

5 aquí y ahora

Multiplicar las fronteras, externalizar el control

Gerardo Pisarello y Marco Aparicio

Europa es un “*espacio privilegiado para la esperanza humana*”. En su preámbulo, el Tratado Constitucional firmado por los ejecutivos europeos en octubre de 2004 sostiene que “*Europa brinda las mejores posibilidades de proseguir (...) la gran aventura que hace de ella un espacio privilegiado para la esperanza humana*”. La Unión Europea (UE) realmente existente, no obstante, ha venido construyendo de modo activo un escenario muy alejado de tan confiadas perspectivas.

El número de muertes, de personas muertas, tanto en el camino como en el interior de lo que, no sin eufemismos, suele describirse como un “*espacio de justicia, libertad y seguridad*”, crece sin freno. Sólo entre enero y julio de 2006, la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía cifra en más de 3.000 las personas muertas en el trayecto marítimo hacia Canarias. La Media Luna Roja ha elevado esa cifra a unas 25.000, considerando que a las costas españolas no llegan más del 40% de las personas que se lanzan al mar. A dichas muertes habría que sumar las del Mediterráneo y todas las del trayecto terrestre hasta las costas africanas y las fronteras orientales de la UE.

Este panorama se explica por un sinnúmero de razones estructurales. Pero todas ellas resultan difícilmente escindibles de unas políticas europeas y estatales basadas en la asfixia de la entrada legal, en el menosprecio de las solicitudes de asilo, en el control de las zonas de tránsito por medio de sistemas militarizados, en la construcción de vallas y muros cada vez más altos y sofisticados, en las devoluciones masivas, o en crecientes retornos en frontera.

Por otro lado, en los 25 Estados miembros de la UE existen al menos 178 centros de detención temporal para extranjeros. Las condiciones de dichos centros, como ha sido denunciado en reiteradas ocasiones, pueden llegar a ser más degradantes que las de los centros penitenciarios. Las personas detenidas en ellos no han cometido ningún delito. Una simple falta administrativa -carecer de papeles- los condena a una sanción que resultaría inadmisibles tratándose de ciudadanos comunitarios.

A pesar de sus pomposos gestos de superioridad civilizatoria, la UE no ha hecho nada para revertir esta situación. No sólo no se ha planteado la necesidad de un control garantista de estos centros, por no decir su lisa y llana eliminación. Ha lanzado, por medio de la Comisión, una regresiva propuesta de Directiva que pretende

situar el tiempo máximo de detención “temporal” en 6 meses, un período muy por encima, por ejemplo, de los 40 días que prevé la legislación española vigente.

A estos centros de detención reconocidos por los Estados en el interior del territorio de la UE hay que sumar los informales, así como todas aquellas zonas, centros y campos situados en los márgenes, más allá de las fronteras. Se trata de realidades heterogéneas, de regulación jurídica opaca y en ocasiones inexistente: centros de detención y de internamiento, centros de “tránsito” y de “espera”; centros abiertos, semi-abiertos y cerrados; centros formales e informales, etcétera.

En este contexto, el establecimiento de centros de detención en terceros países fuera de la UE no constituye una novedad. Es el corolario de una política migratoria utilitarista y punitiva basada en principios aparentemente contradictorios pero de una eficacia, al menos a corto plazo, apabullante. Utilitarista, porque la fuerza de trabajo migrante se concibe como una variable necesaria para apuntalar un modelo económico productivista y neoliberal que el proyecto de integración ha hecho suyo al menos desde el Acta Única de 1986 y, de manera abierta, con el Tratado de Maastricht de 1992. Punitiva, porque la única forma de contar con una mano de obra -con y sin papeles- en permanente situación de vulnerabilidad, es imponiendo un complejo sistema de fronteras y controles capaz de mantenerla a raya.

Que las clases dirigentes de la UE sostengan, al mismo tiempo, que los inmigrantes “son necesarios” y que es preciso “blindarse” frente a ellos, sólo se explica si se atiende a la dinámica de exclusión selectiva y de inclusión subordinada generada por su modelo de desarrollo económico. Más que de “blindar” las fronteras, de lo que se trata es de establecer un sistema de esclusas que permita rechazar a algunos, ilegalizar a otros y atemorizar al resto, incluidos los autóctonos y los ya regulares, para convertirlos en mano de obra barata y disciplinada. De ese modo, las fronteras operan no sólo como un instrumento de control frente al que pretende inmigrar, sino también frente a los que consiguen atravesarlas y frente a los nacionales del Estado en cuestión.

