

En los confines de Europa

La externalización de los controles migratorios

Informe 2010-2011

*migre*europ__

Han participado en la redacción del informe:

Olivier Clochard, Claire Rodier. (p. 9)
Mathilde Blézat (p. 13)
Olivier Clochard (p. 37)
Julia Burtin (p. 51)
Olivier Clochard, Maud Steuperaert (p. 65)
Marine De Haas, Max Sabadell (p. 83)
Marine De Haas, Morgane Truchi, Marie Martin,
Julia Burtin, Olivier Clochard, Filippo Furi, Eva Ottavy (p. 101)

Han contribuido a la elaboración del informe:

Jean-Pierre Alaux, Emmanuel Blanchard, Pauline Boutron, Julia Burtin, Sara Casella Colombeau,
Marie Charles, Olivier Clochard, Marine De Haas, Brigitte Espuche, Filippo Furri, Caroline Intrand,
Marie Martin, Alain Morice, Eva Ottavy, Sara Prestianni, Roselyne Rocherau, Claire Rodier,
Max Sabadell, Maud Steuperaert, Morgane Truchi.

Edición final: Alain Morice

Cartografía: Olivier Clochard, Orhan Deniz.

Coordinación: Olivier Clochard

Maquetación: Alterpage - Caroline Maillary

Foto portada: Puerto de Génova © Mattia Santini

Traducción del francés: Peio M. Aierbe, Antton Elozegi, María Jesús Marín.

Coordinación edición en castellano: Peio M. Aierbe

Maquetación edición en castellano: Peio M. Aierbe

© Migreurop

21ter rue Voltaire 75011 Paris

Tel. +33 1 53 27 87 81

Fax +33 1 43 67 16 42

contact@migreurop.org

www.migreurop.org

Enmaquetación: TERCERA PRENSA S.L.

Peña y Goñi, 13, 1º - 20002 Donostia/San Sebastián

hiruga01@sarenet.es

www.gakoa.com

ISBN: 978-84-96993-28-0

Depósito Legal: SS-1641/2011

Imprime: Michelena artes gráficas

Índice

Introducción: cuando los pueblos se rebelan, la Unión se protege	9
PRIMERA PARTE. EN LOS CONFINES DE TURQUÍA, ÚLTIMO MURO ORIENTAL.	13
I. Al oeste de Irán: un frontera de alta montaña	15
Controles aleatorios	15
Las dificultades de paso	16
Una zona marcada por un gran número de entradas ilegales	16
Condiciones climáticas extremas	18
Militarización de la región	18
Tratos inhumanos	19
A la caza del exilado	20
El procedimiento legal	20
Práctica de las autoridades turcas en el límite con Irán	20
II. Van, la ciudad trampa	23
«Ciudad satélite», ciudad cárcel	24
Un encierro sin fin	24
Las estrategias de los refugiados	24
Una red asociativa de apoyo en gestación	25
Un sistema de asilo deshumanizante	25
La antena local de ACNUR	25
La policía de extranjería	27
Opresiones múltiples: la dolorosa supervivencia en una ciudad campamento ..	27
Acoso y explotación de las mujeres	28
Las paradojas del derecho de asilo	29
Malestar psíquico y depresión	29
Al servicio de la UE: aislar y organizar las expulsiones	30
El futuro centro de «acogida»	30
El futuro campo de detención	31

SEGUNDA PARTE. LOS POLIZONES EN LOS PUERTOS Y EN EL MAR	33
Presentación. Siglas	35
III. Granos de arena en el transporte marítimo	37
Viajar en barcos de la marina mercante	37
Personas entre las mercancías	37
Invisibilidad de los polizones en los puertos	38
Auténticos periplos migratorios	40
Extrema vulnerabilidad de los polizones	43
Tragedias humanas	43
Pacto de silencio en torno a la solicitud de asilo	45
Presencia de menores no acompañados entre los polizones	48
IV. Dinero en juego y medidas de seguridad	51
Personas atrapadas en asuntos económicos importantes	51
Sanciones que amenazan a los polizones	51
El riesgo de multas y pérdidas económicas para los transportistas	52
Seguridad a ultranza en las zonas portuarias	54
El giro securitario introducido por el código PBIP	55
Perímetros y control de acceso	56
Controles más estrictos en torno a los barcos de los puertos «en riesgo»	58
V. El confinamiento de las personas interceptadas	65
A bordo, durante el viaje	65
La entrevista con las personas tras ser descubiertas	65
Encierro en el camarote	68
Trabajo extra para los marineros	69
En los puertos, los lugares de detención	72
Encierro a bordo	72
Vigilancia por los propios marineros y recurso a empresas de seguridad privada	73
Otras áreas de confinamiento: zonas de espera y locales informales	75
Polizones mal informados de sus derechos	77
Interpretaciones aleatorias	77
Debilidad del control jurisdiccional sobre el confinamiento	78
La demanda de protección: un derecho difícil de ejercer	80
VI. Hacia la privatización de las expulsiones	83
El creciente papel de las aseguradoras en la gestión de los polizones	83
Una variedad de agentes públicos y privados	83
El papel central de los P&I club	87
Objetivo: desembarazarse de ellos a cualquier precio	92
Repatriación por vía aérea: actuar rápido olvidando los derechos	93
Encierro a su vuelta	96
Repatriación por vía marítima	97
Evasiones «ayudadas» en los puertos	100

ANEXO

«Fichas país»: situación migratoria en los puertos de la marina mercante	101
Alemania (puerto de Hamburgo)	102
Bulgaria (puertos de Varna y Burgas)	103
Chipre-UE (puerto de Limassol)	104
España	105
Francia	106
Italia (puertos de Génova y Nápoles)	107
Países Bajos (puerto de Rotterdam)	108
«Revoluciones árabes y migraciones»: comunicados interasociativos y de Migreurop	109
Lampedusa (Italia): Europa no debe temer a la democracia en el Norte de África	111
¿Hasta cuándo la política migratoria de la Unión Europea va a apoyarse en las dictaduras del sur del Mediterráneo?	112
Llamamiento a una intervención solidaria de la UE en el Mediterráneo	113
Llamamiento a una evacuación humanitaria de los 250 refugiados eritreos, etíopes y somalíes bloqueados en Bengasi.	114
Urge una moratoria en las expulsiones a Túnez y una acogida digna de tunecinos en la UE	115
Mecanismo mortífero en el Mediterráneo. Cientos de <i>boat people</i> muertos por la inacción de la coalición internacional.	117
Una flotilla para atajar la hecatombe en el Mediterráneo	118
Mediterráneo: la OTAN rescata por fin a migrantes naufragos, la UE se niega a acogerlos	120
Decenas de migrantes mueren a la deriva ante la pasividad de un navío de la OTAN	121
Bibliografía	123

Organizaciones miembros de Migreurop

BÉLGICA: CIRÉ Coordination et initiatives pour et avec les réfugiés et étrangers / CNCD Centre national de coopération au développement / LDH Ligue des droits de l'homme / SAD Syndicat des avocats pour la démocratie

ESTADO ESPAÑOL: ACSUR-Las Segovias / Andalucía acoge / APDHA Asociación pro derechos humanos de Andalucía / CEAR Comisión española de ayuda al refugiado / ELIN / Federación de asociaciones de SOS Racismo

FRANCIA: ACORT Assemblée citoyenne des originaires de Turquie / Act Up-Paris / ANAFE Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers / ATMF Association des travailleurs maghrébins de France / FASTI Fédération des associations de solidarité avec les travailleurs immigrés / FTCT Fédération des Tunisiens pour une citoyenneté des deux rives / GAS Groupe accueil et solidarité / GISTI Groupe d'information et de soutien des immigrés / IPAM Initiatives pour un autre monde / JRS France Jesuit Refugee Service / La Cimade / MRAP Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples

ITALIA: ARCI Associazione ricreativa culturale italiana / ASGI Associazione studi giuridici sull'immigrazione / Melting Pot / NAGA Associazione volontaria di assistenza socio-sanitaria e per i diritti di stranieri e nomadi

MALI: AME Association malienne des expulsés / ARACEM Association des refoulés d'Afrique centrale au Mali

MARRUECOS: ABCDS-Oujda Association Beni Znassen pour la culture, le développement et la solidarité / AFVIC Association des amis et familles des victimes de l'immigration clandestine / AMDH Association marocaine des droits humains / AMERM Association marocaine d'études et de recherches sur les migrations / GADEM Groupe antiraciste d'accompagnement et de défense des étrangers et migrants / Pateras de la vida

MAURITANIA: AMDH Association mauritanienne des droits de l'homme

PORTUGAL: SOLIM Solidariedade Imigrante

REINO UNIDO: Statewatch / Barbed wire Britain network

LÍBANO: Frontiers

SUIZA: Solidarité sans frontières

TOGO: Attac Togo

TURQUÍA: HCA Helsinki Citizens' Assembly / RASP Refugee advocacy and support programm

Introducción

Cuando los pueblos se rebelan la Unión se protege

Un informe consagrado a la violencia de los controles migratorios no puede ignorar, en 2011, las situaciones dramáticas vividas en el Mediterráneo, con varios millares de exiliados ahogados o muertos por agotamiento, a bordo de embarcaciones sobrecargadas y en peligro, que trataban de huir de Libia pero que no podían hacerlo legalmente por la vigilancia de las fronteras marítimas puesta en pie al sur de la Unión Europea. Aunque el trabajo de campo que es la base de este informe se ha desarrollado básicamente antes de que se desatara la insurrección libia en febrero, Migreurop sigue de cerca esta ilustración trágica del egoísmo occidental frente a los movimientos de refugiados¹.

Pues las revoluciones árabes, aplaudidas –a veces tardíamente– por los gobiernos europeos, no les han llevado a reconsiderar, con los países del sur del Mediterráneo, la cuestión de los desplazamientos de población proveniente de estos países cercanos. Si lo han abordado en la cumbre de Bruselas en junio de 2011, ha sido para inquietarse por los «movimientos migratorios masivos provocados por los acontecimientos...» y decidir la conclusión de acuerdos con los países vecinos sureños y orientales a fin de «gestionar la movilidad en un entorno seguro para tratar las causas que motivan las migraciones»².

