

11 de Septiembre y la nueva Anti política sobre la Seguridad

Kanishka Jayasuriya, Miembro Asociado Senior de Investigación, Centro de Investigación del Sudeste de Asia. Ciudad Universitaria de Hong Kong.

Los dramáticos eventos del 11 de septiembre de 2001 tienen ramificaciones en un gobierno mundial así como en las instituciones de democracia liberal. El peligro más serio que estos hechos traen consigo es su potencial para introducir, bajo la atrayente excusa de “seguridad”, una debilitada forma de ‘anti política’ que margina los conflictos constructivos (el debate y discusión) que animan a la esfera pública en los sistemas de gobierno liberales.

Algunos de estos efectos ya son evidentes en los Estados Unidos, donde la autocensura en los medios ha provocado una discusión sobre las políticas de terrorismo, algo sino imposible. Quizás más importante, el lenguaje de seguridad sirve para formar las facetas de un gobierno transnacional en términos de “riesgo”, obstruyendo así importantes asuntos de conflicto y poder. Tomemos, por ejemplo, la presión que ejerce los Estados Unidos al gobierno Canadiense para imponer un “perímetro continental de seguridad”, con el objetivo de establecer políticas comunes de ingreso y salida para los visitantes, inmigrantes y refugiados. Al proponer el tránsito de personas como un riesgo de seguridad primordial, aparecen preguntas trascendentes sobre el poder y la distribución surgidas por la propuesta de esta política de integración continental, y restringe discusiones serias sobre tal propuesta.

Se podría presentar que estos desarrollos presagian el surgimiento de una nueva seguridad de estado. En efecto, una analogía de la crisis actual puede ser encontrada en la retórica anticomunista y de la fría guerra que predominó en las políticas nacionales e internacionales de Estados Unidos en las décadas posteriores a 1945. Paralelos obvios se encuentran en la creciente importancia relacionada a los asuntos de “seguridad” en tanto las políticas nacionales como las internacionales. El decisivo cambio en el clima político iniciado por Truman, y consolidado por Eisenhower, no yace en la creciente característica de seguridad de la política pública y del lenguaje político, sino cómo el aparato del estado de los Estados Unidos llegó a ser dominado por los imperativos de la guerra fría. La búsqueda de estos imperativos se llevaron a cabo frecuentemente a expensas de libertades civiles más amplias, como lo ejemplifica la difusión contagiosa de McCarturismo.

Al igual que la guerra fría, la crisis actual también ha expuesto la precaria posición de la libertad civil en la medida que esta “nueva guerra” gana ímpetu. El Fiscal de la Nación de los Estados Unidos ha propuesto muchos cambios trascendentales (incluyendo la detención preventiva de inmigrantes sospechosos de terrorismo) los cuales disminuirían severamente las libertades civiles. Además, el presidente de Estados Unidos ha firmado una orden para que tribunales militares especiales juzguen a aquellos acusados por terrorismo. Estos tribunales tienen estándares más bajos de pruebas y aceptabilidad de

pruebas que en un proceso judicial común. Aún otras acciones tales como incrementar la vigilancia y el derecho de intervenir líneas telefónicas presentan serios problemas para aquellos preocupados por los derechos fundamentales. Igualmente, El Secretario de Estado Británico ha propuesto una fuerte legislación antiterrorista que incluye extender los derechos (que ya son considerables) de detener terroristas sospechosos y el uso extensivo de fuerzas de vigilancia. En Australia, la Coalición Liberal y Nacional dirigente, con el apoyo del Partido Laboral de oposición, ha promulgado leyes draconianas en la seguridad fronteriza que efectivamente restringen las revisiones judiciales para los que buscan asilo y conceden amplios poderes discrecionales a Ministros.

En un orden sorprendentemente breve, una gran serie de fuerzas de emergencia basada en el concepto de “excepciones” ha surgido ofreciendo a líderes políticos y otros funcionarios públicos un marco legislativo para actuar fuera de las instituciones constitucionales y representativas normales. Carl Schmitt, el jurista más conservador que fue crítico de la República de Weimar, es quizás el más preeminente teórico de la excepción: la “excepción” es la capacidad del soberano para tomar decisiones en términos de su voluntad política en lugar de ser restringido por la “ley” normativa. Schmitt sugiere que la excepción es algo como “... codificada en el orden legal existente, puede a lo mejor ser caracterizada como un estado de riesgo, un peligro a la existencia del estado, o algo parecido. Pero éste no puede estar circunscrito objetivamente y ni hecho para amoldarse a la ley ya establecida” (1985:6). En este contexto, el

surgimiento de ciertos aspectos del “estado de excepción” (para usar una frase del sobresaliente jurista Weimar Franz Neumann) debería ser una causa de preocupación para aquellos interesados en la protección de los derechos políticos fundamentales.