La externalización del control como profundización de un modelo.

En el marco de tal proyecto, hace su aparición en escena la idea de la externalización del control de la migración y del asilo. Externalizar, en este contexto, significa involucrar, responsabilizar, a terceros países en las acciones que los Estados miembros y la UE han venido desarrollando en su propio territorio, dentro de sus propias fronteras.

La externalización se ha producido principalmente alrededor de cuatro grandes ejes, apuntados de manera explícita en el Programa de La Haya de 2004: a) el rechazo a la entrada de personas, b) el refuerzo del control en los países de tránsito, c) la intercepción antes de la llegada -en el mar- y d) los acuerdos de readmisión.

- a) A partir de la exigencia de visado y del burocratizado, restrictivo e ineficiente sistema de contratación en origen, se condena a la mayor parte de los candidatos a emigrar a hacerlo por otras vías. A partir de aquí, la externalización del

control adopta diferentes formas: desde las sanciones a transportistas que permitan la entrada de personas indocumentadas hasta propuestas como la británica de establecer en países de tránsito a la UE, centros de examen de solicitudes de asilo (*Transit Processing Centers*) a los que irían a dar quienes de manera “indeseable” hubieran conseguido cruzar las fronteras europeas.

- b) La idea de reenviar a los solicitantes de asilo a “países de tránsito seguros”, es de hecho otra de las vías pergeñadas por la UE para fomentar zonas de “protección regional” en las que externalizar el control. El problema es que entre los “países seguros” se han incorporado algunos como Ucrania, denunciada por diferentes organizaciones por las detenciones prolongadas, los maltratos físicos y las devoluciones inmotivadas de solicitantes de asilo a sus países de origen.
- c) En una línea similar, la UE ha puesto en marcha la llamada “Política Europea de Vecindad” (PEV), mediante la cual se pretende acordar un sistema de gestión conjunta de las fronteras consistente en la vigilancia y control de las fronteras marítimas y terrestres, el intercambio de información, la identificación de la nacionalidad de los inmigrantes y la formación de funcionarios de frontera, entre otros extremos.

La transferencia de la responsabilidad sobre las migraciones de la UE a terceros países no se detiene en asesoría y cooperación financiera. El 1 de octubre de 2004, los ministros de Justicia e Interior de los 25 acordaron estudiar la creación de cinco “centros de tránsito” en Mauritania, Marruecos, Túnez, Libia y Argelia. La idea era que los extranjeros permanecieran en ellos hasta que se determinara su estatus específico. Las dudas acerca del tipo de trato que estos países podían dispensar a los migrantes han llevado, sin embargo, a aparcar el proyecto.

La intercepción antes de la llegada es la tercera pata del sistema. Se trata de ampliar en lo posible operaciones coordinadas de control “pre-fronterizo” por parte de las fuerzas policiales (e, incluso, militares) de los países de tránsito y de destino.

Con la idea de facilitar y apoyar con medios y financiación tales operaciones, en 2004 se creó la Agencia Europea para la Gestión de Fronteras (FRONTEX). Pese a su pretendida importancia como mecanismo de disuasión o respuesta a las entradas colectivas por la frontera sur (costa andaluza, islas canarias, Lampedusa, Malta), lo cierto es que hasta el momento no ha conseguido implicar a los países comunitarios con otros intereses geoestratégicos.

- d) El último mecanismo de externalización son los acuerdos de readmisión. En virtud de los mismos, terceros países se comprometen a readmitir no sólo a sus propios nacionales, sino a todos aquellos que se considere que entraron en territorio comunitario a través suyo. Hasta ahora, la Comunidad Europea ha establecido dichos acuerdos con países como Albania y Sri Lanka y está en negociaciones con Marruecos. La idea no es sólo que se puedan efectuar las repatriaciones de los migrantes irregulares que se hallen en la UE, sino forzar a tales países a controlar no sólo la salida sino también la entrada a su territorio de nuevos migrantes. Se pretende así ir desplazando el control hasta llegar

al mayor número de países posible, de manera que se produce no sólo una externalización de fronteras sino su multiplicación. Con ello, sin embargo, no se consigue -y en realidad tampoco se pretende- “impermeabilizar” la UE, sino más bien hacer su acceso más complejo y arriesgado, reforzando así los mencionados mecanismos de exclusión selectiva e inclusión subordinada.