¹ Ver los comunicados en el anexo 2.

² Conclusiones del Consejo europeo de 23 y 24 de junio de 2011

El mensaje es claro: en materia migratoria la UE mantiene el rumbo fijado hasta el momento. Para ello, se dedicará a prolongar o reactivar con los gobiernos provisionales los acuerdos concluidos con los regímenes autoritarios que han sido derribados, o a negociarlos de nuevo, en la misma dirección. El Consejo nacional de transición libio lo ha comprendido bien, uno de cuyos responsables afirmaba, tan sólo un mes después del comienzo de la insurrección en Libia, la voluntad de su movimiento de combatir la inmigración ilegal en caso de llegar al poder, respetando especialmente el «tratado de amistad» firmado en 2008 entre Silvio Berlusconi y Mouammar Kadhafi³. Lejos de escuchar la demanda de cambio expresada por las revueltas árabes, Europa busca ante todo perpetuar el sistema de alejamiento de los migrantes que ha instaurado de finales de los noventa. Un sistema generador de múltiples violaciones de derechos humanos, de los que Migreurop se hace eco regularmente.

Este informe 2010-2011 vuelve sobre dos pilares de la política migratoria europea descritos repetidamente por Migreurop: la subcontratación de los controles y el confinamiento de migrantes y demandantes de asilo, en este caso estudiados en su dimensión marítima y oriental. La investigación desarrollada por una parte en varios puertos europeos, y por otra en la frontera oriental de Turquía aportan nueva luz sobre estos dispositivos poco documentados en la actualidad.

³ AFP, 29 de marzo de 2011

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

Subcontratación y transferencia de los controles migratorios

La externalización de los controles migratorios reviste formas muy diversas: el despliegue de la agencia Frontex a lo largo de Túnez y Libia, decidido por la UE en el inicio de la revolución tunecina para disuadir a las poblaciones liberadas del yugo de la dictadura de acercarse a Europa, es un ejemplo de la deslocalización de las fronteras, materializadas aquí por radares, drones y otros sofisticados equipamientos en el mar. Más característico aún de la estrategia europea de alejamiento de los migrantes, en este caso por medio de «zonas-tampón», la subcontratación de controles a terceros países denunciada por Migreurop se ilustra de manera ejemplar por el modelo turco. Mientras se edifica un muro al oeste de Turquía para impedir los pasos fronterizos hacia Grecia, la propia Turquía colabora activamente con la política de la UE bloqueando al este su propia frontera con Irán, y organizando, como se documenta en este informe, una auténtica caza al refugiado.

La externalización pasa también por la privatización de los controles. Adoptada desde 2001, una directiva europea prevé sanciones para los transportistas que lleven extranjeros desprovistos de los documentos necesarios para entrar en el territorio de un Estado miembro de la UE. Esta transferencia a agentes privados de competencias oficiales no es nueva. Desde comienzos de los noventa, es la norma en la marina mercante en el trato a los polizones que embarcan en navíos comerciales con la intención de alcanzar Europa. En este sector, son los armadores y las aseguradoras en quienes se ha delegado las tareas policiales. El informe ofrece una

descripción y un análisis de estos procesos a partir de testimonios recogidos en puertos de Alemania, Italia, España, Países Bajos, Francia y Bulgaria. Como en la mayor parte de casos de subcontratación, esta transferencia de competencias favorece aún más las violaciones del derecho y de las leyes que, al ocurrir en esas zonas oscuras, son poco conocidas, cuando no ignoradas. El desarrollo de prácticas de confinamiento es uno de los ejemplos más flagrantes.

Confinamientos

En el comentario de su primer mapa de «campos de extranjeros en Europa», en 2003, Migreurop evocaba ya la diversidad de dispositivos administrativos destinados a reagrupar a los migrantes, invitando a «ir más allá de la mera referencia al confinamiento y a considerar como campos el conjunto de lugares de alejamiento de los extranjeros»⁴. La variedad de formas que puede adoptar hoy el confinamiento con fines de control migratorio no ha hecho sino extenderse desde esa fecha, yendo del gran centro de detención rodeado de muros y de alambradas a la multitud de lugares improvisados, a veces pequeños, que forman una malla en las zonas de llegada o de tránsito de los exilados en ruta hacia el norte de Europa. La inhumanidad de los primeros ha salido a la luz en varias ocasiones a lo largo de los últimos años, con revueltas de detenidos, suicidios e incendios intencionados en Bélgica, Reino Unido y en varios grandes centros de retención en Italia, que remarcan su carácter de campos de concentración. La adaptabilidad es la característica de los segundos: nos referimos a los centros «de acogida e identificación» puestos en

4. Ver migreurop.org

Introducción

pie en pocos días por las autoridades italianas ante la llegada de 20.000 tunecinos en el invierno de 2011, o a los campos instalados por las autoridades turcas, un poco más tarde, para acantonar a los refugiados sirios que huían. Otros, situados en los rincones del paisaje urbano, rural o marítimo, son apenas visibles: es el caso de un local de retención administrativa en una comisaría en Francia, de un puesto de policía en la frontera entre Turquía e Irán, o incluso el camarote de un barco de la marina mercante en el que se consigna un polizón. Presentados como provisionales por las autoridades, estos lugares no ofrecen, en general, más que condiciones de acogida muy dudosa, a menudo con violación de los derechos de los detenidos. En casos excepcionales, estas violaciones son sancionadas, sobre todo cuando afectan a solicitantes de asilo: en dos ocasiones, en 2009 y en 2010, Turquía ha sido condenada por el Tribunal europeo de Derechos Humanos por la detención de dos iraníes privados del acceso al procedimiento de asilo y corriendo el riesgo de ser deportados a Irán.

La actualidad mediterránea ha producido algunas variantes nuevas de campos. En julio de 2011, un buque español de la OTAN, tras haber socorrido a más de un centenar de *boat people* de origen subsahariano así como a tunecinos y libios⁵, se ha convertido en lugar de confinamiento obligado para estos rescatados. Tras rechazar Malta e Italia su desembarco –despreciando la Convención de Ginebra de 1951 sobre refugiados y el principio de non-refoulement de demandantes de asilo– el *Almirante Juan de Borbón* ha errado durante seis días por el mar antes de que un barco militar tunecino haya aceptado, final-

⁵ 114 personas, 88 hombres, 20 mujeres –5 de ellas embarazadas– y 6 niños. Fuente: ministerio de Defensa (disponible en internet)

mente, hacerse cargo de ellos –lejos de Europa a donde querían llegar.

Símbolos invertidos del confinamiento, los muros anti-migratorios ganan terreno en Europa. Anunciada en 2010, la construcción del que va a reforzar una parte de la frontera entre Grecia y Turquía ha comenzado en julio de 2011 –12,5 km junto al río Evros. Concebido sobre el modelo de «alambradas» de Ceuta y Melilla, que aíslan los enclaves españoles en esas dos ciudades del territorio marroquí, el muro greco-turco, de tres metros de altura, tendrá un doble muro por cuyo interior podrán circular las patrullas policiales. Al oeste y al este de Turquía, Europa dibuja líneas de demarcación, que los anglosajones denominan «*borderlines*»: el término designa también «en medicina un ‘caso límite’ (...) o bien un ‘estado límite’, es decir clínicamente identificable, pero operativamente situado entre la vida y la muerte, que podría ser la frontera por excelencia, de cuyo paso nadie vuelve»⁶. Pero confinar, no es exclusivamente retener a los migrantes en un espacio delimitado. Cada vez con más frecuencia, las situaciones de confinamiento adoptan la forma de una acogida, en centros denominados «abiertos» como el que va a inaugurarse en breve gracias a la financiación de la UE cerca de la ciudad de Van, al este de Turquía, donde ha investigado Migreurop.

Confinar, a veces es también, paradójicamente, obligar a la movilidad. Ante los obstáculos colocados en su camino, privados de acogida, perseguidos por las fuerzas del orden, numerosos exiliados se convierten en esclavos del movimiento al que se les obliga,

⁶ Jean-Daniel Chaussier «La frontera ante sus límites. Transgresión y recomposición», en Maïté Lafourcade *Actes des journées de la Société internationale d'histoire du droit*, Presses universitaires de Bordeaux, p.7.

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

condenados a errar como única salida. Así los gobiernos europeos saben cómo apartar a los extranjeros sin necesidad de barreras ni muros.

Acabar con la hecatombe en las fronteras de la Unión

Tras veinte años, el siniestro balance de exiliados muertos a las puertas de Europa, donde esperaban encontrar protección o unas condiciones de vida decentes, no deja de incrementarse.⁷ En 2011 ha adquirido una dimensión particular tras el desencadenamiento de las revueltas árabes. La guerra en Libia coloca a quienes tratan de abandonar el país ante una trampa mortal:⁸ de un lado, las fuerzas controladas por el coronel Kadhafi –que ha sabido intrumentalizar siempre la cuestión migratoria– les empujan a hacerse a la mar en las peores condiciones; del otro, la UE, lejos de tomar las disposiciones que se imponen para su acogida, se dedica, por el contrario, a impedirles alcanzar sus costas. El resultado es espantoso: en junio, el Alto Comisariado de Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) estimaba en dos mil el número de víctimas ahogadas en el Mediterráneo en los cinco meses precedentes.

Más allá de las contradicciones de una coalición internacional que se creía garante de la «responsabilidad de proteger», es el conjunto de la política europea de inmigración y de control de fronteras la que está cuestionada. Desde el comienzo de la década de 2000, los países del norte de África han aceptado el papel de guardias fronterizos de Europa,

persiguiendo y encerrando a las personas que quieren ejercer su derecho a emigrar.⁹ Los acontecimientos históricos que conoce hoy el mundo árabe deben ser la ocasión de cuestionar las relaciones entre el sur y el norte del Mediterráneo, y de romper con la herencia liberticida de dictadores-socios de la UE para acabar con la hecatombe en las fronteras.

OC, CR.

⁷ Según la web *United against racism*, son más de 15.000 las víctimas sin contar a las que no han aparecido.

⁸ Migreurop «Trampa mortal en el Mediterráneo» comunicado de 11 de mayo de 2011, ver anexo 2.