Uno de los argumentos centrales de Neumann (1986) es que el desarrollo del capitalismo lleva al desarrollo de instrumentos no formales de la ley. El último siglo ha visto una aceleración gradual de la fragmentación y la disolución legal. Neumann sostiene que la desformalización legal tiene sus raíces en una transformación fundamental de las economías capitalistas durante la mayor parte del siglo veinte. Podría sostenerse que el nuevo lenguaje de seguridad refleja el hecho que la globalización ha cambiado la arquitectura interna del estado y esto se manifiesta notablemente en el creciente énfasis dado a los aspectos de “riesgo” y “seguridad” a través de la vida social. Este conduce tanto a los niveles internacionales como nacionales al tipo de desformalización legal analizado tan astutamente por Neumann. Este proceso ha sido acelerado por los acontecimientos del 11 de septiembre.

En este punto, la analogía con el “estado de seguridad nacional” durante la guerra fría es falso porque no considera cómo la globalización ha transformado la simple noción de seguridad en años recientes, así que cada vez más se le entiende en términos más amplios que simplemente como materia de “pistolas y bombas”. El lenguaje de seguridad ahora penetra todas las esferas de la vida

(desde las finanzas hasta el medio ambiente). Las relaciones científicas internacionales como hablar acerca de “seguridad” para describir esta noción expansiva de protección. Por ejemplo, uno de los elementos más sorprendentes de la respuesta política a la crisis es que muchas etnias y grupos minoritarios son ahora considerados como una amenaza para la seguridad nacional. Muchos combatientes de la guerra fría en Estados Unidos han entregado de manera extraordinaria un generoso espacio a la tesis de Sam Huntington del enfrentamiento de civilizaciones. A diferencia de la época de la guerra fría, estas amenazas a la seguridad nacional fueron formuladas en términos de “origen étnico” mas que de “ideología”, pero el resultado plantea el mismo desafío de los derechos fundamentales. Además, este cambio hacia un “estado de seguridad” no se restringe a Estados Unidos y Gran Bretaña, pero es evidente en una serie de países europeos y también en Australia donde el gobierno de la Coalición dirigente dio a entender que los refugiados afganos e los inmigrantes musulmanes eran “terroristas”.

Pero este lenguaje de seguridad no sólo se limita a las principales agencias de seguridad. También se ha convertido en una lógica intrínseca del programa de agencias de desarrollo como el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP). Ahora, para estas agencias internacionales y muchos otros organismos no gubernamentales, la vacía noción de “seguridad humana” incluye aquellas áreas de pobreza y medio ambiente; esta es la analogía transnacional de

“política comunitaria”. Esta nueva perspectiva encarna la comprensión más extensa de seguridad empleada las agencias de seguridad gobernantes.

La definición expansiva de seguridad (usada por la UNDP o el Pentágono) tiene consecuencias perturbadoras. La seguridad en este concepto se apodera de la idea de administración de riesgo de la criminología y otras disciplinas relacionadas. Por eso, esto es lo más sorprendente sobre el debate de la nueva seguridad: la extensión del “estado de orden y de ley” de Estados Unidos al ámbito transnacional. Al respecto, uno de los más interesantes e inquietantes desarrollos es probablemente la internacionalización del “estado de excepción”.

Nuevas formas de manejar el riesgo aplican perfiles de riesgo a un grupo de relaciones, instituciones e incluso áreas geográficas, más que el esfuerzo por manejar o transformar el comportamiento de los individuos. Es muy importante este énfasis por manejar el riesgo al nivel de la población más que al de los individuos. Es reflejado en la alta prioridad dado los temas de control fronterizo y el uso de documentos de identidad. Este enfoque del control de riesgo y administración despoja el contexto social y legal del comportamiento del individuo mientras que gobiernos y otros organismos buscan manejar las “áreas” de actividad criminal tales como terrorismo, tráfico internacional de drogas o el pánico actual sobre el llamado “contrabando de personas”. El efecto es despolitizar los complejos problemas y asuntos mientras que los problemas transnacionales son desarraigados de las políticas de poder e intereses y

colocados dentro del marco antipolítico de seguridad y riesgo. Dentro del marco del nuevo lenguaje de seguridad, así se trate de la “dura” seguridad del Consejo de Seguridad Nacional de Bush o de la “suave” seguridad de algunas agencias internacionales de desarrollo, el conflicto y debate que son materia prima de políticos que logran sumergirse en la búsqueda de políticas de administración de riesgo. Esta “política antipolítica” es profundamente desfavorable a instituciones y valores que sustentan y estimulan políticas en las democracias liberales.

