



EXTRANJEROS BAJO SOSPECHA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO Y POLÍTICA MIGRATORIA EN EE UU Y LA UNIÓN EUROPEA

*Sandra Gil Araujo**



Las medidas aplicadas por los Gobiernos occidentales como respuesta a los ataques contra el Pentágono y el World Trade Center han vuelto a colocar el tema de las migraciones en el ámbito de la seguridad. En Estados Unidos y en la Unión Europea, la lucha contra el terrorismo ha encontrado en la lucha contra la inmigración una de sus trincheras. Las restricciones a la inmigración y el asilo se han multiplicado, los derechos de los inmigrantes están siendo ignorados, se ha otorgado un mayor poder de vigilancia a la policía y a los servicios de inteligencia y se han reducido los derechos de defensa de los extranjeros. Documentos de identidad de alta tecnología podrían ser implantados en EE UU e Inglaterra. Otros sistemas de verificación e identificación, como los controles de características físicas únicas en los ojos, las manos, la cara y las huellas digitales se están discutiendo. El verdadero frente de lucha parece estar en casa y entre los bienes mas gravemente afectados se encuentran las libertades civiles.



Pero la conexión entre inmigración y terrorismo no es algo novedoso. En el marco comunitario las migraciones fueron, desde el principio, englobadas en el área de Justicia y Asuntos de Interior, junto con el terrorismo y el tráfico de drogas. Esta vinculación entre migración y delito quedó también plasmada en el Acuerdo de Schengen. En EE UU, el más claro antecedente de esta reacción de sospecha contra los extranjeros remite a la detención masiva de ciudadanos de origen japonés, que no habían cometido ningún crimen, en campos de concentración durante la Segunda Guerra Mundial.

* Sandra Gil Araujo es socióloga, investigadora del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) de Madrid.



En los últimos años las autoridades europeas habían admitido el fracaso de su política de pretendida «inmigración cero» y comenzaron a revisar las limitaciones impuestas a la inmigración laboral. Sin embargo, las medidas anunciadas en los últimos meses auguran el retorno de la Fortaleza Europa.

México en la política migratoria de EE UU

Apenas unos meses antes del ataque al World Trade Center, el anuncio de una posible amnistía para los más de tres millones de mexicanos indocumentados, junto con el proyecto de un nuevo programa de reclutamiento de trabajadores extranjeros, había reavivado el debate sobre el impacto de la inmigración en EE UU. La política migratoria fue un tema crucial en el encuentro que George Bush y Vicente Fox mantuvieron a principios de septiembre en la Casa Blanca. En esa oportunidad el presidente estadounidense declaraba que «EE UU no tiene en el mundo una relación más importante que la que tiene con México».¹

La última amnistía llevada a cabo en EE UU tuvo lugar en 1986 y regularizó a 2,7 millones de indocumentados. Datos recientes estiman entre seis y nueve millones el número de «sin papeles», una cifra récord hasta el momento. Un informe elaborado por el Center for Immigration Studies (CIS) señalaba que, de los 28 millones de personas de origen extranjero residiendo en EE UU, 8 millones son mexicanos.

Algunos analistas entendían el trato preferencial hacia los inmigrantes mexicanos como un paso lógico en el desarrollo del Tratado de Libre Comercio (TLC), encaminado a la creación de un mercado de trabajo común. La presencia de millones de «sin papeles» trabajando en EE UU refleja las demandas del mercado laboral estadounidense, que empezaron con la agricultura pero que, en la actualidad, incluyen otros sectores de bajos salarios como la industria hospitalaria, el textil, la salud y la hostelería. Desde esta visión, la amnistía garantizaría los derechos humanos básicos de los inmigrantes y la puesta en marcha de un programa de trabajadores invitados contribuiría al desarrollo de la eco-

¹ *El País*, 6 de septiembre de 2001.



nomía regional, aumentando los 10.000 millones de dólares anuales que los trabajadores mexicanos envían a su país.

Otros sectores consideraron que la amnistía para los indocumentados mexicanos tendría un impacto negativo en la economía estadounidense. Según el CIS los inmigrantes mexicanos (en su mayoría trabajadores no cualificados) representan una dura competencia para los trabajadores nativos con menos recursos, generan una disminución de los salarios y pagan menos impuestos al tiempo que utilizan más los servicios públicos, como la salud y la educación. Entre los grupos anti-inmigración se argumenta que las ciudades o enclaves de habla hispana están «balcanizando América». La directora de la organización Diversity Alliance for a Sustainable America, Yeh Ling-Ling, ha mostrado su preocupación por el aumento de población, la creciente presencia de niños que no hablan inglés en los colegios, la previsible consolidación de los mexicanos como mayoría en el año 2061, la congestión del tráfico, la escasez energética, las escuelas superpobladas, la quiebra de la seguridad social y las tensiones raciales. Todo debido, según su visión, a las altas tasas de natalidad de la población hispana. Por su parte, el profesor de la Universidad de Harvard Samuel P. Huntington sostenía que la inmigración masiva procedente de México se estaba convirtiendo en un problema de seguridad nacional. Desde esta perspectiva, el único motivo para la amnistía y el programa para importar trabajadores sería el interés del Partido Republicano por ganar el voto de los 35 millones de latinos, en la actualidad la minoría más numerosa. Pero hay indicios que delinean otro escenario.