⁹ Recordemos que este derecho está contemplado en varios textos de alcance internacional, como la Declaración universal de Derechos Humanos de 1948 y el Pacto internacional sobre derechos civiles y políticos de 1966.

Primera parte

**En los confines de Turquía,
último muro oriental.**

I. Al oeste de Irán: una frontera de alta montaña

Controles aleatorios

La frontera entre Irán y Turquía se extiende a lo largo de 454 km, entre 2.500 y 3.000 metros de altitud. En el lado turco, tres pasos fronterizos regulan la entrada y salida de Turquía: Gürbulak (Agri) y Kapýköy (Van) en el norte, Esendere (Hakkari), en el sur. Están ubicados en los valles o en los puertos de montaña. Muchas personas y mercancías cruzan irregularmente la frontera por las altas montañas, por encima y lejos de los puestos fronterizos.

Los que se encargan de vigilar la frontera se llaman *jandarma*¹. Sus posiciones están situadas a intervalos irregulares, dependiendo de la topografía, y cerca de las carreteras y pueblos, grandes centros de las actividades de contrabando. La eficacia de los controles está limitada por las condiciones climáticas extremas. Los *jandarma* vigilan los alrededores de sus bases y las zonas donde operan las patrullas de vez en cuando, y las carreteras entre los pueblos de la frontera y las principales ciudades. No hay cámaras térmicas ni otros dispositivos. Las zonas controladas no están definidas y, en cuanto cambian, una nueva vía de paso ilegal se abre un poco más allá. El control total de la frontera parece poco realista, incluso con los nuevos puestos de policía que el Estado está construyendo. Algunas partes de este territorio montañoso están bajo el control del PKK, la guerrilla kurda. Desde Dogubeyazit hasta

Yüksekova, no hay enfrentamientos armados entre el PKK y el ejército turco; las escaramuzas se producen en la parte sur de la frontera con Irán. Los traficantes y los contrabandistas pagan una tasa al PKK para que no actúe militarmente entre Dogubeyazit y Yüksekova. Porque si actuara, el ejército respondería, habría combates y el éxito de las actividades transfronterizas que aseguran la supervivencia económica de los pueblos, se vería comprometido².

En el lado iraní, desde agosto de 2009 las autoridades, decidieron aumentar los dispositivos de control de fronteras para contener el tráfico de mercancías y de la llamada inmigración ilegal. Se está construyendo un muro de hormigón de 1,50 metros de altura, que a su culminación debería estar equipado con cámaras de infrarrojos y puestos de control colocados cada 2 kilómetros, un total de 162. Este muro se encuentra ya construido en partes de la frontera. En otros lugares, hay una fosa de un metro de anchura y otro tanto de profundidad. Estos dispositivos están perturbando las relaciones familiares y las actividades ancestrales entre los kurdos. Los habitantes de los pueblos, de hecho, solían visitar a sus familiares a través de la frontera, o hacían la trashumancia con sus rebaños y pasaban mercancías de todo tipo (petróleo, gas, textiles, azúcar, té, medicamentos, drogas) para su subsistencia diaria.

¹Gendarmes, cuerpo formado en gran proporción por hombres jóvenes que hacen el servicio militar.

²Orhan Deniz, profesor de geografía en la Universidad de Van y autor de una investigación de campo de seis años a lo largo de la frontera entre Irán y Turquía [entrevista de 9 de febrero 2011].

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

Un solicitante de asilo iraní en Van nos habla de los obstáculos que supone ese muro: «A las dos de la mañana, salimos a pie con un grupo de 42 afganos y paquistaníes y los pasadores iraníes. (...) En la frontera, había un muro de 1,50 metros de altura coronado por una alambrada. El pasador cortó la corriente eléctrica. Después de la frontera, nos encontramos con un pasador turco y caminamos durante seis horas hasta una aldea. Estábamos descansando en un establo, cuando los gendarmes escucharon nuestras voces y llegaron en varios coches. Yo estaba sentado cerca de la puerta, pude empujar al policía que irrumpió primero y escapé. Soy el único que logró escapar, no sé lo que pasó con los demás.»

Las dificultades de paso

Una zona marcada por un gran número de entradas ilegales

A pesar de tener una topografía muy accidentada y un clima severo, es el camino más corto, más barato, más seguro y uno de los menos controlados para pasar de Asia a Europa. Los migrantes y los refugiados³ de muchos países de Asia Central, Oriente Medio y África afluyen a esos pasos. Nacionales mauritanos han pasado por la frontera, por ejemplo. Según la información recogida por la IHD⁴ en el año 2010, migrantes de hasta treinta nacionalidades diferentes fueron arrestados en las provincias fronterizas de Irán⁵.

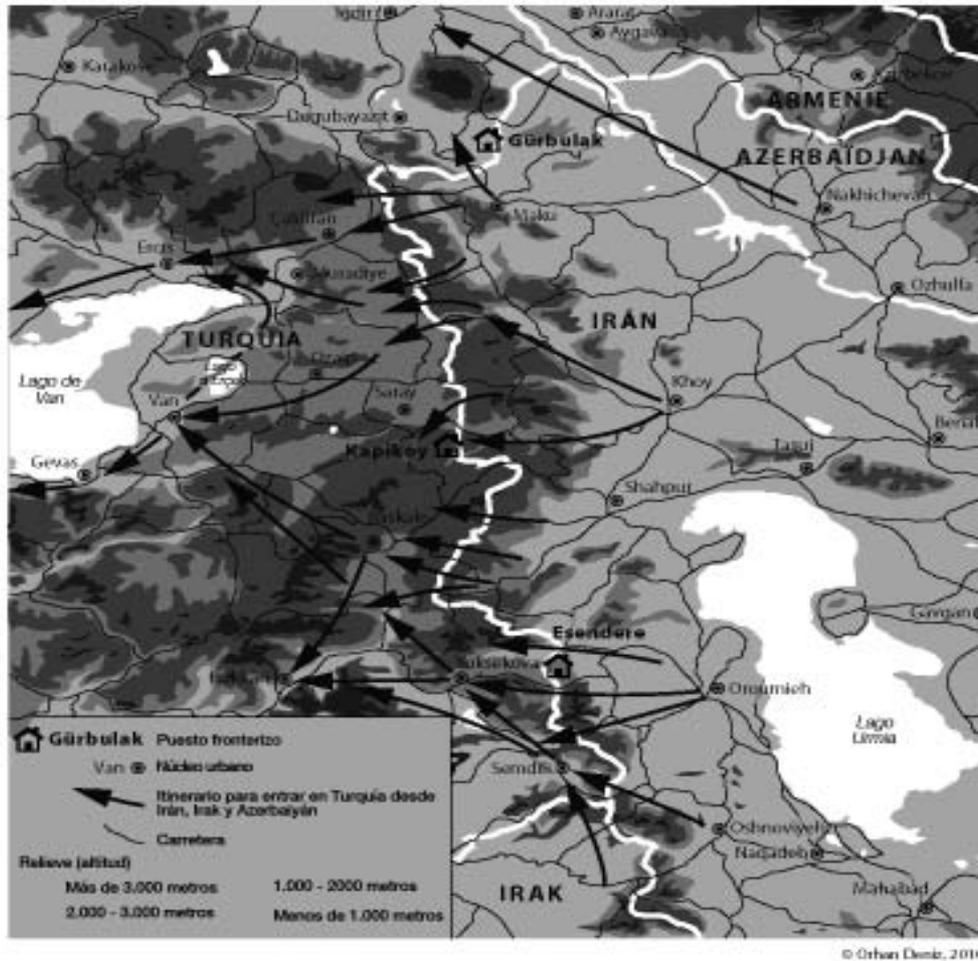
³ En este capítulo, el término «refugiado» se utiliza en sentido amplio y no estrictamente legal (a menos que se especifique lo contrario, y salvo cuando se une a «los solicitantes de asilo» y «rechazado»): engloba tanto a los solicitantes de asilo con el estatuto de refugiado otorgado, como los que esperan su reasentamiento en otro país, así como los solicitantes de asilo.

⁴ Insan Haklari Derneği, Asociación de Derechos Humanos.

En el lado iraní, las ciudades de Urmiye, Salmas (Shahpur), Maku y Joy sirven como centros de agrupamiento donde los traficantes forman los grupos a la espera de comenzar a cruzar la frontera. Luego los llevan en coche o en camión, a las aldeas próximas a la frontera, donde los migrantes suelen permanecer en establos, por períodos muy variables, dependiendo del riesgo de detención, de las condiciones climáticas y de su forma física. Luego van a pie, o a caballo, los más ricos. Con el fin de evitar las zonas de cruce de fronteras con control, tienen que ir hasta zonas remotas de la frontera, y descender por el otro lado. La marcha dura aproximadamente treinta minutos si el paso elegido está cerca de las carreteras a ambos lados de la frontera. Sin embargo, en estas áreas, los controles son más frecuentes. Como consecuencia, los migrantes a menudo tienen que caminar de tres a doce horas para ir de Irán a Turquía. En la frontera, los traficantes kurdos iraníes ponen los grupos a disposición de sus homólogos kurdos turcos con los que suelen tener lazos familiares o de conocimiento. Se ponen de acuerdo para compartir el dinero pagado en cierta etapa de la ruta. Por lo general, los grupos hacen una breve parada de descanso en una aldea en la parte turca. A continuación, se separan y se los llevan por diferentes medios: los que viajan en camiones van escondidos en compartimentos de los vehículos, los que viajan en furgonetas o coches llevan documentos falsos. Su destino es una de las tres ciudades turcas Yüksekova, Van y Dogubeyazit, que sirven de centros de reunión y de dispersión de los migrantes. De

⁵ Entre las personas detenidas en el momento en que cruzaban «ilegalmente» la frontera con Irán, hay principalmente nacionales de Pakistán, Afganistán, Irán, Turkmenistán, Myanmar y China [entrevista de 24 de febrero de 2011].

I. Al oeste de Irán: una frontera de alta montaña



Al este de Turquía: migraciones y fronteras en alturas elevadas

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

promedio tienen que pagar de quinientas a mil liras turcas⁶ por el paso. Una vez en Van por ejemplo, algunos piden asilo y permanecen allí el tiempo necesario hasta obtener una respuesta a su petición. Otros migrantes realizan una parada muy corta de uno o dos días para descansar, lavarse, conseguir dinero para la organización de su viaje a Estambul, Izmir y Europa. Durante esos días se encuentran alojados en casas abandonadas o relativamente discretas, pertenecientes a los intermediarios locales de las organizaciones de contrabando⁷.