Estas son buenas razones para pensar que aún antes de los acontecimientos del 11 de septiembre, la “criminalización” de varios temas en el sistema transnacional estaba en marcha. La intensificación masiva del control fronterizo e inmigración en las democracias más liberales (por ejemplo, en la frontera Estadounidense-Mexicana o con los tratos brutales y racistas de refugiados en Australia) apunta hacia el desarrollo de un nuevo “estado de orden y de ley” transnacional. En años recientes, la democracia Anglo-Americana de Estados Unidos, Gran Bretaña, y Australia han desarrollado regímenes de penas severas para combatir los llamados problemas de ley y orden, alentados por un clima de temor estimulado por los medios. Un proceso similar está bien encausado en el ámbito global.

Lo cierto es que, en un mundo globalizado, el estado pierde algunas de sus capacidades y funciones tradicionales (como autonomía en la toma de decisiones económicas nacionales) para cada vez más surgir como un estado

regulador proporcionando un orden económico y social. Una dimensión importante de este nuevo estado regulador es el movimiento a un tipo de constitucionalismo económico, el cual intenta aislar la llave de la política económica creando instituciones como bancos centrales independientes para la política de negociación. Igualmente importante, es el cambio a la seguridad de la sociedad civil reflejado en políticas de administración transnacional de riesgo. La idea que los acontecimientos del 11 de septiembre pueden de alguna manera ser vistos como el estado tradicional que vuelve a ser importante, es ingenuo y simplista. El desarrollo refuerza el surgimiento de una nueva forma de estado regulador que tiene la “seguridad de la sociedad civil” como una estrategia clave de gobierno. De hecho, es posible ver que en algunos aspectos de estos desarrollos la “internacionalización del estado de excepción” que Neumann analizó tan brillantemente.

Sin embargo, muy aparte de sus consecuencias perjudiciales para las libertades civiles, el nuevo lenguaje de seguridad prueba ser un obstáculo trascendente para desarrollar un régimen de ley verdaderamente global y un gobierno cosmopolita democrático. Con seguridad este es el significado más efectivo de las negociaciones con terroristas presenciados el 11 de septiembre. Y sin duda; estos problemas tienen que ser fuertemente confrontados con la comunidad global. Los fundamentalistas neofascistas (del Islam y otras tendencias políticas) son una amenaza para la política (y la discusión que es vital para su supervivencia) algo mucho más serio que cualquier otra cosa contemplada en la

guerra contra el terrorismo. Pero no deberíamos permitir que esta crisis se use para amenazar las mismas políticas que los movimientos neofascistas tanto detestan. Estos movimientos sólo pueden ser combatidos mediante la articulación de la lógica y los principios subrayando un régimen de ley global; esto significa que necesitamos reconocer los elementos del conflicto y poder que dominan las políticas modernas. Esto nos fuerza a volver a la política que la nueva concepción de seguridad expansiva evita tan claramente.

El catedrático Kanishka Jayasuriya es miembro asociado senior de investigación en el Centro de Investigación del Sudeste de Asia. Ciudad Universitaria de Hong Kong.

Referencias

Neumann, Franz (1986) *The Rule of Law: Political Theory and the Legal System in Modern Society* (El Régimen de la Ley: Una teoría política y el sistema legal en la sociedad moderna). Berg, Leamington Spa, Inglaterra.

Schmitt, Carl (1985) *Political Theory: Four chapters on the Concept of Sovereignty* (Teoría Política; cuatro capítulos del concepto de Soberanía). MIT Press, Cambridge Mass.

