

La seguridad y la ética del asilo después del 11 de septiembre

“La seguridad”, escribió el filósofo John Stuart Mill en 1861, “es el más vital de todos los intereses.”

“De ella”, argumentaba, “dependemos para nuestra inmunidad al mal y para el completo valor de todos y cada uno de los bienes, más allá del momento actual”.¹ El 11 de septiembre acercó más las palabras de Mill a los ciudadanos de los países occidentales. Esta lección desencadenó algunas lamentables consecuencias. Los ataques de ese fatal día llevaron a la guerra, la guerra creó refugiados; los refugiados huyeron en busca de asilo. Los primeros dos meses de la guerra contra el Talibán, dieron como resultado la movilización de unos 130,000 refugiados, muchos de los cuales encontraron un tipo hostil de asilo en el vecino Pakistán. Las fronteras de Pakistán habían permanecido relativamente abiertas para refugiados, en parte por presiones de ACNUR para que el país sirviera como un refugio humanitario, durante el transcurso de la crisis. Aun mientras se esperaba que Pakistán ofreciera mayor asilo durante el transcurso de la ‘guerra contra el terror’, todo indicaba que los países occidentales ofrecerían menos.

Operando casi al unísono, estos países implementaron varios cambios políticos y legislativos, que seguramente tendrán un profundo efecto en la provisión de la protección a refugiados. En los EE.UU., el gobierno suspendió temporalmente el reasentamiento de 20,000 refugiados, a quienes se les había dicho que les sería permitido entrar a los EE.UU.. Bajo la nueva Acta USA-PATRIOT, los extranjeros sospechosos de terrorismo pueden ser detenidos sin ningún cargo hasta por siete días. Adicionalmente, miembros de organizaciones terroristas prescritas por el Departamento de Justicia, pueden ser ahora deportados o se les puede negar su ingreso a los EE.UU. sin una revisión judicial. En el Reino Unido, la nueva Acta sobre Anti-Terrorismo, Crimen y Seguridad fue aprobada rápidamente. El Acta permite al Secretario de Estado rehusar reclamos de asilo, a personas

consideradas como una amenaza para la seguridad nacional. Además, amplía la autoridad del estado para detener a individuos considerados como una amenaza terrorista, mientras acorta las posibilidades de algunos buscadores de asilo. En Canadá, el nuevo Plan Gubernamental Anti-Terrorismo crea nuevos centros de detención, para extranjeros sospechosos de actividades terroristas, y endurece los sistemas de escrutinio, para asegurar que aquellos involucrados con grupos terroristas, no entren al sistema de asilo; proveyendo también de más recursos monetarios para deportaciones.

Los legítimos buscadores de asilo, según aclararon rápidamente oficiales del estado, no deben temer las medidas de seguridad bien dirigidas. Pero la cuestión es si tales medidas son realmente bien dirigidas. Mi objetivo en este artículo, sin embargo, no es analizar qué tan adecuadas son las diferentes partes de la legislación, sino hacer algunas observaciones sobre el contexto social más amplio, en el cual dichas leyes y políticas han florecido. El asilo es visto cada vez más, como un vehículo a través del cual los terroristas y otros individuos no deseados podrían internarse en países occidentales. Luego del 11 de septiembre, esta preocupación no es difícil de entender. Pero los ataques terroristas también nos dan la oportunidad de reflexionar sobre el valor central y la continua importancia que tiene el asilo para los refugiados.

El asilo como una amenaza para la seguridad

La visión de que la política de asilo pueda tener implicaciones para la seguridad, se inició mucho antes de los eventos del 11 de septiembre. La última percepción de que el asilo es una amenaza para la seguridad, surgió a mediados de los años 80 y puede vincularse con cuatro grandes acontecimientos. El primero fue la ratificación del Acta Europea

por Matthew J. Gibney

Unificada de 1987, que empezó a dirigirse hacia la abolición del control de fronteras entre los países miembros de la Comunidad Europea. Las negociaciones sobre las implicaciones de una Europa sin fronteras, produjo nueva preocupación sobre las implicaciones en la seguridad, provenientes de una interdependencia mutua. Desde un inicio, las discusiones unieron los asuntos del asilo y la inmigración con asuntos execrables del crimen organizado, la migración ilegal y el terrorismo. La unión entre estas preocupaciones, más aún, se institucionalizó en el Tratado de Amsterdam. En forma conveniente, el asilo fue ubicado bajo la categoría de asuntos que llevan a un área común de ‘Libertad, Seguridad y Justicia’.