El “talante” allende las fronteras. El gobierno español se ha adaptado sin mayores sobresaltos a este escenario neocolonial y de excepcionalidad. Tras las muertes en las sirgas de Ceuta y Melilla, en el verano de 2005, el presidente del gobierno J. L. Rodríguez Zapatero optó por “europeizar” la crisis e intentar convencer a los jefes de Estado y de Gobierno de que era necesario adoptar medidas urgentes en los países de tránsito y de origen de la emigración, en especial los de África septentrional y subsahariana.

Este movimiento podría haber sido una oportunidad para presionar a los países de la UE a que asumieran su deuda histórica con el continente africano, revisaran su apoyo a gobiernos de dudosas credenciales democráticas y revirtieran, sobre todo, el papel de sus empresas en la región. Sin embargo, los ambiguos pasos dados desde entonces ofrecen escasas razones para el optimismo.

En mayo de este año, el gobierno español aprobó el llamado Plan África para el período 2006-2008. El Plan se presenta como un “*hito histórico*” capaz de ofrecer, por primera vez, una política “*global, ambiciosa, y al mismo tiempo realista y concreta para la cuestión subsahariana*”. Sin embargo, la contradicción entre los diferentes objetivos declamados retrata el alcance real de la política exterior española en la materia. Por un lado, se expresa un compromiso con el afianzamiento de la democracia, los derechos humanos, la paz, la cooperación cultural o la lucha contra la pobreza. Por otro, se suscriben una serie de propósitos cuyo sentido “solidario” dista de resultar claro.

Entre los primeros objetivos que se traza el Plan figura el fomento del desarrollo del continente africano. Pero unas líneas más abajo se desvelan sin tapujos los móviles de fondo: “*el fomento de las inversiones, sin olvidar la creciente importancia estratégica de la región subsahariana, y en particular del Golfo de Guinea, para nuestra seguridad energética y las oportunidades de negocio en el sector de hidrocarburos para las empresas españolas*”.

Esta lectura podría considerarse sesgada si no hubiera sido confirmada, punto por punto, por diferentes actuaciones del gobierno tras la aprobación del Plan. Utilizándolo como paraguas, el gobierno ha ampliado su representación diplomática en la región, con la creación de embajadas en Mali, Sudán y Cabo Verde. Entre los objetivos de este movimiento figura el de presionar a los gobiernos de estos países para que realicen un primer control en materia de asilo y firmen acuerdos de readmisión, a cambio de “inversiones” y ayuda militar que les permita “colaborar” en las tareas de control fronterizo. No es casual, de hecho, que los principales instrumentos de “cooperación” previstos hayan sido los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD), criti-

cados, precisamente, porque se trata de ayudas que generan más endeudamiento y que se encuentran condicionados a la aceptación de inversiones españolas en la zona.

La ausencia de políticas genuinas de solidaridad, en realidad, contrasta con la prolija batería de medidas policiales y coercitivas adoptadas en el último año y medio. Ya en el momento de erigir las vallas de Ceuta y Melilla, por ejemplo, el gobierno recurrió a la empresa Indra, una destacada pieza en la industria del control de fronteras. De hecho, esta empresa no sólo ha participado en la construcción de la sirga melillense. Ha puesto su *know how* al servicio de la armada marroquí y ha mostrado un insistente interés en participar en la construcción de los cerca de 1.120 kilómetros de valla con los que George Bush pretende impermeabilizar la frontera con México ¹.

Desde el mes de mayo de 2006, por su parte, cuatro patrulleros de la Armada y tres aviones del Ejército de Aire participan en una operación cuyo nombre pretende hacer honor al “talante” desplegado por el gobierno en la materia: “*Noble Centinela*”. El gobierno debatió la participación de la Armada en la intercepción de cayucos y la acabó desechando, no tanto porque pudiera vulnerar el espacio de soberanía de Mauritania o Senegal, sino por una cuestión de tamaño: sus buques podían provocar el naufragio de las improvisadas embarcaciones salidas de las costas africanas, con el coste que ello podría tener de cara a la opinión pública. Descartada esta alternativa, sin embargo, el gobierno no ha cejado en su intento y ha comenzado a negociar un nuevo despliegue de aviones diseñados, entre otras cuestiones, para detectar submarinos soviéticos. Su función sería clara: localizar los cayucos para hacerlos regresar a su puerto de origen.

