



EXPANDIENDO LA FORTALEZA

*Las políticas de externalización
de las fronteras de la UE*

MARK AKKERMAN

CENTRE DELÀS
D'ESTUDIS
PER LA PAU

Stop
Wapenhandel
www.stopwapenhandel.org


tni
transnationalInstitute

RESUMEN EJECUTIVO

“Lo siento por Europa... No pensábamos que Europa fuera así. No hay respeto por los refugiados, no nos están tratando con dignidad. ¿Por qué es así Europa?”

– Ari Omar, refugiado iraquí

La difícil situación de los 66 millones de personas del mundo desplazadas por la fuerza parece perturbar la conciencia de la Unión Europea únicamente cuando el foco de los medios de comunicación muestra una tragedia en sus fronteras. Solo un Estado europeo —Alemania— se encuentra entre los diez primeros países del mundo en cuanto a acogida de refugiados, mientras que algunos de los países más pobres son los que albergan a la mayor parte de las personas desplazadas por la fuerza. Así pues, la invisibilidad solamente se rompe cuando comunidades fronterizas como Calais, Lampedusa o Lesbos aparecen de manera destacada en las noticias con gente desesperada que huye de la guerra y que acaba muerta, detenida o atrapada.

Estas tragedias no son solo una desafortunada consecuencia de guerras o conflictos en otras partes del mundo, son también resultado directo de las políticas europeas sobre migración aplicadas desde el Acuerdo de Schengen de 1985. Este enfoque se ha centrado en la fortificación de las fronteras, el fomento de sistemas de vigilancia y seguimiento de personas cada vez más sofisticados y el aumento de las deportaciones, al tiempo que se proporcionan cada vez menos opciones legales de residencia, a pesar de la necesidad creciente. Esto ha dado lugar a que muchas personas desplazadas por la fuerza no puedan entrar legalmente en Europa y utilicen rutas cada vez más peligrosas para huir de la violencia y el conflicto.

Lo que resulta menos conocido es que la misma tragedia provocada por Europa se desarrolla más allá de nuestras fronteras, en países tan lejanos como Senegal o Azerbaiyán. Esto se debe a otro pilar del planteamiento de Europa en materia de migración, conocido como “externalización de las fronteras”. Desde 1992, e incluso más agresivamente desde 2005, la UE ha desarrollado políticas para externalizar las fronteras de Europa a fin de que las personas desplazadas por la fuerza ni siquiera lleguen a ellas. Esto implica acuerdos con los países vecinos de Europa para que acepten a personas deportadas y adopten las mismas políticas de control de fronteras que Europa, un seguimiento de personas mejorado y unas fronteras fortificadas. En otras palabras, estos acuerdos han convertido a los vecinos de los Estados europeos en los nuevos guardias fronterizos de Europa. Y como se encuentran tan lejos de las costas y de los medios de comunicación europeos, sus consecuencias son prácticamente invisibles para la ciudadanía europea.

Este informe persigue llamar la atención sobre las políticas que apuntalan esta externalización de las fronteras europeas, los acuerdos que se han firmado, las empresas y las entidades que se benefician y las consecuencias para las personas desplazadas por la fuerza, así como para los países y poblaciones que las acogen. Se trata del tercer informe de una serie titulada *Guerras de frontera*, que analiza las políticas fronterizas de Europa y pone de manifiesto cómo los sectores armamentístico y de seguridad han ayudado a conformar las políticas de seguridad de las fronteras europeas y se han beneficiado con el creciente número de contratos y medidas de seguridad fronteriza.

Este informe muestra un aumento significativo de los acuerdos y medidas de externalización desde 2005 y una extraordinaria aceleración desde la cumbre Europa-África que tuvo lugar en noviembre de 2015 en La Valeta, Malta. Utilizando un gran número de nuevos instrumentos —en particular el Fondo Fiduciario de Emergencia para África (EUTF), el Marco de Asociación con terceros países y el Mecanismo para los Refugiados en Turquía—, la Unión Europea y algunos Estados miembros, de forma individual, están dedicando en la actualidad millones de euros a una serie de proyectos destinados a impedir la migración de determinadas personas hacia territorio europeo o dentro de este.