El fin de la Guerra Fría también jugó un papel clave en la unión de las preocupaciones sobre refugiados y la seguridad. El desvanecimiento de la mayor amenaza a la seguridad —la amenaza de la aniquilación nuclear— proveyó a los académicos, al gobierno y a los oficiales militares, de un gran incentivo para concentrar sus energías en una gama de nuevas preocupaciones (hasta entonces consideradas de segunda clase) de seguridad. Las “amenazas” provenientes de los que buscan asilo y los refugiados, fueron simplemente una de un gran número de nuevas amenazas que debían formularse durante este período.

Un tercer factor importante ha sido el incremento en la prominencia del Consejo de Seguridad, desde los inicios de los 90, como un vehículo para sancionar intervenciones militares por parte de otros países. Las intervenciones en Iraq, Somalia, Haití y la antigua Yugoslavia, fueron, como ha observado Adam Roberts, legitimadas en parte por los deseos de los poderes dominantes, de detener los movimientos de refugiados.² Bajo el Capítulo 7 de la Carta de la ONU, estas intervenciones podrían ser consideradas legítimas únicamente si fueran como respuesta a una amenaza a la “paz y la seguridad internacional”. Así que las acciones del Consejo de Seguridad, proveyeron de un eslabón

más en la cadena de las asociaciones entre refugiados y seguridad.

Finalmente, el incremento en las vinculaciones de asuntos de refugiados con la seguridad, refleja el avance del proceso de democratización a nivel mundial desde 1989. El surgimiento de la democracia multi partidaria en África, en particular, ha disminuido la autonomía de las élites estatales en la determinación de la agenda de seguridad. Las preocupaciones sociales ampliamente difundidas, sobre las amenazas económicas, culturales y sociales que representan los refugiados y otros inmigrantes, han encontrado, consecuentemente, su camino en las consideraciones sobre defensa de estados tales como Sudáfrica y Tanzania. Aún en las democracias más establecidas, el fin de las hostilidades de la Guerra Fría y la incertidumbre creada por la globalización económica, han creado el espacio y el apetito para una nueva gama de temores públicos.

Estos acontecimientos son significativos por sí mismos, pero la inclinación hacia nuevas perspectivas de seguridad sobre la migración forzada, en realidad se aceleró inmediatamente después de la actividad terrorista reciente. La detonación de una bomba en el World Trade Center en 1993 en Nueva York, por parte de extremistas islámicos, uno de los cuales tenía pendiente una decisión para su asilo y, por supuesto los ataques del 11 de septiembre de 2001, por extranjeros con visas de visitantes y de estudiantes, demostraron que las pláticas de seguridad corresponden realmente con amenazas que se pueden verificar empíricamente. Estos ataques engendraron una serie de nuevas leyes y políticas restrictivas, a los largo de los estados de Occidente y particularmente en los EE.UU.. Ahora existe un consenso sin precedentes entre los países, sobre los siguientes asuntos: los refugiados generalmente constituyen más una amenaza que algo de valor; los peligros provenientes de los que buscan asilo son más diversos que antes; y existe la necesidad de una cooperación internacional para lidiar con estos nuevos riesgos en la seguridad.³

El refugiado como una víctima de la inseguridad

La conexión entre los refugiados y la seguridad, va más allá de tan sólo las últimas dos décadas. Cuando el filósofo político inglés Thomas Hobbes, se dedicó a justificar la obediencia al Estado moderno y se dirigió a una audiencia inglesa del siglo XVII profundamente dividida y plagada de conflictos, colocó el papel del Estado como proveedor de seguridad como su argumento central. El soberano, de acuerdo con Hobbes, debe hacer "lo que él considere

necesario que se haga... para la preservación de la paz y la seguridad, al prevenir discordia en el hogar y la hostilidad extranjera."⁴ En la época contemporánea, caracterizada por límites legales específicos sobre la autoridad del Estado, pocos le otorgarían al Estado la prerrogativa de hacer "cualquier cosa que [éste] considere necesaria" para asegurar la paz en el hogar. Sin embargo, cuando se habla del trato a extranjeros —"la hostilidad extranjera"— cualquier cosa se vale. Expandir las detenciones, nuevos procedimientos de deportación para extranjeros y la sugerencia de la Administración Bush, sobre que se pueden emplear juicios militares para algunos combatientes del Talibán en Guantánamo, son casos para considerar.

La indiferencia popular a tales tratos discriminatorios, está ligada a ver a los extranjeros como una amenaza. ¿Cómo podemos estar seguros de que aquellos que reclaman asilo, vienen en busca de ayuda y no a dañarnos? ¿No será que son hostiles a nuestros valores e instituciones? ¿Acaso no yace su lealtad en el país del que vienen? Lo que está escaso en nuestras relaciones con extranjeros es la confianza. Esta falta de confianza es simplemente exacerbada, cuando una historia teñida de prejuicios racistas, llena los vacíos entre lo que sabemos y no sabemos acerca de un grupo particular de personas. Mas aún, en una época de temores e inseguridades extensas, las razones para preocuparse acerca de los motivos que traen los extranjeros, son más fuertes que nunca.