México ha reforzado los controles sobre su frontera sur. El Instituto Nacional de Migración mexicano ha lanzado una ofensiva que incluye un plan de repatriación apoyado económicamente por EE UU. En la primer quincena de junio fueron deportados siete mil centroamericanos. La puesta en práctica de la operación Plan Sur a principios de julio de 2001 —coincidiendo con el inicio de las negociaciones entre México y EE UU— ha supuesto el incremento de la vigilancia de la policía y las Fuerzas Armadas mexicanas sobre las fronteras con Guatemala y Belice. Desde entonces, la Fuerza Naval de México dificulta el paso de indocumentados hacia EE UU. Es la primera vez que la Secretaría de Marina está involucrada en actividades de control migratorio. La zona de vigilancia incluye las aguas territoriales mexicanas que van desde la frontera guatemalteca hasta la estadounidense. Muchos temen que estas



medidas, más que detener a los cientos de miles de centroamericanos que intentan llegar a EE UU, acrecienta el número de muertes y favorece el tráfico ilegal de personas. En el año 2000 las autoridades mexicanas deportaron a 150.000 centroamericanos y, en los primeros seis meses de 2001, la cifra llegaba a 100.000.² La Comisión Nacional de Derechos Humanos de México ha denunciado recientemente los malos tratos sufridos por los inmigrantes que ingresan a través de la «frontera maldita».³ Por otra parte, un plan del Gobierno estadounidense dado a conocer el 19 de julio de 2001, preveía para el año 2003 un despliegue de aproximadamente 11.000 agentes a lo largo de la frontera con Canadá y con México, un 75% más que las cifras de 1993.⁴

Las migraciones después del 11-S

Los atentados de los que fueron víctimas las ciudades de Nueva York y Washington impactaron de manera inmediata en la forma de percibir y gestionar la inmigración. La figura del inmigrante, especialmente musulmán, ha quedado encadenada a la sospecha. Considerando las medidas que se han tomado y anunciado, se pueden diferenciar dos espacios de acción contra la amenaza extranjera: el territorio de la frontera, material y simbólica, a través de una profundización de los controles y el endurecimiento de los requisitos de ingreso, y la lucha contra el enemigo interior, a través del recorte de los derechos de personas extranjeras. Ambas medidas han modificado drásticamente las condiciones de vida de los inmigrantes y sus familias.

Sobre el endurecimiento de los controles

El efecto más inmediato de los ataques a EE UU ha sido la suspensión indefinida del debate sobre si legalizar o no a los ocho millones de inmigrantes irregulares. Ahora el acento se ha puesto en la necesidad de un mayor control en las fronteras como una cuestión de seguridad. «La defensa de nuestra nación comienza con la defensa de nuestras fronte-

² Sin Fronteras, *Sistema de información y análisis Info-sis*, agosto de 2001

³ *La Jornada*, 23 de enero de 2002.

⁴ Sin Fronteras, *Sistema de información y análisis Info-sis*, agosto de 2001.



ras», declaraba el republicano Tom Tancredi un mes después de los atentados.⁵ A finales de octubre se reunió por primera vez el Consejo para la Seguridad del Territorio Nacional, constituido por los secretarios de Tesoro, Defensa, Justicia, Salud y Transporte y por los directores de la CIA y el FBI.⁶ El auge de la retórica nacionalista ha beneficiado a los grupos que presionaban por un mayor control y por menos inmigrantes. Las contribuciones a este tipo de organizaciones y las consultas a sus páginas web se han duplicado.⁷ El porcentaje de estadounidenses que desean menos inmigrantes pasó del 41% en junio al 58% en octubre.⁸

El control del movimiento de personas no se presenta como una tarea fácil. Durante el año 2000, EE UU registró 540 millones de entradas y otorgó siete millones de visados, de los cuales 600.000 fueron para estudiantes. Se calcula que el 40% de los inmigrantes en situación irregular entró al país de manera regular y sobrepasó el tiempo de estancia autorizado.⁹ Cientos de miles de personas de todo el mundo ingresan todos los años a EE UU atravesando Centroamérica y México. A lo largo de 2001, 375 personas murieron intentando atravesar la frontera sur de EE UU.¹⁰ En junio de ese año el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) estadounidense llevó a cabo, junto con otros trece países, la operación *Crossroads International* contra la inmigración indocumentada. Después de dieciséis días el operativo arrojó un saldo de 7.900 personas detenidas, originarias de más de cuarenta países, incluyendo Sudán, Irán y Egipto. El secretario de Estado Colin Powell ha llamado a los países del Caribe y América Latina a tomar medidas concretas para lograr un mayor control de sus fronteras, fortalecer la seguridad de los puertos y aeropuertos, mejorar el control financiero e incrementar la efectividad de las fuerzas antiterroristas. Los Gobiernos centroamericanos han prometido su apoyo. Los jefes de policía han acordado intercambiar información sobre el movimiento de sospechosos de

⁵ David R. Francis, «Immigration focus shifts from economics to security», *The Christian Science Monitor*, 22 de octubre de 2001, www.csmonitor.com/2001/1022/p21s1-wmgn.html.

⁶ *El País*, 30 de octubre de 2001.

⁷ David R. Francis, «Immigration focus shifts ...», *Op. Cit.*

⁸ «Who goes there?», *The Economist*, febrero de 2002.