Traducido por Peggy Cornejo

9/11 and the New 'Anti-politics' of 'Security'

Kanishka Jayasuriya, Senior Research Fellow, Southeast Asia Research Centre, City University of Hong Kong

The dramatic events of September 11, 2001 have ramifications for the nature of global governance as well as the institutions of liberal democracy. The most serious danger these events pose is their potential to usher in, under the appealing cloak of 'security', a debilitating form of 'anti politics' that marginalises the constructive conflicts- the debate and discussion - that animate the public sphere in liberal polities.

Some of these effects are already apparent in the US, where self-censorship in the media has made discussion of the politics of terrorism all but impossible. Perhaps more seriously, the language of security serves to frame facets of transnational governance in terms of 'risk', thereby occluding important issues of conflict and power. Take, for example, the pressure on the Canadian government by the United States to impose 'perimeter continental security', with the objective of establishing common entry and exit policies for visitors, immigrants, and refugees. Posing the movement of people as primarily a security risk submerges the significant questions of power and distribution raised by the proposed policy of continental integration, and constrains serious discussion of the proposal.

It could well be argued that these developments presage the emergence of a new security state. Indeed, an analogy for the present crisis can be found in the anti-Communist and cold war rhetoric that dominated US domestic and international politics in the decades after 1945. The obvious parallels are to be found in the increasing importance attached to issues of 'security' in both domestic and international politics. The decisive shift in the political climate initiated by Truman, and consolidated by Eisenhower, lay not in the increasing salience of security to public policy and political language, but in how the US state apparatus came to be dominated by cold war imperatives. The pursuit of these imperatives was often at the expense of broader civil liberties, as exemplified by the infectious spread of McCarthyism.

Like the cold war, the present crisis has also exposed the precarious position of civil liberty as this 'new war' gathers steam. The US Attorney General has proposed far reaching changes - including the preventive detention of immigrants on suspicion of terrorism - which would severely curtail civil liberties. Further, the US President has signed an order for special military tribunals to try those charged with terrorism. These tribunals have lower standards of proof and admissibility of evidence than ordinary judicial processes. Yet other actions such as increasing surveillance and wire-tapping powers pose serious problems for those concerned with basic rights. Similarly the British Home Secretary has proposed tough anti-terrorist legislation that includes extending the already substantial powers to detain suspected terrorists, and the extensive use of surveillance powers. In Australia, the ruling Liberal and National Coalition, with the support of the opposition Labor Party, has enacted draconian laws on border security that effectively curtail judicial review for asylum seekers and give wide discretionary powers to Ministers.

In surprisingly short order, a broad set of emergency powers based on the concept of 'exceptions' has emerged to offer political leaders and other public officials a legislative framework for acting outside normal constitutional and representative institutions. Carl Schmitt, the deeply conservative jurist who was a critic of the Weimar Republic, is perhaps the most pre-eminent theorist of the exception: 'exception' is the capacity of the sovereign to make decisions in terms of its political will rather than be constrained by normative 'law'. Schmitt suggests the exception as something that is '... codified in the existing legal order, can at best be characterised as a state of peril, a danger to the existence of the state, or the like. But it cannot be circumscribed factually and made to conform to preformed law' (1985: 6). In this context, the emergence of certain aspects of a 'state of exception' (to use a phrase of the outstanding Weimar jurist Franz Neumann) should be a cause for concern for those interested in the protection of fundamental political rights.

One of Neumann's (1986) central arguments is that the development of capitalism leads to the development of non-formal instruments of law. The last century has seen a gradual acceleration of legal fragmentation and dissolution. Legal deformalization Neumann argued is rooted in a fundamental transformation of capitalist economies over the greater part of the twentieth century. It could be argued that the new language of security reflects the fact that globalisation has changed the internal architecture of the state and this is markedly apparent in the increasing emphasis placed on aspects of 'risk' and 'security' across social life. It leads both at the international and domestic level to the kind of legal deformalisation so astutely analyzed by Neumann. This process has been accelerated by the events of September 11.

At this point the analogy with the cold war 'national security state' is misleading because it obscures how globalisation has transformed the very notion of security in recent years, so that it is increasingly understood in terms broader than merely as a matter of 'guns and bombs'. The language of security now permeates every sphere of life - ranging from finance to the environment. International relations boffins like to talk about 'securitisation' to describe this expansive notion of security. For example, one of the most striking elements of the policy response to this crisis is that many ethnic and minority groups are now deemed to pose a threat to national security. Many cold war warriors in the United States have given extraordinarily generous airplay to Sam Huntington's thesis of a clash of civilisation. Unlike during the cold war, these threats to national security are framed in terms of 'ethnicity' rather than 'ideology', but the outcome poses the same challenge to basic rights. Further, this shift towards a 'security state' is not confined to the US and Britain, but is evident in a number of European countries as well as Australia where members of the ruling Coalition government have implied that Afghan refugees and Muslim immigrants were 'terrorists'.

