1*. Valencia: Pre-Textos.
- Agamben, Giorgio and Borràs, Maria (2003). "Estado de excepción". *Mientras tanto*, 86: 57-66. Available at: <https://www.jstor.org/stable/27820667>
- Assemblée Nationale (2017). *Bilan statistique de l'état d'urgence*. Available at: [http://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/lois/bilan\\_statistique\\_2017\\_06\\_30.pdf](http://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/lois/bilan_statistique_2017_06_30.pdf), access July 10, 2019.
- Cano, Miguel Ángel (2010). *Generación yihad: la radicalización islamista de los jóvenes musulmanes en Europa*. Madrid: Dykinson.
- Cerdá, Carolina (2017). "Los derechos fundamentales y la lucha contra el terrorismo: Francia bajo estado de emergencia". *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 14(27).
- CITCO (2015). *Plan Estratégico Nacional de Lucha Contra la Radicalización Violenta*

- (PEN-LRV). Available at: <http://www.interior.gob.es/documents/642012/5179146/PLAN+ESTRAT%C3%89GICO+NACIONAL.pdf/d250d90e-99b5-4ec9-99a8-8cf896cb8c2f>, access July 10, 2019.
- Consejo de Seguridad Nacional (2019). *Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019*. Available at: <https://www.boe.es/boe/dias/2019/02/26/pdfs/BOE-A-2019-2638.pdf>, access July 10, 2019.
- Corte, Luis de la (2006). *La lógica del terrorismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Décision n.º 2016-536 QPC du 19 février (2016). Available at: [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/decisions/2016536qpc/2016536qpc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2016536qpc/2016536qpc.pdf), access July 10, 2019.
- Décret n.º 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n.º 55-385 du 3 avril 1955 (2015). *Journal Officiel de la République Française*. Available at: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00031473413&categorieLien=id>, access July 10, 2019.
- Décret n.º 2015-1478 du 14 novembre 2015 modifiant le décret n.º 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n.º 55-385 du 3 avril 1955 (2015). *Journal Officiel de la République Française*. Available at: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031474548&categorieLien=id>, access July 10, 2019.
- Décret n.º 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n.º 55-385 du 3 avril 1955 (2015). *Journal Officiel de la République Française*. Available at: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00031473404&categorieLien=id>, access July 10, 2019.
- Directiva UE 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativa a la utilización de datos del registro de nombre de pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo (2016). *Boletín Oficial de la Unión Europea*. Available at: <https://www.boe.es/doue/2016/119/L00132-00149.pdf>, access July 10, 2019.
- Durand, Víctor Manuel (2010). *Desigualdad social y ciudadanía precaria: ¿estado de excepción permanente?* México D.F.: Siglo XXI.
- Fernández, José Julio (2008). "Derechos fundamentales, internet y construcción de la seguridad futura". In: Fernández Rodríguez, J. J.; Jordán Enamorado, J. and Sansó-Rubert, D. (eds.). *Seguridad y defensa hoy. Construyendo el futuro*. Madrid: Plaza y Valdés Editores.
- Fix-Zamudio, Héctor (2004). "Los estados de excepción y la defensa de la constitución". *Boletín mexicano de Derecho comparado*, 11: 801-860. doi: <http://dx.doi.org/10.22201/ij.24484873e.2004.111.3805>
- HM Government (2018). *Contest: The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism*. Available at: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/716907/140618\\_CCS207\\_CCS0218929798-1\\_CONTEST\\_3.0\\_WEB.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/716907/140618_CCS207_CCS0218929798-1_CONTEST_3.0_WEB.pdf), access July 10, 2019.
- INTX1716370L/Bleue-1 (2017). *Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Etude d'impact*. Available at: [https://www.legifrance.gouv.fr/content/download/12128/132882/version/3/file/ei\\_intx1716370L\\_cm\\_22.06.2017.pdf](https://www.legifrance.gouv.fr/content/download/12128/132882/version/3/file/ei_intx1716370L_cm_22.06.2017.pdf), access July 10, 2019.
- Jordán, Javier (2008). "Elementos estructurales del terrorismo yihadista". In: Fernández Rodríguez, J. J.; Jordán Enamorado, J. and Sansó-Rubert, D. (eds.). *Seguridad y defensa hoy. Construyendo el futuro*. Madrid: Plaza y Valdés Editores.
- Jordán, Javier; Pozo, Pilar and Baqués, Josep (2011). *La seguridad más allá del Estado: Actores no estatales y seguridad internacional*. Madrid: Plaza y Valdés Editores.
- Kepel, Gilles (2016). *El terror entre nosotros*. Barcelona: Ediciones Península.
- Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica (2015). *Boletín Oficial del Estado*.
- Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo (2015). *Boletín Oficial del Estado*.
- Loi n.º 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogant l'application de la loi n.º 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions (2015). *Journal Officiel de la République Française*. Available at: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031500831&categorieLien=id>, access July 10, 2019.