⁹ Philip Martin y Susan Martin, «Immigration and Terrorism: Policy Reforms Challenges», *OSCE Parliamentary Assembly*, Penha Longa, Portugal, 10-12 de octubre de 2001.

¹⁰ *La Jornada*, 8 de enero de 2002.



terrorismo, pero sus fuerzas no tienen recursos suficientes, están mal pagadas, son susceptibles de corrupción y se enfrentan con unos niveles de crímenes sin precedentes.¹¹

Otro efecto de los atentados ha sido el endurecimiento de las condiciones de entrada. Se han impuesto fuertes controles de aduana que están provocando esperas de hasta cinco horas en la frontera con México. Medidas aprobadas en octubre destinaron 609 millones de dólares para el envío de nuevo personal a lo largo de la frontera con Canadá.¹² Cien mil solicitudes de permisos de residencia y extensiones de visados, y ochenta mil solicitudes de asilo, han quedado suspendidas. Los visados de turista se están otorgando por un máximo de treinta días.¹³ Se está considerando el proyecto de asignar a los extranjeros un código de barras conectado a un ordenador central desde el cual se podrían seguir sus movimientos. Los controles de aduana procesarían los datos de las huellas digitales pasando la mano por una pantalla. Los senadores Edward Kennedy y Sam Brownback presentaron un proyecto proponiendo el uso de tecnología biométrica en los puntos de entrada y salida del territorio nacional, lo que permitiría el análisis de los rasgos faciales, archivándolos en una base de datos en donde se compararían con los de terroristas sospechosos.¹⁴ Para algunos investigadores el ejemplo de la Fortaleza Europea, junto con el Sistema de Información Schengen, es uno de los caminos a seguir. La armonización de la política migratoria en el espacio del Tratado de Libre Comercio permitiría el libre movimiento de personas entre Canadá, EE UU y México y concentraría los esfuerzos en el control de las fronteras exteriores de ese espacio común.¹⁵

Los consulados estadounidenses, por su parte, han aumentado los requisitos para la entrega de visados. Dado que algunos de los responsables de los ataques habían ingresado como estudiantes, este tipo de visados también será sometido a un mayor control. Uno de los proyectos de reforma de las leyes de inmigración obligaría a los colegios y

¹¹ «Illegal immigration becomes focus of terrorism fight», *The New York Times*, 27 de septiembre de 2001.

¹² Dante Chini, «Tightening the rules on legal immigrants», *The Christian Science Monitor*, 22 de octubre de 2001. <http://www.csmonitor.com/2001/1022/p2s1-usgn.html>

¹³ «EE UU pone en marcha durísimas restricciones al turismo y la inmigración», *El País*, 2 de noviembre de 2001.

¹⁴ Dante Chini, «Tightening the rules...», *Op. Cit.* y «Who goes there?», *The Economist*, febrero de 2002.

¹⁵ Philip Martin y Susan Martin, «Immigration and Terrorism...», *Op. Cit.*



universidades a dar información sobre los estudiantes extranjeros. El costo de tal medida quedaría a cargo de los propios estudiantes, mediante el pago de una cuota no reembolsable de 95 dólares. También se están estudiando cambios en la lista de los 29 países que no necesitan visado para ingresar por menos de noventa días, entre los que figura España.¹⁶ Otra área clave que se pretende mejorar es el intercambio de información entre el FBI, el Departamento de Estado y el Servicio de Inmigración y Naturalización.

La recepción de solicitudes de asilo también se ha visto afectada. La moratoria en la recepción de refugiados ha sido el resultado de la falta de concreción de una cuota anual y de la preocupación por la seguridad. Como consecuencia de este cierre, cuarenta afganos que debían llegar a finales de septiembre a Nueva York, procedentes de Pakistán, nunca partieron. Otros diecisiete refugiados, la mayoría mujeres y niños procedentes de la guerra civil de Sierra Leona, cuyo viaje a EE UU estaba previsto para mediados de septiembre, aún permanecen en un campo de refugiados en Ghana. Hay unas veinte mil personas en situación similar en todo el mundo. Todas habían sido reconocidas como refugiadas por EE UU. Otra medida que ha afectado a los solicitantes de asilo es la repatriación, por cuestiones de seguridad, de los trabajadores del Servicio de Inmigración y Naturalización, que son quienes realizan las entrevistas en los campos.¹⁷

El Plan *Responsible Cooperators*, impulsado por el fiscal general John Ashcroft, ofreció visados de larga duración para residir y trabajar en EE UU a cambio de información sobre personas involucradas en actividades terroristas. «Si usted tiene información que puede ser útil para prevenir el terrorismo y detener a aquellos que están involucrados en actividades terroristas, llévela al FBI o, si vive fuera, a una embajada, y usted podrá, como resultado de esta información, obtener una visa que le permitirá estar en EE UU, trabajando si usted lo necesita, y le ofrecerá las bases para que algún día se convierta en un ciudadano».¹⁸

¹⁶ «EE UU pone en marcha durísimas restricciones al turismo y la inmigración», *El País*, 2 de noviembre de 2001.

¹⁷ «U.S. Doors Indefinitely Closed to Refugees», *International Herald Tribune*, 30 de octubre de 2001.

¹⁸ «U.S. to offer immigration incentives for terrorism information», *CNN.com*, 30 de noviembre de 2001 en <http://www.cnn.com/2001/US/11/29/inv.immigration.incentives/index.html>.