Condiciones climáticas extremas

Para cruzar la frontera, los migrantes «irregulares» pasan por encima de los 2.500 metros. En invierno, esta zona está cubierta con una capa de uno a dos metros de nieve. La temperatura media anual en las ciudades fronterizas es de 4,4° C en Caldiran (2.050 metros) y 6 ° C en Baskale (2.460 m), con mínimas en invierno de hasta menos 46. Algunas aldeas quedan aisladas durante el invierno, por falta de medios para abrir los caminos. Los migrantes deben subir y bajar esas montañas, y la mayoría de las veces, caminar de noche durante varias jornadas. Las condiciones se ven agravadas por la falta de suficiente alimentación o reposo, que consiste en unas pocas horas de sueño sobre el suelo helado. Si para los adultos, estos recorridos resultan extremadamente difíciles, para los niños, cruzar la frontera de Irán es una verdadera tortura. Los migrantes corren el riesgo de perderse, de caídas mortales, de ser atacados por los lobos o morir de hambre y frío, si son atrapados por una tormenta de viento

⁶ De 215 a 430 euros.

⁷ Orhan Deniz, *Uluslararası Göçler Türkiye'ye Yansımaları: Sığınmacılar, Mülteciler Yasadışı Göçmenler*, Estambul, Cantay de 2009.

y nieve. En la primavera de 2002, los pobladores encontraron cerca de Caldiran los cuerpos de 19 migrantes. Habían muerto congelados a 2.500 metros de altura, después de haber cruzado la frontera y perderse al ser atrapados por una tormenta de nieve⁸. Más al sur, en marzo de 2007, en el monte Yiđit unos soldados recuperaron los cadáveres de siete personas muertas de frío, una de ellas destrozada por los lobos. En verano llueve mucho y el barro dificulta enormemente los pasos nocturnos.

Una mujer afgana que llegó a Turquía con sus tres hijos, cuenta lo siguiente: «Estaba completamente oscuro y llovía. Había mucho barro en el camino, donde perdí mis zapatos y tuve que seguir descalza (...) Diez personas de nuestro grupo resbalaron monte abajo y murieron⁹.»

Militarización de la región

La frontera entre Irán y Turquía comporta también el peligro de la militarización de la región. Los militares, sobre todo iraníes, abren con frecuencia fuego contra las personas que se aproximan a la frontera, sin distinguir entre guerrilleros, contrabandistas o migrantes. En mayo de 2000, el ejército turco mató a nueve personas de un grupo de 153 afganos, bangladeshíes y pakistaníes que estaban tratando de cruzar la frontera «ilegalmente»¹⁰. En 2009 y 2010, los militares iraníes mataron en la frontera turca, 65 y 90 personas respectivamente; la mayoría contrabandistas de mercancías o personas¹¹.

⁸ Orhan Deniz, *ibid.*, P. 164.

⁹ Todos los testimonios recogidos fueron recogidos en Van entre noviembre de 2010 y marzo de 2011 por el autor.

¹⁰ Consulte el sitio: alwaba.com.

¹¹ Consulte el sitio: en.firatnews.org.

I. Al oeste de Irán: una frontera de alta montaña

Tratos inhumanos

A pesar de la confianza que los migrantes deben poner en sus traficantes, a menudo son víctimas de violencias y tratos inhumanos. Algunos traficantes los saquean, los abandonan y llaman a los *jandarma*. Otros, los secuestran hasta que sus familias pagan un rescate. Los más pobres son particularmente blanco de los comportamientos violentos por parte de los contrabandistas. Para estos migrantes, las condiciones del viaje son aún más inhumanas: hasta sesenta personas hacinadas en camiones de mudanzas, de transporte de grava o en cisternas de petróleo, tienen que permanecer así durante horas, expuestos al riesgo de asfixia¹². A veces permanecen también atrapados durante días en establos sin ningún tipo de comodidades, insultados y amenazados por hombres con armas de fuego. Hay mujeres víctimas de abusos sexuales por parte de los contrabandistas¹³.

El relato de esta afgana solicitante de asilo en Van con su marido y sus dos niñas, es representativo de las condiciones en que se desarrolla el viaje de muchas familias.

«Necesitamos 24 días para ir de Herat en Afganistán, a Van. Tres días después de nuestra partida, llegamos a Urumiye y luego los contrabandistas nos llevaron a pie a una aldea cerca de Selma. Estuvimos encerrados con 60 personas durante 18 días en un pequeño establo en mal estado. Nos dieron sólo un poco de pan y yogur, y muy poca agua. Permanecimos en cuclillas de forma continua durante 18 días, con los pies muy hinchados. No teníamos lugar para descansar, así que dormimos muy poco. Estaba muy sucio, no nos podíamos lavar, y los contrabandistas no nos dejaban salir al baño, de

manera que cada uno hacía sus necesidades en el mismo establo. Llamábamos a la puerta durante horas, pero los contrabandistas no nos abrían. Todos los días traían gente nueva. Según ellos el paso estaba bloqueado por la policía que controlaba la zona. Sólo los hombres solteros se iban, pues las familias tenían que esperar mucho más tiempo en el establo, ya que, con los niños, había mayor riesgo de ser atrapados. Intentamos tres veces salir con un grupo, pero había barro y nieve, y los contrabandistas nos devolvían al establo.

Finalmente, una noche en diciembre, caminamos durante ocho horas a través de las montañas nevadas. Se respiraba con dificultad. Una de mis hijas, que tenía 3 años de edad entonces, estuvo a punto de morir. No podía respirar, se asfixiaba y perdió el conocimiento. Me puse a gritar y uno de los traficantes la reanimó. Los tres contrabandistas nos gritaban como a perros. Nos decían que corriéramos, nos amenazaban con armas de fuego, nos insultaban. Si alguien se sentaba en el camino, nos decían que llegaba la policía para darnos miedo. Habíamos pagado 1.800 dólares para eso.

Luego, una vez pasados a la parte turca, obligaron a todas las mujeres a entrar en una casa para asegurarse de que no teníamos dinero escondido. En esta casa había una mujer que nos obligó a desnudarnos completamente y nos cacheó mientras nos echaba el humo de su cigarrillo a la cara. Una mujer tenía un bolsillo cosido en su ropa interior donde había escondido el dinero, y la mujer le gritó. Yo tenía 100 dólares, que mantuve siempre en la mano, y la mujer no vio nada. La mujer tomó todo el dinero de las seis mujeres, que fueron sacadas por los traficantes, que las amenazaron de muerte. No sé qué pasó con ellas. Hicieron lo mismo con los hombres.

¹² Consulte el sitio: kentselhaber.com.

¹³ Orhan Deniz [entrevista de 3 de marzo de 2011].

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

Antes de continuar nuestro viaje, los traficantes separaron a los hombres y las mujeres en dos grupos. A menudo llevan a las mujeres a un grupo separado para violarlas¹⁴. Mi esposo y yo gritamos y nos negamos a ser separados y ellos cedieron. Nos volvimos a poner en marcha hasta otro pueblo y luego llegamos a Van en autobús.»

A la caza del exiliado

El procedimiento legal

Por ley, la *jandarma* está a cargo del control de fronteras y de la detención de los migrantes que tratan de cruzar «ilegalmente». Los detienen hasta la mañana siguiente en que están obligados a transferirlos a un local de la policía de inmigración de la provincia (Van, Hakkari y Agri). El plazo legal de traslado no se especifica en la ley. Allí son formalmente detenidos para ser interrogados. Después, comparecen ante el juez por violación del artículo 5.682, § 35 de la Ley de pasaportes¹⁵. El juez les pregunta las razones de su entrada ilegal en el territorio; si desean hacer una solicitud de asilo, se somete a las autoridades de inmigración, que la deben enviar al Ministerio del Interior, en Ankara. Tras la investigación, se decide si se admite o no una instalación provisional en Turquía como solicitante de asilo. Antes de que llegue la respuesta, los solicitantes de asilo son retenidos en locales de las autoridades de inmigración local o en un centro de detención. Para aquellos que no desean solicitar asilo, el

¹⁴ Los testimonios sobre la práctica de la violencia sexual son el resultado de varios meses de asistencia a estas mujeres. Cuando se han recogido, el intérprete explicó que las mujeres guapas a menudo eran llevadas aparte y violadas por los contrabandistas en las montañas durante un descanso.

¹⁵ Onur Varol, abogado TIHV de la Asociación de Derechos Humanos en Van [entrevista de 7 de marzo 2011].

juez dicta una orden de reenvío a sus países de origen. En espera de la deportación, las personas son colocadas en retención¹⁶.

La primera auténtica ley en materia de asilo, inmigración y extranjería tendría que votarse en otoño de 2011. En el Ministerio del Interior se ha creado un departamento especial para preparar el texto que, por primera vez, debe transferir la política migratoria a la autoridad civil. Los procedimientos de arresto, retención y deportación de extranjeros serán organizados y calcados según los «estándares» de la Unión Europea. Se están construyendo centros de expulsión con la ayuda de fondos europeos. El único centro cerca de la frontera con Irán se encuentra en Van.

Práctica de las autoridades turcas en el límite con Irán

ARRESTOS

Van y Edirne son las dos provincias de Turquía en la que los arrestos de extranjeros «irregulares» son más numerosas: en 2008, 5.624 en la frontera con Irán y 10.298 en la salida a Grecia, de un total de 65.737 en todo el país. En otras provincias cercanas a la frontera iraní, también hay un elevado número de detenciones: 2.707 en Bitlis, 1.051 en Agri y 1.005 en Batman¹⁷.

Los arrestos en la misma frontera, parecen ser pocos: oficialmente, fueron arrestados 376 inmigrantes tratando de pasar «ilegalmente» la frontera con Irán en 2010¹⁸. Esto se debe a la dificultad de los controles y la falta recursos de los puestos de *jandarma* para mantener a los inmigrantes arrestados. Por

¹⁶ IKGV, ONG asociada a ACNUR [entrevista en Agri 7 de febrero 2011].