Con este expediente labrado día a día, no extraña que la “nueva visión” de las relaciones europeas y africanas anunciada el pasado mes de julio en la Cumbre de Rabat por el ministro Miguel Ángel Moratinos, fuera recibida con un gesto más bien escéptico, tanto por parte del resto de países de la UE como de sus socios africanos. Al igual que había ocurrido con el Tratado Constitucional, también aquí el gobierno hizo todo lo posible para presentarse como “el primero con Europa”. Sin embargo, las reacciones fueron frías. Argelia, la gran ausente, calificó el encuentro de “conferencia espectáculo”. Criticó que se hubiera asumido la propuesta de Nicolás Sarkozy de una “inmigración a la carta” y que los aspectos securitarios hubieran tenido primacía sobre los sociales y económicos.

Las recomendaciones aprobadas por el Plan de Acción de la Cumbre reprodujeron de manera prolija los grandes ejes de la filosofía de externalización del control migratorio. Los mayores énfasis recayeron en las políticas securitarias. Así, se acordó la necesidad de una mayor cooperación en la vigilancia de fronteras y la creación de un sistema de alerta precoz y de bases de datos sobre migrantes sin papeles. Las reformas sociales, en cambio, recibieron un tratamiento ambiguo, y en todo caso, secundario. Se insistió, por ejemplo, en la necesidad de coordinar y me-

¹/Las actividades lucrativas de Indra no se acaban allí. Además de su contribución al perfeccionamiento de la tecnología militar, la empresa ha participado en la supervisión de procesos electorales en Colombia, Argentina o Venezuela. Es más, el presidente de la compañía, Javier Monzón, es miembro del Patronato del Real Instituto Elcano, conocido *think tank* español dedicado, entre cuestiones, a producir informes y estudios en materia migratoria.

jorar la información sobre la demanda y la oferta laboral europea. Pero no se cuestionó el sistema de cupos y de contratación en origen que, al basarse en un tipo de contrato laboral imposible de conseguir o de mantener, está condenado a generar irregularidad y, con ello, trabajo sumergido y precarizado.

Por otra parte, como denunció la Conferencia Alternativa organizada por diferentes asociaciones marroquíes y europeas, la Cumbre puso de relieve la ausencia de políticas dirigidas a revertir las relaciones Norte-Sur y a erradicar, con ello, el efecto salida que se encuentra en buena parte de los movimientos migratorios contemporáneos. En realidad, más allá de las diferencias que, al menos en términos pedagógicos, puedan establecerse entre el gobierno del PSOE y los exponentes más rabiosos de la derecha en otros países del continente, es posible constatar la acelerada convergencia de una agenda europea en materia de control de fronteras. Los desacuerdos existentes, como revela el tratamiento dado a la cuestión energética en el reciente Consejo Europeo de Lahti, responden más a intereses geoestratégicos y mercantiles que a consideraciones “humanitarias” o diferentes maneras de concebir la “alianza entre civilizaciones”.

Existen, sin duda, muchas estrategias de corto y mediano plazo para resistir a esta ofensiva punitiva y neocolonial. Todas ellas, sin embargo, reconducen en último término a la necesidad de actualizar el derecho a la libertad de circulación en sus tres dimensiones. Primero, el derecho a quedarse, es decir, a no verse obligado a abandonar la propia tierra por razones políticas, culturales o económicas. Segundo, el derecho a emigrar, una expectativa reconocida en el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que la externalización del control de fronteras está vaciando de contenido. Tercero, el derecho a inmigrar, esto es, a establecerse en otro país y a acceder a una ciudadanía de residencia basada en el irrenunciable principio de que, en materia de derechos civiles, sociales y políticos básicos, “los que están en un lugar, son de ese lugar”.

El éxito, en cualquier caso, de toda política dirigida a la progresiva apertura de fronteras está ligado a la simultánea subversión de las actuales relaciones Norte-Sur y a la lucha por un horizonte en el que la emigración no venga forzada por el hambre y la opresión y la inmigración deje de ser juzgada según su utilidad para un modelo productivista, depredador y, en definitiva, insostenible.

Gerardo Pisarello es profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.
Marco Aparicio, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Girona.