La profundización de los controles, sumada a la recesión que vive la economía estadounidense, ha tenido un efecto negativo en las condiciones de trabajo de la población inmigrante. Alrededor de 400.000 inmigrantes hispanos perdieron el trabajo entre septiembre y noviembre de 2001.¹⁹ La crisis de la industria hotelera y de las compañías de aviación han repercutido especialmente en los trabajadores de origen latino. El Gobierno ha detectado una reducción en el número de inmigrantes indocumentados detenidos a lo largo de la frontera sur en los primeros días de octubre, lo que podría indicar una disminución del movimiento de personas como resultado de las dificultades para conseguir empleo. Dirigentes de la Unión Internacional de Empleados de Hoteles y Restaurantes informaron que, en las nueve ciudades más grandes, entre el 25 y el 40% de la fuerza de trabajo del sector, predominantemente hispana, había sido despedida. Miles de mexicanos se han quedado sin trabajo en aeropuertos, restaurantes, estacionamientos y empresas de *catering*. Otros han visto reducida su jornada laboral. Muchos están volviendo a México a esperar que la situación mejore.²⁰ Se prevé que 700.000 mexicanos perderán su empleo por efecto de la recesión.²¹ Según datos del Instituto Nacional de Migración mexicano, unos 350.000 mexicanos abandonaron EE UU desde el ataque a las Torres Gemelas debido al aumento de los controles migratorios y por miedo a las redadas policiales.²²

Coincidiendo con este panorama, datos del Banco Interamericano de Desarrollo indican que más de la mitad de los inmigrantes latinos que residen en EE UU están enviando menos dinero a sus familias. Esto podría tener duras consecuencias para las economías regionales, dada la gran dependencia que tienen algunos países de las remesas enviadas por sus emigrantes. Se estima que 13.000 millones de dólares fueron enviados a México por este concepto durante el año 2000. En las zonas rurales, una de cada diez familias depende del dinero enviado desde EE UU.²³

¹⁹ «Los mexicanos vuelven a casa», *El País*, 21 de noviembre de 2001.

²⁰ «Mexican Immigrants Face New Set of Fears», *The New York Times*, 15 de octubre de 2001.

²¹ *La Jornada*, 25 de enero de 2001.

²² «Los mexicanos vuelven a casa», *El País*, 21 de noviembre de 2001.

²³ «Latino Immigrants sending less money home», *Los Angeles Times*, 17 de diciembre de 2001.



Juego de Patriotas: el recorte de los derechos

El Gobierno de EE UU aprobó a finales de octubre de 2001 una legislación de emergencia, conocida como Ley Patriótica, que erosiona peligrosamente los derechos de los extranjeros. Anteriormente, un extranjero sólo podía estar detenido sin cargos durante 48 horas. A partir de ahora, está autorizada la detención de personas extranjeras sin cargo por «un período razonable de tiempo» en caso de «emergencia u otra circunstancia extraordinaria».²⁴ Nuevas medidas han sido propuestas en la misma línea permitiendo que los oficiales gubernamentales detengan y deporten inmigrantes sin tener que presentar ninguna evidencia ante un tribunal. «Dado el modo en que se está enfocando la aplicación de la ley, el riesgo de arbitrariedad y de que se lleve a cabo sobre la base de criterios puramente raciales es obvio».²⁵

En cuanto a las escuchas telefónicas, estaban permitidas solamente cuando existían evidencias de posible culpabilidad. En ese caso, un juez debía firmar una orden especial que limitaba el período de tiempo y especificaba los números de teléfono y la clase de conversación que podía ser grabada. Ahora existe una mayor libertad para interferir en las conversaciones telefónicas y en los ordenadores, abriendo la puerta a un control indiscriminado del tráfico en Internet y de los correos electrónicos. Las empresas proveedoras están obligadas a entregar el registro de actividad y los correos electrónicos de los clientes sospechosos. El Gobierno también tendría autoridad para obtener evidencias, incluido el control del ADN, de personas sospechosas de terrorismo. La nueva legislación autoriza la infiltración de agentes en organizaciones, propicia sentencias más amplias y castiga un mayor número de delitos con la pena de muerte.²⁶

Human Rights Watch ha criticado la vaguedad de la definición de terrorismo presente en dicha normativa, que incluye personas con vínculos con organizaciones terroristas, no importa lo tenues o distantes que sean en el tiempo.²⁷ El término «organizaciones terroristas» es una

²⁴ «U.S. Widens Policy on Detaining Suspects», *The New York Times*, 19 de septiembre de 2001.

²⁵ Reed Brody, «El recorte de las libertades públicas», *El País*, 10 de diciembre de 2001.

²⁶ «Eternal Vigilance», *The Economist*, 26 de septiembre de 2001.