¹⁷ Orhan Deniz, *ibid.*, p.145.

¹⁸ Cifras emitidas por el Ministerio del Interior-IHD Diyarbakir.

I. Al oeste de Irán: una frontera de alta montaña

ejemplo, incluso si la policía sabe que cierta noche cinco grandes grupos de migrantes van a pasar por su área de control, no van a detener más que a uno, pues a continuación tienen que albergarlos durante la noche, alimentarlos (guardando los víveres para mantener a los entre 30 y 50 miembros del puesto, aislado en las montañas), y luego, transportarlos hasta las estaciones de policía de Van, Hakkari o Agri. Por eso, la mayoría de las detenciones se realizan en las carreteras de la zona, a la entrada de las ciudades en particular, con ocasión de controles de identidad y de registros de vehículos¹⁹. A menudo la prensa local da cuenta de estas detenciones. Algunos testigos también informan de algunos controles no muy severos, probablemente debido a la corrupción de los funcionarios. Un solicitante de asilo iraní en Van, nos decía en relación a esto: «A 90 km de Van, el pasador me hizo montar en un minibús público. El conductor y los ocho pasajeros se conocían entre sí y sabían que yo era clandestino. En la carretera fuimos controlados por la policía. Encontraron cigarrillos de contrabando de Irán escondidos en nuestro vehículo, pero se dieron cuenta de que mi tarjeta de identidad turca era falsa. No detuvieron a nadie, se llevaron los cigarrillos y nos dejaron ir.»

Y además, la policía lleva a cabo amplias operaciones en los hogares para detener a los migrantes. Por ejemplo, en diciembre de 2007, 31 pasadores y 391 migrantes fueron arrestados en Dogubeyazit²⁰.

RETENCIONES

Los arrestos en la región fronteriza son numerosos, pero las detenciones son poco frecuentes y de corta duración, por la falta de infraestructura. La asociación HCA /RASP, miembro de Migreurop, recibe llamadas de los

migrantes retenidos en toda Turquía, pero esta ONG ha recibido muy pocas llamadas de las zonas fronterizas con Irán este año²¹. Lo que significa que o los migrantes no tienen acceso al teléfono, o no son retenidos más que muy brevemente.

La retención de los migrantes y refugiados «irregulares» tiene lugar primeramente en los puestos de la *jandarma*, tras el arresto en las montañas y durante unas pocas horas, hasta la mañana siguiente, en que se traslada a los arrestados a la comisaría de la policía de extranjería de la provincia, a menos que se ordene cruzar la frontera de inmediato en la otra dirección, después de haber ratificado una orden de deportación enviada a distancia por un juez. Cuando son transferidos a Van, Agri o Hakkari, los migrantes son detenidos hasta su comparecencia ante el juez en las celdas del *yabancılar misafırhanesi*, el «albergue de extranjeros», ubicado en las instalaciones de la policía. En Van, hay dos celdas en el sótano, una para hombres y otra para mujeres, con un aseo y cuarto de baño interior. La celda de los hombres está rodeada de barrotes, y la de las mujeres por paredes. El número de personas encerradas varía de cero a quince²². Sin embargo, sucede a veces que grupos de hasta 150 inmigrantes son detenidos en la provincia, lo que, según varios testimonios, sugiere que la policía expulsa a muchas personas de manera ilegal.

La retención administrativa se relaciona con el proceso judicial: para los y las solicitantes de asilo, dura el tiempo de los trámites (fotos, huellas dactilares) y la espera de la autorización del Ministerio del Interior; los otros, son expulsados. En Van, la duración de la detención no excede de quince días, ya que genera importantes gastos financieros y las capacidades de

¹⁹ Orhan Deniz [entrevista de 20 de marzo de 2011].

²⁰ Consulte el sitio: diyadinnet.com.

²¹ Oktay responsable de la «protección» a HCA / RASP [entrevista de 15 de marzo de 2011] Durukan.

²² Onur Varol [entrevista de 7 de marzo de 2011].

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

confinamiento son limitadas. Por el contrario, en Agri, el tiempo de retención puede durar de dos semanas a cuatro meses²³.

EXPULSIONES

Según la ley, los «irregulares», después de su interrogatorio deberían ser colocados en retención hasta obtener un salvoconducto de las autoridades de sus países de origen para organizar su repatriación por vía aérea. Sólo las personas entradas «ilegalmente» de Grecia y de Siria pueden ser devueltas por esas fronteras, ya que los dos países firmaron un acuerdo de readmisión con Turquía.

Para que la deportación a Irán sea legal, las autoridades turcas deben llevar a los migrantes a la frontera y convenir con las autoridades iraníes la readmisión. Los ciudadanos iraníes son generalmente aceptados. Sin embargo, readmitir a los afganos o paquistaníes supone financiar el transporte, la alimentación y el alojamiento para llevarlos de vuelta a sus países ubicados a miles de kilómetros de distancia. Irán se ha negado a firmar el acuerdo de readmisión con Turquía que ésta le había propuesto en 2001. El objetivo de las autoridades turcas era poder reenviar en masa a los miles de migrantes que utilizan esta ruta. Sin embargo, se organizan periódicamente reuniones de cooperación entre las autoridades de las provincias fronterizas de Irán y Turquía, en la lucha contra las actividades ilegales transfronterizas, y las guerrillas kurdas. En 2009 se firmó un acuerdo de cooperación y en 2010 ambas partes aceptaron un acuerdo sobre el uso conjunto de algunos pasos fronterizos. Las únicas personas que pueden ser deportadas «legalmente» a Irán siguen siendo hasta hoy las de nacionalidad iraní.

Sin embargo, la realidad es que cientos de afganos, pakistaníes, palestinos e incluso

²³ IKGV-AGRI [entrevista de 7 de febrero de 2011].

somalíes, nigerianos y mauritanos son regularmente expulsados por las autoridades turcas, de manera absolutamente ilegal, con o sin paso previo ante el juez²⁴. Son conducidos por los guardias de frontera de Turquía a lugares alejados de los puestos de control de Irán, y se les conmina a atravesar la frontera antes de ser abandonados. Los migrantes también arrestados y retenidos en otros lugares, por ejemplo en Estambul, son también montados en grupos en minibuses que cruzan el país hasta la frontera iraní. En general, estos migrantes expulsados tratan de regresar a Turquía. Así, una mujer de Azerbaiyán pasó 17 veces a Turquía tras haber sido expulsada en 16 ocasiones²⁵.

Es muy difícil obtener información sobre el número de expulsiones ilegales y las condiciones en que se llevan a cabo. Las asociaciones locales tienen poca información sobre la violencia policial, porque todo sucede en secreto. Sin embargo se sabe que en 2008, 22 solicitantes de asilo uzbekos llegados a Van fueron expulsados ilegalmente dos veces en un mes, en total violación del derecho de los refugiados. Se vieron obligados por las autoridades a regresar a Irán bajo la amenaza de armas de fuego. A continuación, fueron esclavizados por ciertas personas durante siete días en las montañas, hasta que pagaron un rescate. Después de tres días de marcha, llegaron de nuevo a Van. A pesar de la movilización de las asociaciones de todo el país, fueron de nuevo expulsados al cabo de pocas semanas: la policía llegó por la noche a sus casas para llevarlos a un destino desconocido²⁶.

MB

²⁴ Cuando un juez dicta una orden de deportación a la frontera de Irán de ciudadanos no iraníes, esta orden no es legal. [Durukan Oktay, entrevista de 15 de marzo de 2011].

²⁵ Orhan Deniz [entrevista de 3 de marzo de 2011].

²⁶ Consulte el sitio: ihop.org.tr.

II. Van, la ciudad trampa.

Van, principal ciudad de la región de la frontera con Irán, es uno de los pasos más importantes hacia Turquía para los migrantes antes de continuar su viaje al oeste. Sin embargo, Van es una verdadera trampa, un campo de concentración al aire libre en el que miles de solicitantes de asilo, refugiados y solicitantes de asilo permanecen bloqueados por un período indefinido.

La dualidad del sistema de asilo turco

Turquía ratificó la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre los refugiados, pero arguyendo una reserva geográfica que hace que su sistema de asilo sea singular y complejo: sólo los nacionales de los países miembros del Consejo de Europa pueden obtener asilo en Turquía. Desde junio de 1962, fecha de la ratificación, 44 personas han obtenido el estatuto de refugiado¹. Los nacionales de países no miembros del Consejo de Europa —que constituyen la mayoría de los solicitantes de asilo en Turquía²— no pueden obtener más que un asilo temporal. ACNUR³ tiene la responsabilidad de resolver las solicitudes de asilo temporales, pero el resultado del procedimiento también depende del Ministerio del Interior

¹ En este cuadro, el término «refugiado» se refiere a las personas a quienes ACNUR ha dado la condición de refugiado.

² En julio de 2010, 14.751 personas de países no miembros del Consejo de Europa fueron registrados en ACNUR en Turquía. 8.707 de ellos eran refugiados y 6.044 solicitantes de asilo en espera de una decisión adoptada por ACNUR. Véase *ACNUR en Turquía: hechos y cifras*, agosto de 2010, p. 11.

³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR en inglés).

y de los consulados en Turquía de los países «terceros» ya que disponen de poder de decisión en ciertas etapas del procedimiento. Así, las personas, a su llegada a Turquía, pueden solicitar el asilo ante ACNUR, pero tras registrarse en este último, también están obligadas a solicitar asilo temporal al Ministerio del Interior a fin de permanecer legalmente en el territorio. Si su solicitud es aceptada, el Departamento les obliga a residir en una de las 28 «ciudades satélite» durante todo el procedimiento. Los solicitantes de asilo y los refugiados no pueden elegir su ciudad de residencia ni salir de ella, salvo autorización expresa de la policía de extranjería⁴, ante la que están obligados a presentarse todas las semanas.