Sin embargo, el refugiado no es un extranjero ordinario. Existe algo profundamente irónico en verlos como una amenaza. Ya que el refugiado es, por definición, una persona víctima de la inseguridad. Su búsqueda de protección reivindica la importancia de la seguridad. Pero ésta es sólo una de las caras de la moneda en el asunto de los refugiados. En virtud de haber escapado de conflictos violentos y violaciones de derechos humanos, los refugiados son también (aunque involuntariamente) representantes de dichos fenómenos. Ellos son ejemplos humanos de cómo los Estados pueden caer y hundirse en la violencia, tortura y opresión. Como representantes de estas características indeseables en la vida social, no es sorprendente que los refugiados sean considerados como los portadores de la inestabilidad y la inseguridad que dieron origen a su huida. Como en el caso de aquellos que huían de la peste, las reacciones hacia ellos típicamente involucran una mezcla de simpatía por su situación y preocupación de que sean portadores de la enfermedad que destruyó su propia sociedad. Hay entonces algo de desconcierto en la idea del refugiado.

Una respuesta éticamente defendible al 11 de septiembre

¿Cuál, entonces, podría ser una respuesta éticamente defendible a las preocupaciones de seguridad que

Lo que está escaso en nuestras relaciones con extranjeros es la confianza

surgen relacionadas con el asilo, luego de los ocurrido el 11 de septiembre? Necesitamos empezar por asegurar que este sentimiento general de desconcierto, sea desenmarañado de preocupaciones más legítimas sobre seguridad, que los estados puedan tener. Este proceso requiere que los estados sometan sus propias preocupaciones de seguridad, al mismo tipo de escrutinio que ahora aplican a las solicitudes de asilo. Sin embargo, permítanme trabajar hacia esta conclusión, diciendo un poco más sobre la seguridad.

La seguridad es, en su mayoría, un valor instrumental. Esto es, nosotros la queremos porque nos permite realizar otros valores, tales como la libertad, la tranquilidad y la justicia. Sin embargo, su papel instrumental sugiere que el valor de cualquier ganancia en seguridad, no es absoluto; debe ser sopesado contra los costos que podría tener, en comparación con otros valores importantes. Esto tiene implicaciones importantes. Por ejemplo, podríamos asegurarnos de que el tipo de ataque terrorista que ocurrió el 11 de septiembre no vuelva a ocurrir, si estuviéramos dispuestos a dejar en tierra todos los aviones en forma permanente. Pocos de nosotros, sin embargo, estaríamos dispuestos a tolerar las consecuencias de esa medida. El costo en términos de nuestra libertad de movilización, sobrepasaría por sí solo el valor de la seguridad agregada que podríamos obtener.

Pero los trueques asociados con los incrementos en la seguridad, no son compartidos solamente entre los ciudadanos. Muy importante, como hemos visto, es el hecho de que la seguridad de los extranjeros, como son los refugiados en busca de un lugar de residencia seguro, es algunas veces canjeada por los intereses de los ciudadanos. En tiempos de gran drama nacional, las consecuencias para los extranjeros de estos canjes no forman parte del debate público. Sin embargo, desde una perspectiva ética, los intereses de los extranjeros deben valer algo. Luego de los eventos del 11 de septiembre, muchos oficiales y figuras públicas han solicitado nuevas restricciones al asilo, sin siquiera mencionar los efectos que estas medidas tendrán en las vidas de los refugiados. A pesar de ello, la verdad

no dicha del asunto es que, tan tremendos como fueron los ataques terroristas en Nueva York, Pennsylvania y Virginia, el número de personas que perecieron en ellos es reducido, en comparación al número de vidas que fueron salvadas de la muerte y la tortura anualmente, como resultado de las políticas de asilo de los EE.UU., Canadá y otros países occidentales. Aun si, como algunas teorías éticas argumentan, existen buenas razones morales para dar prioridad a las necesidades de los propios compatriotas, el valor de estas vidas salvadas no puede eliminarse completamente.

Una razón por la que podemos estar seguros de que los costos de hacer el asilo más restringido, serán más muerte y sufrimiento, es porque los clamores de los refugiados están sujetos ya a un escrutinio riguroso. En lugar de tomar sus peticiones directamente, los Estados de Occidente hacen pasar a los refugiados a través de un elaborado conjunto de procedimientos, para probar que su seguridad estaría realmente amenazada si retornaran a sus países. El objetivo es seleccionar a aquellos que realmente necesitan protección, de aquellos que utilizarán el asilo con otros fines, menos urgentes o morales. Un refugiado debe establecer que su temor está 'bien fundamentado' y que este temor se aplica a ellos como individuos. Este proceso para establecer la credibilidad y la aplicabilidad de las peticiones de los refugiados, para obtener el status de refugiados, es caro y requiere muchos recursos. A pesar de ello, argumentan los oficiales, es necesario si la integridad de la provisión de protección ha de ser asegurada.