²⁷ Human Rights Watch, «Refugee Summit States must reaffirm commitments. Australia, UK, US urged to protect refugee rights», comunicado de prensa, 11 de diciembre de 2001. Disponible en: www.hrw.org



categoría amplia e imprecisa, que puede incluir a organizaciones como el IRA, la OLP, el Congreso Nacional Africano o grupos de activistas que no hayan participado en ninguna actividad violenta, al estilo de la organización ecologista Greenpeace. «Un extranjero que nada más proporcione ayuda médica o humanitaria a grupos como estos, o que simplemente apoye su mensaje político de forma material, podría ser encarcelado indefinidamente».²⁸

Amparándose en estos cambios, el FBI ha detenido a más de 1.200 inmigrantes, la mayoría procedentes de Oriente Próximo. Algunos han permanecido encarcelados sin acceso a un abogado y se les ha impedido contactar con sus familias. La mayoría han sido arrestados por violaciones de la normativa de inmigración.²⁹ La escucha de conversaciones entre los presos y sus abogados está permitida «...algo que amenaza una pieza básica del sistema judicial estadounidense: el derecho a una defensa jurídica plena y sin restricciones».³⁰ En aproximadamente 800 casos no se conocen los nombres ni el lugar de detención y no se han presentado cargos. La mayoría aún permanece en prisión. Se han denunciado casos de malos tratos. En opinión de Kate Martin, directora del Center for National Security Studies, estas medidas son temiblemente cercanas a la práctica de desaparición de personas desplegada en América Latina.³¹ También se está investigado a organizaciones sociales o grupos pacifistas, como Mujeres de Negro.³² El fiscal general John Ashcroft ha ordenado que se interrogue a unos 5.000 extranjeros residentes en el país, todos ellos hombres entre 18 y 33 años, mayoritariamente de origen árabe. Jefes de policía de Oregón, Arizona y Michigan se han negado a llevar adelante esta práctica argumentando que vulnera las leyes contra la discriminación racial.³³

Si bien no se han comprobado casos de torturas, incluso este tema

²⁸ Michael Ratner, «The fragile superpower US: no longer the land of the free», *Le Monde Diplomatique*, noviembre de 2001 (edición en inglés).

²⁹ «Internment of Arabs in US raises fears for civil liberties», *Financial Times*, 30 de octubre de 2001.

³⁰ Reed Brody, «El recorte...», *Op. Cit.*

³¹ Patricia J. Williams, «This dangerous patriot's game», *The Observer*, 2 de diciembre de 2001. <http://www.observer.co.uk>

³² Michael Ratner, «The fragile superpower...», *Op. Cit.*

³³ *El País*, 24 de noviembre de 2001.

³⁴ *Ibidem*.



ha comenzado a obtener cierto grado de legitimidad. Una encuesta realizada por la cadena de televisión CNN reveló que el 45% de los estadounidenses no objetaría la utilización de la tortura si eso ayudara a aportar información sobre el terrorismo.³⁴

Gracias a una orden ejecutiva presentada por el presidente George Bush a mediados de noviembre, las personas extranjeras consideradas sospechosas de terrorismo serán juzgadas ante tribunales militares, a puerta cerrada, con un abogado militar provisto por el Gobierno y sin derecho de apelación. España se ha negado a extraditar a seis sospechosos de pertenecer a la red Al Qaeda al no tener la seguridad de que estos casos serían juzgados en tribunales civiles, ya que lo contrario viola la Convención Europea de Derechos Humanos.³⁵

La sospecha generalizada sobre la comunidad árabe ha dado sus primeros frutos. Se han presentado cerca de cien quejas ante la *Federal Equal Employment Opportunity Commission*, por lo que se considera un golpe violento contra las personas de ese origen. La Comisión cree que hay más discriminación de la que se está denunciando, y que no se conoce por la falta de confianza en el Gobierno entre los ciudadanos árabes y árabes-estadounidenses.³⁶

El eterno retorno de la Fortaleza Europea

Los atentados contra EE UU también han removido los cimientos de la Unión Europea. Cerca de cuatro millones y medio de musulmanes viven en Francia; más de tres millones, la mayoría turcos, residen en Alemania y en torno a dos millones, predominantemente paquistaníes, se encuentran en Inglaterra. Gran parte de la planificación de estos ataques se llevó a cabo en algunos de los Estados comunitarios. La desarticulación de células terroristas en Europa ha favorecido la retórica anti-inmigrante y la reversión de una tendencia que parecía reemplazar el modelo de «inmigración cero» por una política migratoria más abierta, como la que pretende impulsar la Comisión Europea. En este sentido, el

³⁵ «Rooting Out Terrorists Just Became Harder», *The New York Times*, 6 de diciembre de 2001.

³⁶ «The Arab-Americans. After September 11, Complains of Job Bias Mount», *The New York Times*, 25 de noviembre de 2001.



comisario europeo de Justicia e Interior, António Vitorino, sostuvo que los acontecimientos de septiembre no debían frenar el desarrollo de una política europea de inmigración.³⁷ Por su parte el presidente de la Comisión, Romano Prodi, ha propuesto la creación de una policía europea de fronteras y antiterrorista: «el control de las fronteras exteriores es un elemento indispensable para la seguridad interior y la confianza de los ciudadanos».³⁸