Después de registrada la solicitud, ACNUR lleva a cabo las entrevistas e investigaciones que le permitirán tomar una decisión. Si es rechazada en primera instancia, el solicitante puede apelar ante ACNUR, lo que supone vaciar de sentido el recurso. Si ACNUR rechaza la demanda de nuevo, la persona se ve amenazada con la expulsión⁵. Cuando ACNUR otorga el estatuto de refugiado según la Convención de 1951 u otro tipo de protección proporcionada por su mandato, él es el responsable de remitir el caso de un refugiado al consulado de uno de los «terceros países» (Canadá, Estados Unidos Australia, países escandinavos), para iniciar un proceso de solicitud de traslado.

⁴ La mayoría de los solicitantes de asilo no dejan la ciudad, a excepción de emergencia médica, o para ir a una embajada o a ACNUR en Ankara.

⁵ Existe la posibilidad de solicitar la reapertura de la causa por ACNUR; posibilidad larga y raramente exitosa, a menos que exista un grave error en la tramitación de la solicitud o un cambio en la situación en el país.

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

Estos consulados deciden de acuerdo a las cuotas nacionales establecidas por su gobierno y organizan la salida de los refugiados que aceptan, lo que sólo puede tener lugar después de la autorización del Ministerio del Interior de Turquía⁶. Debido a esas cuotas, muchos refugiados no son reasentados en «terceros» países en plazos razonables. Además, estos países aceptan principalmente refugiados reconocidos por ACNUR en virtud de la Convención de 1951: los que obtienen otro estatuto rara vez son trasladados, a menos que su situación sea extremadamente vulnerable. Y, por otro lado, muchas personas no tienen casi ninguna esperanza de ser algún día trasladadas, debido a su nacionalidad. Por ejemplo, los «terceros países» aceptan a muy pocos afganos. Si no se encuentra ninguna opción de reasentamiento, los refugiados pueden permanecer en Turquía a merced de las autoridades, con las mismas restricciones de residencia, hasta que la situación en su país de origen se considere segura.

«Ciudad satélite», ciudad cárcel.

Un encierro sin fin

Situado en la región kurda del sureste de Turquía a un centenar de kilómetros de Irán, Van, una ciudad de 600.000 habitantes, es una de las 28 «ciudades satélite» en Turquía, de donde los solicitantes de asilo y los refugiados no pueden salir (ver el recuadro superior). La regla obliga a mantenerse dentro de los 40 km alrededor del puesto de ACNUR⁷ y a presentarse, una vez por semana las mujeres y dos los hombres, ante la policía de

fronteras para firmar un documento. Esta detención al aire libre a menudo es interminable, debido a los múltiples trámites del procedimiento y los diferentes niveles de toma de decisiones; algunos refugiados viven así durante cuatro, ocho, doce años o incluso más. ACNUR y las autoridades de los «terceros países» consideran que muchos afganos de Van no han sufrido suficiente persecución para obtener un puesto en los contingentes de sus terceros países. Pero, debido a la guerra de Afganistán, no pueden tampoco ser devueltos. ACNUR les concede, de todas maneras, el estatuto de refugiado, sabiendo que no tienen ninguna esperanza de ser reubicados. Sin embargo, la institución de la ONU les repite, sin una explicación clara, que pronto lo serán, manteniéndolos en una vana esperanza a la que muchos de ellos se aferran. Esta espera anula indefinidamente el proyecto de partir para otro destino.

Las estrategias de los refugiados

Como ACNUR no les da ninguna información sobre la duración de la espera, los refugiados de Van creen que su presencia es sólo temporal. Esperan que su estancia en la «ciudad satélite» sólo dure el tiempo del procedimiento de la solicitud. Sus vidas están guiadas por la frágil esperanza de ser reubicados, como lo demuestra el bajo aprendizaje de la lengua turca y la elección de la zona de residencia: la mayoría vive en Iskele y Kale, cerca de la policía de extranjería; otros viven en Istasyon, en los alrededores de ACNUR.

Los migrantes ponen sus planes de vida en compás de espera durante el procedimiento de asilo. Atrapados en Van, elaboran estrategias de vida y de supervivencia; se crean márgenes de maniobra, conexiones sociales y adquieren cierta visibilidad en la sociedad

⁶ La negativa del Departamento para la salida de un refugiado puede ser motivada, por ejemplo, por la falta de pago del permiso de residencia durante la duración del asilo temporal.

⁷ Van es la única «ciudad satélite» de Turquía que dispone de una oficina de ACNUR.

II. Van, la ciudad trampa.

turca. Nacen allí, se casan, fallecen, practican su religión, celebran sus fiestas culturales y religiosas, van a la escuela, trabajan, etc. También se observa un efecto comunitario en la elección de la zona de residencia. Los iraníes a menudo tienen contacto antes de su llegada con compatriotas que los protegen y les proporcionan alojamiento. Los afganos son generalmente abandonados por los contrabandistas en el centro de la ciudad junto a la mezquita de Ömer. Hay afganos que pasan regularmente por la mezquita para ver si hay nuevos conciudadanos llegados y les dan acogida en sus casas. En otros casos, los recién llegados encuentran casa a través de asociaciones. Adquieren muebles y equipamiento doméstico a través de los refugiados que se están reinstalando, o de los vecinos o de las asociaciones.

Una red asociativa de apoyo en gestación

En los últimos años el aumento en el número de solicitantes de asilo, refugiados y solicitantes de asilo, con o sin familia, ha conducido al desarrollo de una verdadera red de grupos de apoyo. Desde abril de 2010 se han creado tres nuevas asociaciones dedicadas exclusivamente a la asistencia a los refugiados (TIHV, IKGV, VanMiyad-Der⁸). Asociaciones más antiguas trabajan cada vez más con los refugiados: la combativa asociación feminista (Vakad), la organización no gubernamental para la educación TEGV y la ONG de caridad religiosa Mazlum-Der.

⁸ TIHV: asociación de derechos humanos en Turquía, en Van, se ocupa de casos de detención de refugiados y violaciones de los derechos humanos; IKGV, socio de ACNUR, organización no gubernamental, especializada en el acceso a la atención y asistencia social; VanMiyad-Der, joven asociación local que establece los proyectos de formación profesional y creación de empleo para los refugiados.

Un sistema de asilo deshumanizante

La antena local de ACNUR

El funcionamiento de ACNUR en Van es todo un paradigma de la frialdad, la rigidez y el absurdo de la burocracia del sistema humanitario. La entrada del local lo dice todo: una larga valla metálica rematada con alambradas y cámaras de vigilancia. Los solicitantes de asilo esperan en la calle a que los intérpretes les pregunten desde el interior el motivo de su visita. Toda comunicación escrita u oral comienza con la asignación de un número de registro. Este código, que consta de muchas cifras, viene a ser la única identidad de los refugiados, que se lo saben de memoria, incluso en turco. El procedimiento de asilo es el elemento principal de su vida en Van. El intérprete decide si se les da una cita, según el motivo aducido. En el interior, los guardias de seguridad mantienen la vista fija en las pantallas de control. Los refugiados no pueden entrar más que en la planta baja, donde se realizan las entrevistas. Todos dan testimonio de tratos vejatorios por parte de miembros del personal. Si a eso le sumamos la frustración de esperar eternamente una respuesta, tenemos que muchas personas profesan un verdadero odio a los representantes locales de ACNUR.

Un solicitante de asilo llegado en 2010, expresaba así sus primeras desilusiones: «Las Naciones Unidas... Yo tenía la imagen de una organización honorable comprometida con la causa de los refugiados. Cuando luchaba políticamente en mi país, la ONU era una especie de sueño. Pero aquí he despertado: huí para escapar de la prisión y me encuentro en otra prisión con personas que nos ven como seres inferiores... El personal de ACNUR ha encontrado trabajo gracias a gen-

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

te como yo que ha huido de su país. Entonces, por lo menos podrían decir hola cortésmente y preguntar cómo vamos. Yo entiendo que están aburridos de escuchar historias similares todos los días, pero se les paga por hacerlo y el aburrimiento es característico de la mayoría de los oficios. Eso no significa que se pueda maltratar a los clientes.

El otro día llegué a ACNUR a las 8 de la mañana con un amigo. El intérprete nos llevó a la sala de espera, donde sólo estábamos los dos. (...) Una vez dentro, no te permiten salir. Alrededor del mediodía, el intérprete y el *legal officer* vienen y nos dicen que se van a comer sin preguntarnos si tenemos hambre, si queremos algo. Me quedé muy sorprendido: somos seres humanos como ellos. Finalmente se dignaron recibirme a las 16:30 para hacer mi registro. Desde las 8 de la mañana yo estaba allí, no me había movido de la silla, sin nada para beber o comer.»

Nos cuenta una solicitante de asilo que reside en Van con sus hijos desde hace dos años, que ha tenido muchas dificultades para reunirse con el personal de ACNUR; «Cuando quiero que me escuche ACNUR, voy a cortarme las venas con un cuchillo delante de su puerta. Ya lo he hecho varias veces. «

Un joven solicitante de asilo, en Van desde hace siete años, también ha tenido problemas para ser recibido: «¡Esperé un año y medio para la primera entrevista con ACNUR! Después he estado más de dos años esperando una respuesta. Es imposible saber cuándo obtendremos una respuesta a nuestra solicitud de asilo. Durante todo este tiempo, ACNUR nunca nos ha dicho «la respuesta tardará dos años», sólo nos dice «espera». Y cuando la respuesta llega al fin, no viene acompañada de ninguna explicación. (...) Somos refugiados, pero seguimos siendo seres humanos.»



Carretera entre Van (Turquía) y Urumiye (Irán), la frontera bajo la nieve © Mathilde Blézat

II. Van, la ciudad trampa.

Todos los días los refugiados se reúnen en frente del campamento de ACNUR, e inician huelgas de hambre. Estas reuniones no reciben a atención, más que cuando se prolongan varios días. ACNUR nos trata como seres infrahumanos. Los refugiados llegan traumatizados, no siempre comprenden el sistema; expresan a su manera, lo que les pasó, y el *legal officer* no tiene por qué ponerse nervioso ni gritar, ni humillarlos de esa manera. Al personal de ACNUR no le importa que su trabajo tenga un profundo impacto en nuestras vidas, para ellos no es más que un trabajo por horas y la paga al final del mes. (...) Que les den a ellos un número y les tengan privados de su libertad de movimiento; entonces verán. Desde hace siete años permanezco aquí, nunca he salido fuera de Van. Odio a ACNUR, desde la puerta de entrada hasta el techo. A veces me dan ganas de ir allá y romper algo.»