Esto incluye la colaboración con terceros países para la aceptación de personas deportadas, la formación de su policía y guardias fronterizos, el desarrollo de amplios sistemas biométricos y la donación de equipamiento, incluidos helicópteros, barcos patrulleros, vehículos y equipos de vigilancia y seguimiento. Aunque muchos proyectos se llevan a cabo a través de la Comisión Europea, varios Estados miembros, como España, Italia o Alemania, llevan la iniciativa en materia de financiación y apoyo a las medidas de externalización de las fronteras mediante acuerdos bilaterales con países no europeos.

Lo que hace que esta colaboración resulte muy problemática es que muchos de los Gobiernos que reciben dicho apoyo son de carácter marcadamente autoritario y, con frecuencia, esta se destina a los órganos de seguridad del Estado responsables de la represión y de los abusos contra los derechos humanos. La Unión Europea emplea en todas sus políticas una hermosa retórica sobre la importancia de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, pero no tener límites a su predisposición para aceptar regímenes dictatoriales siempre y cuando estos se comprometan a impedir que la “migración irregular” llegue a las costas europeas. Como consecuencia de ello, la UE ha firmado acuerdos con regímenes infames como los de Chad, Nigeria, Bielorrusia, Libia y Sudán, y les ha proporcionado fondos.

Por tanto, estas políticas tienen consecuencias de largo alcance para las personas desplazadas por la fuerza, cuya situación de “ilegalidad” ya las coloca en una situación de vulnerabilidad y hace más probable que tengan que enfrentarse a abusos contra los derechos humanos. Muchas acaban padeciendo condiciones laborales de explotación o son detenidas y deportadas a los países de los que habían huido. Las mujeres refugiadas corren un elevado riesgo de sufrir violencia de género, explotación y agresiones sexuales.

La violencia y la represión contra personas desplazadas por la fuerza fomentan también la migración clandestina, reconfiguran el negocio del tráfico de seres humanos y refuerzan el poder de las redes delictivas de tráfico. Como consecuencia, muchas personas se han visto obligadas a buscar otras rutas, a menudo más peligrosas, y a confiar en traficantes que cada vez tienen menos escrúpulos. Esto da lugar a un número cada vez mayor de muertos.

Además, el refuerzo de los órganos de seguridad del Estado en las regiones del Oriente Medio y Norte de África (MENA), Magreb, Sahel y el cuerno de África también amenaza a los derechos humanos y la rendición de cuentas democrática de la región, en especial porque ello también reduce los recursos necesarios para el gasto económico y social. De hecho, este informe muestra cómo la obsesión de Europa por evitar la llegada de personas migrantes no solo desvía recursos, sino que también distorsiona el comercio, las ayudas y las relaciones internacionales de Europa con toda la región. Tal y como han señalado muchos expertos, se están sentando las bases de una mayor inestabilidad e inseguridad en la región, así como de la probabilidad de un aumento del número de personas refugiadas en el futuro.

No obstante, hay un grupo que se ha beneficiado enormemente de los programas de externalización de las fronteras de la UE. Tal y como se expuso en el anterior informe de la serie *Guerras de frontera*, la industria militar y de seguridad europea es la que ha obtenido mayores beneficios al proporcionar la mayor parte del equipamiento y de los servicios para la seguridad fronteriza. También se han beneficiado diversas instituciones intergubernamentales y semipúblicas, que han crecido de forma significativa durante los últimos años, ya que se encargan de la ejecución de decenas de proyectos de seguridad y control de fronteras en países que no pertenecen a la UE.

EL INFORME REVELA QUE:

- **La gran mayoría de los 35 países que la UE prioriza para la externalización de fronteras son autoritarios, conocidos por cometer abusos contra los derechos humanos y con indicadores de desarrollo humano deficientes.**
 - El 48 % (17) tienen un Gobierno autoritario y solo 4 pueden ser considerados democráticos (aunque con muchas deficiencias).
 - El 48 % (17) están clasificados como “no libres”, y solamente 3 como “libres”; el 34 % de los países (12) suponen un riesgo extremo para los derechos humanos, los otros 23 suponen un riesgo elevado.
 - El 51 % (18) entran en la categoría de “bajo desarrollo humano”; solamente 8 tienen un alto nivel de desarrollo humano.
 - Alrededor del 70 % (25) se encuentran en el último tercil del mundo en términos de bienestar de la mujer (inclusión, seguridad y justicia).
- **Los países europeos continúan vendiendo armamento a estos países aunque ello alimente más conflictos, violencia y represión y, por tanto, contribuya al aumento del número de refugiados.**