En Inglaterra, el Gobierno anunció una serie de medidas dirigidas a disminuir el número de inmigrantes indocumentados y aumentar la seguridad, como la colocación de nuevos escáner en el puerto de Dover y en la terminal del Eurotúnel, y de cámaras adicionales en los aeropuertos. El ministro del Interior David Blunkett proponía en octubre la creación de un documento de identidad para los demandantes de asilo, en un país cuyos ciudadanos no tienen ese tipo de documentación.³⁹ Desde los años cincuenta, cada vez que el Gobierno británico ha querido implantar un documento de identidad, aduciendo las dificultades para combatir el crimen, la idea ha sido rechazada. Ahora el proyecto está otra vez en la agenda, a pesar de que la experiencia de otros países muestra que la existencia de estos documentos no garantiza una lucha eficaz contra el terrorismo.⁴⁰ Dentro de la batería de propuestas realizadas por el ministro figuraba también la denegación del derecho de asilo a los sospechosos de tener vínculos con el terrorismo.⁴¹ Siguiendo el camino marcado por el presidente Bush, Inglaterra ha vuelto a establecer la posibilidad de expulsar o detener de manera indefinida a sospechosos de terrorismo, para lo que tendrá que dejar en suspenso artículos de la Convención Europea de Derechos Humanos.⁴² Estas medidas excepcionales ya se utilizaron durante la Segunda Guerra Mundial, en la lucha contra el IRA y en la guerra del Golfo. Los líderes musulmanes han expresado su temor a que

³⁷ *El País*, 17 de octubre de 2001.

³⁸ «Prodi urge la creación de una policía de fronteras y antiterrorista», *El País*, 13 de noviembre de 2001.

³⁹ *El País*, 30 de octubre de 2001.

⁴⁰ *Financial Times*, 27 de septiembre de 2001.

⁴¹ «Los sospechosos de terrorismo no podrán pedir asilo en el Reino Unido», *El País*, 4 de octubre de 2001.

⁴² «U.S. Terror Attacks Galvanize Europeans to Tighten Laws», *The New York Times*, 6 de diciembre de 2001.



las nuevas normativas legitimen una persecución arbitraria de su comunidad.⁴³

Mientras tanto, en Alemania, el debate sobre la contratación de trabajadores extranjeros cualificados ha quedado suspendido. También se han reintroducido viejas prácticas, utilizadas en la lucha contra grupos armados locales en la década de los setenta y mucho más efectivas en la actualidad debido al desarrollo tecnológico.⁴⁴ Normativas recientes han restringido la libertad de asociación religiosa para los grupos islámicos.⁴⁵

El Gobierno francés está impulsando planes para conformar un Consejo Francés de Religión Musulmana que represente a los casi cinco millones de musulmanes, el 10% de la población total de este país. Pero la comunidad musulmana está dividida en distintos grupos y el establecimiento de un cuerpo único se presenta difícil.⁴⁶ En cuanto a la lucha contra el terrorismo, se autorizaron los registros de vehículos sin orden judicial y los cacheos en lugares públicos (como aeropuertos, estadios, grandes almacenes) por parte de la policía y de los servicios de seguridad privados. Los proveedores de Internet están obligados a conservar durante un año los datos de sus clientes. El endurecimiento de las medidas está limitado hasta el año 2003.⁴⁷

En Austria, Joerg Haider sostuvo que sólo los europeos deberían poder permanecer en los países comunitarios a la espera de respuesta a sus solicitudes de asilo. Incluso en Holanda, más de la mitad de la población consideraba que los extranjeros que aprobaran el ataque contra EE UU debían ser deportados.⁴⁸

Un representante del Gobierno italiano declaró que, como precaución, Italia debería prohibir la entrada de ciudadanos de países musulmanes. El vicepresidente del Senado, Roberto Calderoli, propuso cerrar

⁴³ «Blair propone detención indefinida para los sospechosos de terrorismo», *El País*, 12 de noviembre de 2001.

⁴⁴ «U.S. Terror Attacks Galvanize Europeans to Tighten Laws», *The New York Times*, 6 de diciembre de 2001.

⁴⁵ «Leyes europeas mas duras contra el enemigo común», *El País*, 27 de octubre de 2001.

⁴⁶ «The return of Fortress Europe?», *Strategic Forecasting*, 31 de octubre de 2001.

⁴⁷ «Registro de vehículos sin permiso y cacheos en público», *El País*, 19 de octubre de 2001.

⁴⁸ «Europe Wary of Wider Doors of Immigrants», *The New York Times*, 20 de octubre de 2001.



las mezquitas y todos los centros culturales islámicos que tengan lazos con las organizaciones consideradas terroristas. Ambos son miembros de la Liga Norte, socio minoritario del Gobierno de Silvio Berlusconi.⁴⁹

En España, el ministro del Interior Mariano Rajoy señalaba, a principios de diciembre, que se había avanzado más en la lucha contra el terrorismo en sesenta días que en las últimas décadas.⁵⁰ Por su parte el ministro de Exteriores, Josep Piqué, sostuvo que «el refuerzo de la lucha contra la inmigración ilegal es también el refuerzo de la lucha contra el terrorismo».⁵¹ En sintonía con estas premisas, la cruzada anti-inmigrante ha favorecido la puesta en marcha de la Operación Café, que incluye identificaciones selectivas y controles semanales en los lugares de encuentro de la población de origen colombiano y ecuatoriano, como forma de lucha contra la delincuencia. La Operación prevé también la creación de un fichero específico para los colombianos. El Sindicato Unificado de Policía ha denunciado la medida como una práctica franquista.⁵² Durante su presidencia de la UE, el Gobierno español se ha comprometido a impulsar el desarrollo del Sistema EURODAC, un fichero informatizado que permite la comparación de las huellas dactilares de solicitantes de asilo e inmigrantes indocumentados. Se espera que el sistema empiece a funcionar en los primeros meses de 2002.⁵³

En el ámbito comunitario, las conclusiones del Consejo Especial de Justicia y Asuntos de Interior del 20 de septiembre de 2001 recomendaban a los Estados miembros reforzar los controles fronterizos; aumentar los controles de documentos de identidad y permisos de residencia; mayor rigor en la tramitación de los visados, vigilar los movimientos de inmigrantes regulares entre distintos países y registrar más personas en el Sistema de Información Schengen (SIS).⁵⁴

El Consejo de la UE viene discutiendo la creación de dos nuevas bases de datos dentro del SIS. La primera abarca el orden público y

⁴⁹ «The return of 'Fortress Europe?', *Strategic Forecasting*, 31 de octubre de 2001.