La policía de extranjería

En ausencia de una verdadera ley sobre el asilo, el Ministerio del Interior delega el poder de decisión en la policía local para todo lo concerniente a los aspectos prácticos de la vida de los refugiados.

Un refugiado precisa a este respecto: «Una vez vine a pedir que me dieran mi *Ikamet*, y ante la negativa, pregunté «¿Qué puedo hacer?». La respuesta del policía: te atas una piedra grande al cuello y te tiras al fondo del lago Van». Le respondí: «De acuerdo» y me dirigí a la calle, en dirección al lago. El policía vino corriendo por detrás para impedírmelo. Otro día fui con un amigo de Afganistán. El oficial de la entrada se dio cuenta y le dijo: «Tú eres afgano, ¿no? Los afganos apestan, son porquería. Nos tratan como a perros, y

⁹ Permiso de residencia para extranjeros.

no podemos hacer nada más que controlar nuestra ira.»

Sin embargo, a diferencia de otras «ciudades satélite» de Turquía, la policía de Van aplica bastante bien la circular de marzo de 2010 sobre exención de tasas de *Ikamet* (300 euros/año). De manera que la mayoría de los refugiados y solicitantes de asilo de Van tienen el *Ikamet* pero su condición les obliga a vivir encerrados en su «ciudad satélite». El sistema de asilo de Turquía ha construido una frontera invisible en el interior del territorio, una esclusa de aire, que excluye a muchos exiliados de una vida digna¹⁰.

Opresiones múltiples: la dolorosa supervivencia en una ciudad campamento

Es verdad que los refugiados no están confinados dentro de cuatro paredes, lo que les haría invisibles, pero sí están privados de derechos¹¹ y de libertad de movimiento; las relaciones con los turcos y los kurdos pueden ser difíciles. La discriminación, la explotación, el racismo, el acoso y la depresión son una realidad cotidiana. Una familia de solicitantes de asilo, dice lo siguiente: «No podíamos pagar el alquiler. Apenas teníamos lo suficiente para comprar el pan y el té, nuestra dieta diaria. El propietario vino con un garrote para echarnos. Afortunadamente, un tendero de la tienda de comestibles del barrio, vino y pagó nuestro alquiler.»

¹⁰Sobre el concepto de fronteras interiores en Turquía, Nurcan Özgür Baklacioglu, «Building 'Fortress Turkey': Europeanization of Asylum Policy in Turkey», *The Roman Journal of European Studies* 7-8, 2009.

¹¹ Para tener acceso a la atención sanitaria, a la educación o a los permisos de trabajo, hay que pedir un número de residente extranjero a la policía, que sólo se puede conseguir si se tiene un *ikamet*. Se tarda mucho tiempo en conseguirlo.

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

Acoso y explotación de mujeres

Las mujeres solicitantes de asilo y refugiadas sufren condiciones de vida particularmente difíciles en Van¹². Todos los exilados sufren por igual el confinamiento, pero las condiciones de vida son diferentes para hombres y mujeres. Las mujeres se ven obligadas a trabajar en negro y expuestas, además de la explotación (como los hombres), a las diversas formas de violencia contra las mujeres en una sociedad donde el trabajo de las mujeres es tratado de manera despectiva. Los medios de comunicación, vendedores de fantasía, difunden la imagen de que las mujeres extranjeras vienen con el propósito de prostituirse, en particular, las mujeres iraníes, de las que se dice que han huido con el fin de quitarse el velo. Las refugiadas de Van son constantemente acosadas en la calle, delante de las autoridades de inmigración cuando van a firmar todos los miércoles. Son también amenazadas por teléfono, asaltadas o violadas. Estos gravísimos hechos tienen lugar en la carretera que viene de Irán, en la calle, en las casas en las que trabajan por parte de sus jefes, por parte de los propietarios de sus viviendas, de la policía, y en ocasiones incluso de vecinos. También hay redes de prostitución que tratan de secuestrarlas. Finalmente, muchos maridos que se quedan en casa sin trabajo, son violentos con sus esposas.

Una joven solicitante testimonia en este sentido: «Somos una familia muy grande y yo soy la única que trabaja. Me dedico a la

¹² Hay casi tantas mujeres como hombres refugiados en Van, y los niños son más aún. Las estadísticas proporcionadas por ACNUR (refugiados y solicitantes de asilo 1.700) no se corresponden con la realidad. Muchas personas tienen sus casos cerrados, a otras se les ha ampliado el plazo, a otras se les ha denegado el derecho de asilo pero por el momento permanecen, y así sucesivamente.

limpieza y ya me ha sucedido que el jefe me pegue e intente violarme. Ser una chica extranjera es de terror, sobre todo si eres bastante guapa. Yo me maquillo y me visto bien, lo que interpretan como que quiero vender mi cuerpo. Pero en realidad, me mato trabajando y luchando por mi escaso salario.»

Todas las jóvenes afganas e iraníes con las que hemos hablado dicen haber sufrido intentos de violación o de acoso desde que están en Van. Sin embargo, la mayoría de ellas están muy avergonzadas y asustadas ante la idea de hablar de ello. Son muy pocas las que ponen una denuncia. La virginidad de las mujeres solteras es, en muchas familias en Afganistán, Irán y también de Van, una exigencia absoluta. Denunciar significa correr el riesgo de que el padre, el esposo u otras personas se enteren a lo largo de la investigación, y por lo tanto, la posibilidad de que estas mujeres consideradas «sucias» sufran represalias, rechazo o incluso un «crimen de honor». Además, su acceso a la justicia es limitado: las posibilidades reales de denunciar y de obtener justicia son muy escasas, pues a veces es la propia policía la agresora, y, en general, a la policía no le importan sus quejas, o les acusa de inventarse la violación para acelerar el procedimiento de asilo. En cuanto a ACNUR, no reacciona con rapidez y eficacia después de estos incidentes. Los intérpretes y los *legal officer* de ACNUR en Van son todos hombres, a excepción de una nueva empleada. Una joven solicitante de asilo, dice al respecto: «Fui a poner una denuncia. La policía se limitó a decirme: ‘Eres demasiado guapa; es normal que tengas problemas’. Y en ACNUR me dijeron: «Deberías echarte un marido turco».

Una sección del Colegio de Abogados de Van especialmente dedicada a los derechos de las mujeres fue puesta en marcha en ene-

II. Van, la ciudad trampa.

ro de 2011. A las mujeres que lo deseen, la asociación feminista Vakad las pone en contacto con abogadas de aquella sección relacionadas con la asociación. El Colegio defiende gratuitamente a las mujeres, sean autóctonas o inmigrantes. Además, las mujeres afganas e iraníes encuentran en Vakad escucha y apoyo. Por último, la nueva asociación Van Miyad-Der tiene planes para abrir una peluquería cuyo personal estará compuesto en su totalidad por refugiadas.

Por último, hay que señalar que la frontera de Irán está a unos cien kilómetros y que los iraníes pueden viajar a Turquía sin visado, de manera que les resulta fácil venir a Van a ajustar cuentas familiares o políticas, encontrar y amenazar de muerte a la mujer que huyó de un matrimonio forzado o un esposo abusador o que trata de divorciarse en Turquía. Algunas mujeres han sido acogidas en la casa de seguridad para las mujeres de Vakad, con prohibición de salir durante meses debido al elevado riesgo de asesinato. La decisión de permitir un cambio de «ciudad satélite», dependiente del Ministerio del Interior, no suele llegar hasta después de varios meses.

Las paradojas del derecho de asilo

Para los refugiados, la ciudad de Van resulta, por tanto, similar a una prisión, que no sólo les priva de la libertad de movimiento, sino que facilita su persecución. Éstas son dos de las paradojas del sistema de asilo establecido: su misión es proteger a los hombres y mujeres que huyeron de la opresión, pero durante el tiempo necesario para tomar una decisión sobre sus solicitudes, se les impone un lugar de residencia de donde no pueden escapar en caso de persecución. De hecho,

no se les dan ni los medios ni la libertad para escapar de lo que huyen. En cuanto a Van y los refugiados iraníes, la paradoja es todavía más violenta: se ven obligados a permanecer permanentemente en una ciudad muy cercana a Irán, a donde sus compatriotas pueden acceder y encontrarlas fácilmente¹³. En el caso de las refugiadas de Van que sufren el acoso y la explotación por parte de los hombres de la ciudad, este sistema, en lugar de apoyarlas, aumenta su vulnerabilidad.

Malestar psíquico y depresión

Esta fragilidad se mide también en términos de salud física y mental. La deshumanización burocrática del procedimiento de asilo, la espera de carácter indefinido, la enorme precariedad material, el racismo y la explotación, conducen a numerosos refugiados y solicitantes de asilo a la depresión y a diversas enfermedades.

Un solicitante de asilo iraní recuerda así su difícil existencia en Van: «Somos tratados como seres inferiores por ACNUR, la policía y la sociedad. Nuestra vida es un absurdo, un círculo vicioso. Todos los días son iguales. Muchos de nosotros no tienen nada que hacer y enferman, sufren ataques cardíacos, toman antidepresivos y se convierten en alcohólicos.»

En opinión de otro refugiado, «Van es una verdadera cárcel.» Para él, su «casa es una *evishane*, una casa-prisión. Pero en la cárcel, te dan de comer, tienes una cama y no hay facturas que pagar. (...) Estoy completamente deprimido. Tomo cantidad de anti-depresivos. El medicamento que me recetó el médico era demasiado débil, entonces me

¹³ También es corriente que los servicios secretos iraníes vayan a Turquía para amenazar y atacar a los opositores que marcharon al exilio.

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

cambié a una droga ilegal muy mala para mi salud y empecé a usar drogas duras. A menudo, paso varias noches sin dormir, siempre pensando. Me dan ganas de llorar pero no sale nada, imposible. No hago más que dar vueltas en mi casa-prisión.»

Algunos de los refugiados, incluso dicen que serían «más felices muertos que en esta situación.»