El total de licencias expedidas por los Estados miembros de la UE para la exportación de armas a estos 35 países en la década 2007-2016 supera los 122 000 millones de euros. Sobre el 20 % de estos países (7) pesa un embargo de armas de la ONU o la UE, pero la mayoría de ellos siguen recibiendo armas de algunos Estados miembros de la UE, así como el apoyo de la propia UE a sus fuerzas armadas y cuerpos de seguridad en las iniciativas relacionadas con la migración.
- **El gasto de la UE en seguridad fronteriza en terceros países ha aumentado enormemente.** Aunque es difícil encontrar las cifras totales, los fondos para los proyectos relacionados con la migración provienen cada vez de más instrumentos, y la seguridad y la migración irregular son sus prioridades principales. Estos recursos se desvían de la ayuda al desarrollo. Alrededor del 80 % del presupuesto para el EUTF viene del Fondo Europeo de Desarrollo y otros fondos para el desarrollo y la ayuda humanitaria.
- **El aumento del gasto en seguridad de fronteras ha beneficiado a una amplia variedad de empresas, en particular a las fabricantes de armas y a las de seguridad biométrica.** El gigante armamentístico francés, Thales, también uno de los que más armas exporta a la región, es un actor destacado; proporciona equipamiento militar para la seguridad de las fronteras y sistemas y equipos biométricos. Entre los proveedores empresariales de seguridad biométrica más importantes se hallan Veridos, OT Morpho y Gemalto (que pronto será absorbido por Thales). Por otra parte, Alemania e Italia financian sus propias empresas de armamento —Hensolt, Airbus y Rheinmetall (Alemania) y Leonardo e Intermine (Italia)— para apuntalar el trabajo de seguridad fronteriza en varios países de la región del MENA, en particular Egipto, Túnez y Libia. En Turquía, los contratos de seguridad fronteriza más importantes se han adjudicado a empresas de defensa turcas, en particular a Aselsan y Otokar, que utilizan los recursos para subvencionar sus propios esfuerzos en materia de defensa, que también respaldan los controvertidos ataques turcos contra comunidades kurdas.
- **También hay varias empresas semipúblicas y organizaciones internacionales que ofrecen proyectos de consultoría, formación y gestión de seguridad de fronteras que han prosperado** con el enorme crecimiento del mercado de la seguridad fronteriza. Entre ellas, se encuentran la compañía francesa semipública Civipol, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (CIDPM). Civipol es, en parte, propiedad de grandes fabricantes de armas como Thales, Airbus y Safran, y en 2003 elaboró un informe de consultoría que tuvo una gran influencia en la Comisión Europea y que sentó las bases para las actuales medidas de externalización de fronteras de las cuales ahora se beneficia.
- **La financiación y las donaciones de equipamiento militar y de seguridad por parte de la UE, así como la presión en terceros países para fortalecer sus capacidades de seguridad fronteriza, han estimulado el mercado de la seguridad fronteriza en África.** El grupo de presión Asociación Europea de Industrias Aeroespaciales y de Defensa (ASD) ha empezado a centrarse en la externalización de fronteras de la UE. Grandes empresas armamentísticas como Airbus y Thales han fijado su atención en el creciente mercado de África y Oriente Medio.