⁵⁰ «U.S. Terror Attacks...», *Op. Cit.*

⁵¹ Peter Ford Staff, «Xenophobia follows US terror», *The Christian Science Monitor*, 11 de noviembre de 2001, <http://www.csmonitor.com/2001/1011/p4s1-woeu.html>

⁵² *El País*, 29 de septiembre de 2001.

⁵³ *El País*, 17 de octubre de 2001.

⁵⁴ Statewatch, «Report on the conclusions of the special Justice and Home Affairs Council on 20 September 2001 and their implications for civil liberties», Statewatch post 11.9.01 analysis, N° 1, septiembre de 2001, en www.statewatch.org.



las manifestaciones de protesta. Los manifestantes sospechosos serán marcados con un «alerta» en el SIS y se les prohibirá la entrada al país donde se esté organizando algún tipo de demostración, al estilo de las impulsadas por los movimientos antiglobalización. La segunda base de datos estará dedicada a un registro de todos los nacionales de terceros Estados, también etiquetados con un «alerta» si sobrepasan el tiempo de estancia autorizado por los visados o permisos de residencia. Aunque el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior había mostrado su conformidad con la creación de bases de datos nacionales sobre activistas problemáticos, desechó la creación de una base europea centralizada. Tal iniciativa tomó cuerpo en el contexto del debate sobre la definición de terrorismo acordada a principios de diciembre. Ahora, bajo el «paraguas» del antiterrorismo, los manifestantes y los extranjeros representan la principal amenaza interna a la seguridad de la UE.⁵⁵

No son los únicos pasos dados en este sentido. Se ha creado una fuerza especial, *Task Force of Chief Police Officers*, sin base legal para sus actividades, y se ha legalizado la vigilancia de personas o grupos que pudieran representar una amenaza para el orden público y la seguridad, por parte de agentes de policía y de inteligencia. Ya en agosto de 2001, los ministros de Interior de Alemania e Italia habían pedido la creación de una fuerza policial europea antimotines.⁵⁶

El Consejo Europeo de Justicia y Asuntos de Interior, reunido en Bruselas a principios de diciembre de 2001, alcanzó un acuerdo político sobre el combate del terrorismo. Las medidas han sido criticadas por distintas organizaciones sociales, ya que la propuesta original definía como actividades terroristas varias acciones que pueden ser llevadas a cabo por sindicatos u otras organizaciones sociales. La definición elaborada en el artículo 1 encaja con cualquiera de las acciones organizadas contra las reuniones de la UE o de organismos internacionales como el G-8, la OTAN o la Organización Mundial del Comercio.

El 27 de diciembre de 2001, el Consejo de la UE adoptó una serie de Posiciones Comunes por procedimiento escrito, vinculadas con el

⁵⁵ «EU plans to extend the Schengen Information Systems (SIS)», Statewatch News on line, <http://www.statewatch.org>.

⁵⁶ Statewatch, «The enemy within: EU plans the surveillance of protestors and the criminalisation of protests», Statewatch Reports, 2001, www.statewatch.org.



terrorismo, sin que ninguna fuera sometida a control democrático.⁵⁷ Los Gobiernos comunitarios acordaron, por primera vez, una definición común sobre los crímenes terroristas. Los criterios compartidos considerarán terroristas a las personas, grupos o entidades que cometan actos violentos, participen en ellos o faciliten su comisión.⁵⁸ El texto final adjunta una declaración que excluye expresamente a activistas políticos de la definición de terrorismo, pero esta declaración no tiene ninguna fuerza legal.⁵⁹ Otra medida establece que no se reconocerá el derecho de asilo a las personas sospechosas de colaboración con el terrorismo, lo que engloba cualquier tipo de ayuda o actividad pasiva. De este modo, la respuesta a las solicitudes de asilo estará sujeta al veto de la policía y de los servicios de seguridad. Esto significa, por ejemplo, que podría ver denegada su solicitud de refugio quien haya ayudado a reunir fondos para solventar las necesidades de los prisioneros kurdos en las cárceles turcas.⁶⁰ «De hecho, tendrá que abrirse una ficha a cada persona/familia sobre su actividad política y sindical en su país de origen o en cualquier otro país en el que haya residido».⁶¹

Como parte del programa antiterrorista, se acordó la entrada en vigor de un artículo de la Convención de Asistencia Legal Mutua (ALM) sobre investigación conjunta. Éste autoriza a los Estados miembros a organizar equipos de policía multinacionales, que pueden operar en dos o más países comunitarios, con representantes de Europol (la Oficina de Policía Europea) y Eurojust (la Unidad de Procesamiento de la UE). La Convención ALM fue el resultado de cinco años de negociaciones

⁵⁷ «Con la decisión de aprobar estas medidas como Posiciones Comunes, el Consejo no sólo ha prescindido del Parlamento Europeo, sino que esto supone también que la cuestión de su validez no puede ser llevada ante el Tribunal de Justicia». Ver Equipo Nikzor-Derechos Human Rights-Serpaj Europa, «La política antiterrorista de la UE pone en peligro las libertades civiles y configura la limitación más grande al derecho de asilo desde la II Guerra Mundial», Información, 23 de enero de 2002, p. 3. <http://www.derechos.org/nikzor/ppp.html>.