Aquí tenemos un poderoso modelo de cómo los estados deben tratar con sus preocupaciones de seguridad, en ocasión del 11 de septiembre. Justo así como los Estados de Occidente no consideran directamente al buscador de asilo cuando reclama estar amenazado, de igual modo no deben tomar el acto de exclusión basado en cuestiones de seguridad, como auto-justificado. Especialmente en estos tiempos, cuando los ataques terroristas han hecho a nuestros gobiernos más propensos a la exclusión, debemos aplicar algunos criterios rigurosos para determinar la validez de las amenazas de seguridad.

Hay tres preguntas que podemos extraer de las prácticas actuales de asilo, que son de ayuda en este asunto. Primero, ¿estamos aplicando un estándar claro de lo que constituye una amenaza a la seguridad (algo análogo al Artículo 1F de la Convención de Refugiados)? Segundo, ¿existe un procedimiento para investigar si los reclamos para excluir, basados en asuntos de seguridad, están 'bien fundamentados' (análogo a los sistemas para la determinación de refugiados)? Tercero, ¿se ha establecido un vínculo personal entre el individuo que busca entrar y la supuesta amenaza de seguridad (algo análogo a la renuencia de los estados a dar protección a quienes buscan asilo, cuando provienen de ciertos países)? Esta preguntas tal vez no provean un plano para lidiar con todos los asuntos que surgen debido a la seguridad del ingreso, pero indican claramente un principio general: que los estándares que los estados utilizan para evaluar las amenazas a la seguridad para sus

propias sociedades, deben ser tan

estrictos como aquellos que se exigen a los individuos que buscan asilo y desean ser admitidos.

Conclusión

Un escalofrío sintieron muchas personas en Occidente, el 11 de septiembre.

El mundo que veían, ahora parecía menos seguro y más incierto. Este mundo cambiado dio razonamientos para nuevas medidas de exclusión y control sobre refugiados, buscadores de asilo y en algunos casos, residentes extranjeros en general. Nadie con un poco de memoria histórica, podría sentirse sorprendido de que estas medidas florecieran. En tiempos de gran ansiedad, las comunidades políticas tienden a ser menos tolerantes, a convertirse en lugares aislados.

Sin embargo, si éste es el momento exclusionario engendrado por el 11 de septiembre, otro momento es aún posible. La inseguridad y la incertidumbre generadas por los ataques terroristas, acercó a varias personas en países estables y respetuosos de los derechos, a la inseguridad que inunda la vida de muchos de los refugiados del mundo. Al hacerlo, mostró por qué la institución del asilo —con su promesa de cambiar vulnerabilidad por protección— es tan importante y por qué no debe ser cambiada por un incremento marginal en seguridad. Para muchos de nosotros, este momento de conexión duró únicamente unos pocos minutos. Pero este es un momento que haríamos bien en repetirlo en nuestras memorias. Si dejamos que ese sentimiento de conexión con los refugiados dé forma a las medidas de protección de nuestras sociedades, los eventos del 11 de septiembre podrían cementar, en lugar de erosionar, los valores que la seguridad promete preservar.

Matthew J. Gibney tiene la Cátedra Elizabeth Colson sobre Migraciones Forzadas, en el Centro de Estudios sobre Refugiados, en la Universidad de Oxford. Su libro, *The Ethics and politics of asylum: liberal democracy and the response to refugees*, será publicado por Cambridge University Press a fines de 2002.
email:
matthew.gibney@qeh.ox.ac.uk

1 John Stuart Mill, *Utilitarismo. Sobre la Libertad, Consideraciones sobre Gobierno Representativo*. Editado por H B Acton, J M Dent, Londres, 1992, p56.

2 Adam Roberts, "Más Refugiados, Menos Asilo: Un Régimen en Transformación", *Diario de Estudios sobre Refugiados*, Vol. 11, No. 4, 1998.

3 Para una discusión detallada sobre las implicaciones de transformar la migración en una preocupación por la seguridad, vea "Migrantes Como un Problema de Seguridad: Peligros de 'Segurizar' los Asuntos Sociales", Jef Huysmans, en *Migración y Seguridad Europea: La Dinámica de Inclusión y Exclusión*, Robert Miles & Dietrich Thranhardt, editores, Pinter, Londres, 1995; e *Identidad, Migración y la Nueva Agenda de Seguridad en Europa*, Ole Waever et al, Pinter, Londres, 1993.

4 *Leviatán*, Thomas Hobbes, editado por C B Macpherson, Penguin, Harmondsworth, 1968, pp232-233.