- **La toma de decisiones y la puesta en marcha de la externalización de fronteras en el ámbito de la UE han estado marcadas por una velocidad poco habitual y han eludido los mecanismos de control democrático del Parlamento Europeo.** Varios acuerdos importantes con terceros países, incluidos los acuerdos alcanzados en virtud del Marco de Asociación y el acuerdo migratorio con Turquía, han excluido o evitado la supervisión del Parlamento Europeo.
- **El impulso y la militarización de la seguridad de fronteras ha llevado a un aumento del número de muertos entre las personas desplazadas por la fuerza.** En general, las medidas para bloquear una ruta de migración obligan a la gente a tomar otras rutas más peligrosas. En 2017, 1 de cada 57 migrantes que cruzó el Mediterráneo murió, mientras que, en 2015, perdió la vida 1 de cada 257. Esto refleja el hecho de que, en 2017, la ruta del Mediterráneo Central, la más larga y peligrosa, era la ruta principal para (un número significativamente inferior de) las personas desplazadas por la fuerza, en su mayoría provenientes de los países del África oriental y subsahariana, en comparación con la principal ruta del año 2015 de Turquía a Grecia, utilizada principalmente por sirios. Aunque no hay cifras oficiales, se estima que en el desierto mueren al menos el doble de personas refugiadas que en el Mediterráneo.
- Hay una creciente presencia de fuerzas de seguridad y militares europeas en terceros países encargadas de la seguridad fronteriza. Frenar la inmigración se ha convertido en una prioridad para las actuales misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en Malí y Níger, y hay Estados miembros, como Francia e Italia, que han empezado a desplegar tropas en Libia y Níger.
- Frontex, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, trabaja cada vez más con terceros países. Ha empezado negociaciones con países que tienen frontera con la UE sobre la posibilidad de llevar a cabo operaciones conjuntas en sus territorios. La cooperación en materia de deportaciones ya es generalizada. Desde 2010 hasta 2016, Frontex coordinó 400 vuelos conjuntos de devolución a terceros países, 153 de los cuales tuvieron lugar en 2016. Desde 2014, algunos de estos vuelos han sido denominados Operaciones Conjuntas de Recogida para el Retorno (CJRO), donde el avión y los guardias en el vuelo son del país de destino. Los Estados miembros de la UE invitan cada vez con más frecuencia a las delegaciones de terceros países a identificar a las personas “deportables” sobre la base de su evaluación de nacionalidad. En muchos casos, esto ha dado lugar a la detención y tortura de personas deportadas.

El informe examina estos impactos analizando la evolución de estas políticas en Turquía, Libia, Egipto, Sudán, Níger, Mauritania y Malí. En todos estos países, los acuerdos han dado lugar a que la UE pase por alto o suavice las críticas a los abusos contra los derechos humanos con el objetivo de firmar los acuerdos.

En Turquía, la UE ha optado por el modelo australiano de externalización de la gestión de las personas desplazadas por la fuerza y ha incumplido con obligaciones clave contraídas en virtud del derecho internacional, como el principio de no devolución, el principio de no discriminación (el acuerdo solamente contempla a las personas de Siria) y el principio de acceso al asilo.

En Libia, la actual guerra civil y la inestabilidad no han impedido que la UE ni Estados miembros como Italia canalicen dinero hacia equipamientos y sistemas para las fronteras, formación de guardacostas y la financiación de centros de detención; incluso cuando ha habido noticias de guardacostas disparando contra embarcaciones de refugiados y milicias dirigiendo centros de detención como campos de prisioneros.

En Egipto, la cooperación fronteriza con el Gobierno alemán se ha intensificado a pesar de la creciente consolidación militar del poder en el país. Alemania financia equipamiento y formación periódica para la policía fronteriza. Las personas desplazadas por la fuerza se han visto atrapadas, incapaces de trasladarse a Libia debido a la situación de inseguridad y tiroteadas por los guardacostas egipcios si intentan llegar al mar.

En Sudán, el apoyo fronterizo de la UE no solo ha sacado a una dictadura infame del aislamiento internacional, sino que también ha acabado respaldando a las Fuerzas Rápidas de Apoyo, formadas por combatientes de las milicias Janjaweed responsables de violaciones de derechos humanos en Darfur.

La situación en Níger, uno de los países más pobres del mundo, muestra los costes del control migratorio para las economías locales. Las crisis en la ciudad septentrional de Agadez han socavado la economía local y favorecido la inmigración clandestina haciéndola más peligrosa para las personas migrantes y aumentando el poder de las bandas armadas de traficantes. Asimismo, en Malí, la imposición por parte de la UE de medidas de externalización de fronteras en un país que está saliendo de una guerra civil amenaza con reavivar el conflicto.

Todos los casos de estudio revelan que la política de interacción de la UE con su región vecina se ha vuelto obsesiva con el control migratorio, a pesar de los costes para los países o para las personas desplazadas por la fuerza. Es un concepto de seguridad limitado y, en última instancia, contraproducente, ya que no aborda las causas de raíz que obligan a la gente a migrar: los conflictos, la violencia, el subdesarrollo económico y la incapacidad de los Estados para gestionar debidamente estas situaciones. Si, en vez de ello, se refuerzan las fuerzas militares y de seguridad en la región, es probable que se agrave la represión, se limite la rendición de cuentas democrática y se aviven conflictos que empujarán a más personas a huir de sus hogares. Es el momento de cambiar de rumbo. En lugar de externalizar las fronteras y los muros, deberíamos externalizar la solidaridad real y el respeto por los derechos humanos.