But this language of security is not just confined to mainstream security agencies. It has also become an intrinsic rationale of the program of development agencies like the United Nations Development Program (UNDP). For these international agencies and many other non-governmental organisations, the vacuous notion of 'human security' now includes such areas as poverty and the environment; it is the transnational analogue of 'community policing'. This new perspective embodies the more expansive understanding of security employed by establishment security agencies.

The expansive definition of security - whether used by the UNDP or the Pentagon - has disturbing consequences. Security in this conception takes over the idea of risk management from penology and other related disciplines. Indeed, this is what is most striking about the new security debate: the extension of the US 'law and order state' to the transnational arena. In this respect, one of the most interesting and worrying developments is likely to be the internationalisation of the 'state of exception'.

New forms of risk management apply risk profiles to a set of relationships, institutions, and even geographic sites, rather than endeavouring to manage or transform the behaviour of individuals. This emphasis on the management of risk at the level of population rather than individuals is critical. It is reflected in the high priority given to issues of border control and the use of identity documents. This approach to risk control and management strips away the social and legal context of individual behaviour as governments and other organisations seek to manage the 'sites' of criminal activity such as terrorism, international drug trafficking, or the current panic over so-called 'people smuggling'. The effect is depoliticisation of complex problems and issues, as transnational problems are disembedded from the politics of power and interests and situated within the anti-political framework of security and risk. Within the framework of the new security language - whether it is the 'hard' security of Bush's National Security Council or the 'soft' security of some international development agencies - the conflict and debate that are raw material of politics get submerged in the search for policies of risk management. This 'politics of anti-politics' is deeply inimical to the institutions and values that sustain and animate politics in liberal democracies.

There are good reasons for thinking that even before the events of September 11, the 'criminalisation' of various issues in the transnational system was well in train. The massive intensification of border and immigration controls in most liberal democracies (for example, at the US-Mexican border or with the brutal and racist treatment of refugees by Australia) points towards the development of the new transnational 'law and order state'. In recent years, the Anglo-American democracies of the US, Britain, and Australia have developed harsh penal regimes to combat so-called law and order problems, spurred on by a media-stimulated climate of fear. A similar process is well under way in the global arena.

Admittedly, in a globalised world, the state loses some of its traditional capacities and functions - such as autonomy in national economic policy making - to increasingly emerge as a regulatory state providing economic and social order. One important dimension of this new regulatory state is the move towards a kind of economic constitutionalism, which attempts to insulate key economic policy making institutions such as independent central banks from the politics of bargaining. Just as important, I have argued, is the shift towards the securitisation of civil society reflected in policies of transnational risk management. The idea that the events of September 11 can somehow be seen as the traditional state cantering back into prominence is naïve and simplistic. Rather, developments reinforce the emergence of a new form of the regulatory state that has the 'securitisation of civil society' as a key governance strategy. In fact, it is possible to see in some aspects of these developments the 'internationalisation of the state of exception' that Neumann so brilliantly analysed.

However, quite apart from its deleterious consequences for civil liberties, the new language of security may prove to be a significant hindrance to developing a truly global rule of law and cosmopolitan democratic governance. This is surely the most effective means of dealing with the terrorism witnessed on 11 September. And make no mistake; these problems have to be forcefully confronted by the global community. Neo-fascist fundamentalism (of Islamic and other hues) poses a threat to politics - and the discussion that is vital to its survival - much more serious than anything contemplated in the war against terrorism. But we should not allow this crisis to be used to threaten the very politics that the neo-fascist movements so abhor. These movements can only be combated by articulating the rationale and principles underlying a global rule of law, which in turn means we need to acknowledge the elements of conflict and power that pervade modern politics. It forces us to return to the politics that the new expansive conception of security so clearly eschews.

Professor Kanishka Jayasuriya is a Senior Research Fellow at the Southeast Asia Research Centre, City University of Hong Kong.

References

Neumann, Franz (1986) *The Rule of Law: Political Theory and the Legal System in Modern Society*. Berg, Leamington Spa, England.

Schmitt, Carl (1985) *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. MIT Press, Cambridge Mass.