- Loi n.º 2016-162 du 19 février 2016 prorogeant l'application de la loi n.º 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (2016). *Journal Officiel de la République Française*. Available at: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032079090&categorieLien=id>, access July 10, 2019.
- Loi n.º 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n.º 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (2016). *Journal Officiel de la République Française*. Available at: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033651975&categorieLien=id>, access July 10, 2019.
- Loi n.º 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n.º 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste (2016). *Journal Officiel de la République Française*. Available at: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032921910&categorieLien=id>, access July 10, 2019.
- Loi n.º 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (2017). *Journal Officiel de la République Française*. Available at: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000035932811&categorieLien=id>, access July 10, 2019.
- Loi n.º 55-385 du 3 avril 1955 relatif à l'état d'urgence (1955). *Journal Officiel de la République Française*. Available at: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000695350&categorieLien=id>, access July 1, 2019.
- Lucas, Francisco Javier de (2011). "Inmigrantes. Del estado de excepción al Estado de Derecho". *Los procesos migratorios: políticas y legislación en el marco de la globalización*, 1(3).
- McCauley, Clark and Moskalenko, Sophia (2008). "Mechanism of Political Radicalization: Pathways Toward Terrorism". *Terrorism and Political Violence*, 20: 415-433. doi: 10.1080/09546550802073367
- Mongardini, Carlo (2007). *Miedo y sociedad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Moskalenko, Sophia and McCauley, Clark (2009). "Measuring Political Mobilization: The Distinction Between Activism and Radicalism". *Terrorism and Political Violence*, 21: 239-260. doi: 10.1080/09546550902765508
- Moyano, Manuel and Trujillo, Humberto (2013). *Radicalización islamista y terrorismo. Claves psicosociales*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- Ochoa, Ana María (2004). "Sobre el estado de excepción como cotidianidad: cultura y violencia en Colombia". In: Grimson, A. (ed.). *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Pew Research Center (2017). *Europe's Growing Muslim Population*. Available at: <http://www.pewforum.org/2017/11/29/europes-growing-muslim-population/>, access July 10, 2019.
- Pontoriero, Esteban Damián (2015). "Estado de excepción y contrainsurgencia: el plan CONINTES y la militarización de la seguridad interna en la Argentina (1958-1962)". *Contenciosa*, 4: 1-16. doi: 10.14409/contenciosa.v0i4.5080
- Reinares, Fernando; García-Calvo, Carola and Vicente, Álvaro (2019). *Yihadismo y yihadistas en España: quince años después del 11-M*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Rescasens i Brunet, Amadeu (2007). *La seguridad y sus políticas*. Barcelona: Atelier.
- Schmitt, Carl (2009). *Teología política*. Madrid: Editorial Trotta.
- SGDSN (2018). *Action Plan Against Terrorism*. Available at: <http://www.sgdsn.gouv.fr/uploads/2018/10/20181004-plan-d-action-contre-le-terrorisme-anglais.pdf>, access July 10, 2019.
- Zamora, José Antonio (2005). "Políticas de inmigración, ciudadanía y estado de excepción". *Arbor*, 181(713): 53-66. doi: <https://doi.org/10.3989/arbor.2005.i713.442>

**RECEPTION:** July 10, 2019

**REVIEW:** March 24, 2020

**ACCEPTANCE:** May 13, 2020