⁵⁸ «Europa elaboró su lista de organizaciones terroristas», *Clarín*, 29 de diciembre de 2001.

⁵⁹ «EU definition of terrorism could still embrace protests», Statewatch News online, <http://www.statewatch.org>.

⁶⁰ Statewatch, «New EU measures on terrorism criminalises all refugees and asylum-seekers», Statewatch analysis, N° 8, enero de 2002. <http://www.statewatch.org>.

⁶¹ Equipo Nikzor-Derechos Human Rights-Serpaj Europa, «La política antiterrorista...», *Op. Cit.*, p. 2.



que terminaron en junio de 2000. Para su entrada en vigor, debe ser ratificada por los Parlamentos de los quince Estados miembros. Como ningún Estado la ha ratificado todavía, Inglaterra, Francia, España y Bélgica han propuesto que el artículo 15 entre en vigor por vías alternativas, es decir, sin necesitar la aprobación de los Parlamentos nacionales. La organización Statewatch ha llamado la atención sobre este tipo de práctica, preguntándose si la UE toma en serio a los Parlamentos nacionales y si este tipo de procedimiento simplificado también será utilizado para aprobar otros artículos de la Convención, vinculados con la investigación o interceptación de las telecomunicaciones.⁶²

De la inmigración como delito

Las detenciones masivas de extranjeros llevadas a cabo en EE UU no parecen haber dado ningún resultado que pudiera fundamentar o dar respaldo a una medida semejante. Por el momento solo existe un detenido que podría tener algún tipo de vínculo con la organización de Osama Bin Laden. El refuerzo de los controles fronterizos es una antigua demanda de algunos sectores de la sociedad estadounidense que, ahora, encuentra una opinión pública favorable. A pesar de las declaraciones del presidente Bush, diferenciando los grupos terroristas de las comunidades de inmigrantes musulmanes, las acciones del Gobierno estadounidense no hacen más que alimentar el fantasma de la amenaza inmigrante. Si el propio Estado viola los derechos de los inmigrantes asentados en su territorio, ¿qué puede esperarse del resto de la población?

En la UE, el fortalecimiento de la amenaza terrorista ha clausurado un debate que parecía encaminarse hacia la revisión de las normativas migratorias más restrictivas, implantadas en el norte europeo a partir de la década de los años setenta. Al igual que en EE UU, los Gobiernos comunitarios parecen haber aprovechado la situación para impulsar controles y vigilancias que, en otro momento, hubieran sido muy difíciles de justificar. Bajo el lema de la «lucha contra el terrorismo» están floreciendo iniciativas tan arbitrarias como la detención indefinida de extran-

⁶² «EU Joint investigation teams: scope changed from tackling terrorism, drug, illegal immigration, to any criminal offence – however minor», Statewatch News online, <http://www.statewatch.org>,



jeros en Inglaterra o los controles de documentación por parte de agentes de seguridad privada, en Francia. Entre otras cosas, es probable que el combate contra el terrorismo sirva para disminuir el número de solicitantes de asilo, que tanto preocupa a estos países.

Al mismo tiempo, la definición del fundamentalismo como característica exclusiva del mundo islámico pone, una vez más, bajo sospecha a las comunidades musulmanas asentadas en territorio europeo. La identificación de algunos de estos jóvenes con las consignas del radicalismo religioso debería dar lugar a una reflexión sobre los peligros del constante empeño de clasificación y diferenciación desplegado por las llamadas «políticas de integración». Conceptos como *inmigrantes de segunda generación*, esos inmigrantes que no han emigrado a ninguna parte, delatan una concepción de la inmigración que la asemeja a una deficiencia hereditaria.

Las practicas represivas alentadas después del 11 de septiembre son un buen ejemplo de cómo, no importa cuánto esfuerzo pueda hacer un inmigrante para «integrarse» a la sociedad de recepción, ni los años que lleve viviendo en ese país, ni lo bien que hable el idioma o lo adaptado que esté a sus costumbres, esa sociedad, el Estado y sus instituciones nunca dejarán de recordarle su carácter de extranjero, su naturaleza «otra».

Abdelmalek Sayad escribió que el hecho de inmigrar es el delito anterior a cualquier otro delito que un inmigrante pueda cometer. La inmigración es la presencia en la nación de los no nacionales, algo que perturba todo el orden nacional, porque atenta contra la integridad de ese orden, contra su pureza y perfección mítica. La presencia inmigrante es una presencia culpable en sí misma. La inmigración planea sobre todos los hechos llevados a cabo por los inmigrantes, con toda su carga de descalificación y estigmatización. Social y moralmente sospechoso, el inmigrante debe dar muestras constantes de su virtud. Todo proceso a un inmigrante es un proceso contra la inmigración como delito en sí misma.⁶³

⁶³ Abdelmalek Sayad, «L'immigration et le pensee d'Etat. Reflexion sur la 'double peine'», VV AA, *Immigrant deliquency*, Comisión Europea, Bruselas, 1996.