Al servicio de la UE: aislar y organizar las expulsiones

Van participa en dos proyectos *Twinning* (hermanamiento) establecidos con Reino Unido, Dinamarca y República Checa¹⁴. Su objetivo es dotar a Turquía de los dispositivos de control y gestión de los flujos migratorios, en consonancia con el «acervo comunitario». Estos proyectos deben permitir que Van cuente para 2013 con dos centros adicionales: un centro de acogida para solicitantes de asilo¹⁵, y un campo de detención administrativa para facilitar la expulsión hacia Irán.

El futuro centro de «acogida»

Uno de los *Twinning* (hermanamientos) tiene como objeto «el establecimiento de un sistema de centros de recepción, clasificación y alojamiento de los solicitantes de asilo y los refugiados¹⁶». Una novedad en Turquía. Su sistema de asilo se está convirtiendo del *out-camp*, que es la ciudad satélite, al *in-camp*, o sea

el campamento a la europea, con la obligación para los solicitantes de asilo de vivir en un centro gestionado por las autoridades. El centro de Van, cuya construcción se inició en la primavera de 2011, albergará a 750 personas¹⁷. Este proceso ha sido importado de la Unión Europea en el marco de las negociaciones de adhesión.

Las justificaciones son humanitarias y sociales¹⁸. El centro se presenta como un lugar abierto y respetuoso con «la libertad de movimiento», y estará ubicado en el área de Kurubas, a 30 km de Van, en un lugar aislado. Los solicitantes de asilo, por tanto, dependerán del transporte dispuesto por las autoridades del campo y sometidos a normas restrictivas (compañeros de habitación y comidas obligatorios, toque de queda, registro diario de asistencia, visitas controladas). Las normas se ajustarán a los «estándares» de los países que cooperan en el *Twinning*.

De hecho, el campamento es un paso en el proceso de confinamiento en un espacio más reducido. Este sistema se caracteriza por el aislamiento, la invisibilidad y un control más sistemático hacia los extranjeros. Un «sistema de asilo moderno, bien estructurado, que incluye una red de albergues administrados por personal especializado» para cortar la libertad que aún sigue siendo posible en la «ciudad satélite»¹⁹. El proyecto contempla también como objetivos generales el respeto de los derechos humanos, y –al igual que los

¹⁴ Los *Twinning* (hermanamientos) son proyectos de asistencia técnica a los países candidatos a la UE. Funcionan a través de la cooperación entre los Estados miembros y los países receptores.

¹⁵ Los solicitantes de asilo se ven obligados a residir en uno de los siete centros hasta el ACNUR emite una decisión sobre el estatuto de refugiado.

¹⁶ Véase el sitio web: [ec.europa.eu / enlargement](http://ec.europa.eu/enlargement).

¹⁷ Onur Varol [entrevista del 7 de marzo de 2011].

¹⁸ Proporcionar una vivienda digna en un lugar donde los médicos, las ONG y el ACNUR tengan acceso, en donde los niños eran alentados a ir a la escuela y los adultos a encontrar empleo.

¹⁹ También se dice claramente que uno de los objetivos es «enseñar a los solicitantes de asilo a tomar el control de su vida» («to teach the responsibilities of their own life»).

II. Van, la ciudad trampa.

centros de deportación— el «control de la inmigración ilegal,» la creación de las «circunstancias de retorno» y la «aplicación más eficaz de los acuerdos de readmisión». Con tales objetivos, el centro será en realidad similar, por lo menos en parte, a una institución de detención administrativa.

sistema compuesto por centros «abiertos» y centros cerrados, acuerdos de readmisión, directivas (Dublín II, la Directiva de Retorno) y un fichero informatizado de huellas digitales (como el sistema Eurodac) que se extiende por Europa, los países vecinos y países de origen.

MB

El futuro campo de detención

En junio de 2010 se inició en Van la construcción de un centro cerrado de 5.543 m². El objetivo es «controlar a los inmigrantes ilegales que deben ser deportados, (...) albergarlos durante el procedimiento de readmisión a sus países de origen.²⁰» Tendrá capacidad para 308 hombres y 64 mujeres, lo que supone un cambio importante con respecto a las quince personas que actualmente pueden ser retenidas en las celdas de la policía de extranjería. Habrá cuatro espacios comunes: un comedor para 200 personas, un lugar de culto, una enfermería y una sala de descanso. Este centro debería estar terminado en diciembre de 2011.

Según el gobernador de Van, Munir Karalođlu, «los que llamamos ilegales también son humanos. Queremos dar la bienvenida a las personas en condiciones más humanas hasta su expulsión. Este es el proyecto de nuestro Ministerio del Interior, (...) que financia una parte. Vamos a construir, *insh'allah*, un buen albergue [el centro de detención], para ellos. Por supuesto, esto no es un lugar donde permanecer de forma permanente, sólo se alojarán allí entre el momento de su detención y el de su expulsión.²¹»

De esta manera Turquía se integra más que nunca a la «Europa de los campos», un

²⁰ Véase el sitio web: [ec.europa.eu / enlargement](http://ec.europa.eu/enlargement).

²¹ Conferencia de Prensa, junio de 2010.

Segunda parte

Los polizones en los puertos y en el mar

III. Granos de arena en el transporte marítimo

En 2010, a más de 393.000 ciudadanos no comunitarios se les negó la entrada en las fronteras exteriores de la Unión Europea: 336.789 en las fronteras terrestres, 50.087 en los aeropuertos y 6.704 en las fronteras marítimas¹. Entre éstos, los polizones descubiertos en barcos de la marina mercante parecen mucho menos numerosos que los migrantes interceptados en las líneas de viajeros.

Sin embargo Migreurop ha optado por centrarse en estos polizones de los barcos de carga, no sólo porque estas situaciones permanecen muy discretas y opacas, sino porque revelan una transferencia de responsabilidad de la autoridad pública a actores privados, sobre los planes de control fronterizo y la asunción de los migrantes interceptados. A diferencia de otros tipos de fronteras, este proceso resulta especialmente avanzado en las zonas portuarias.

Dentro de las comunidades portuarias, estos migrantes inquietan y movilizan a muchos actores. A pesar de que los intereses de los poderes públicos y de las empresas privadas no sean de la misma naturaleza, convergen en la aplicación de la política migratoria europea de un lado y en la prioridad de la actividad económica del otro.

De hecho, estas situaciones crean dificultades para los profesionales del transporte marítimo. La presencia de polizones puede tener un impacto directo en los resultados de las empresas del puerto (inmovilización del navío que genera gastos para el armador, retrasos en las entregas, etc.) y, en general,

sobre la actividad de los puertos. Desde los años noventa, se han puesto en práctica diversos procedimientos dirigidos a desembarcar lo más rápido posible a los pasajeros considerados indeseables; los actores portuarios usan diferentes estratagemas para resolver el «problema de los polizones» en perjuicio de los derechos de estos últimos.

Por tanto, los diversos modos de cooperación plantean hoy las cuestiones sobre la absorción del poder soberano de controlar las fronteras por el mundo de los actores privados e incluso la privatización de la gestión de los flujos migratorios.

El interés que plantea este fenómeno migratorio destaca cuatro temas emblemáticos de los daños causados por las políticas europeas de asilo e inmigración:

- La gran duración de los periplos migratorios, verdaderas odiseas vividas por miles de personas;
- Las legislaciones cada vez más restrictivas;
- El encierro de extranjeros en lugares de difícil acceso (en los barcos y en los puertos);
- Y la externalización de la gestión de los «migrantes indeseables» a los actores privados interesados en desembarcarlos lo más rápido posible para repatriarlos al país o puerto de origen.

Lugares y métodos

La investigación de los polizones marítimos se ha realizado en siete Estados de la Unión Europea y en un país vecino, o sea, 23 puertos en total: Alemania (Hamburgo), Bulgaria (Burgas, Varna), Chipre (Larnaca, Limassol), España (Algeciras, Barcelona, Bilbao, Valen-

¹ European Commission, SEC (2011) 620 final, 25.5.2011, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Annual Report on Immigration and Asylum (2010), p. 78.

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

cia), Francia (Burdeos, Caen, Cherbourg, La Rochelle, Marsella, Saint-Nazaire), Italia (Bari, Catania, Génova, Nápoles, Palermo), Marruecos (Tánger) y Países Bajos (Rotterdam). En Bélgica, la revista de prensa efectuada por la Liga de Derechos Humanos, miembro de Migreurop, nos ha permitido tener elementos precisos relativos a los polizones interceptados en los barcos que llegan a los puertos de Amberes y Zeebrugge. El panel de puertos encuestados incluye importantes zonas portuarias como Rotterdam o Hamburgo, puertos de talla media como Barcelona, Génova o Marsella y puertos más pequeños –en términos de volumen de tráfico– como Varna o La Rochelle.

En cada zona portuaria, se realizaron entrevistas con diferentes actores del mundo profesional marítimo (agentes navieros, capitanes de barco, etc.), del mundo asociativo (acogida de marineros, defensa de inmigrantes, etc.) y autoridades locales y nacionales. También se recogieron testimonios de los migrantes.

En los siete países, los miembros de Migreurop y asociaciones colaboradoras han permitido realizar las diferentes investigaciones. Este informe es también el resultado de cuatro encuestas realizadas en Alemania, Bulgaria, España e Italia en el marco de las actividades de *Echanges et Partenariats*². Finalmente, este informe ha contado con el apoyo del observatorio de derechos marinos (Nantes, Francia) y del programa de investigación *TerrFerme*³.

² <http://ep.reseau-ipam.org>

³ «Les dispositifs de l'enfermement. Approche territoriale du contrôle politique et social contemporain». Con base en Burdeos, este programa 08-JCJC-0121 está financiado por la Agencia nacional para la investigación (ANR) y por el Consejo regional de Aquitania, <http://terrferme.hypotheses.org>

Siglas

Acnur	Alto Comisariado de Naciones Unidas para los refugiados
Anafé	Asociación nacional de ayuda en las fronteras para los extranjeros (Francia)
Ceseda	Código de entrada y residencia de extranjeros y del derecho de asilo (Francia)
Cdpmm	Código disciplinario y penal de la marina mercante (Francia)
Cie	Centro de identificación y expulsión (Italia)
Cra	Centro de retención administrativa (Francia)
Fal	Convención para facilitar el tráfico marítimo internacional
Ispis	<i>International ship and port facility security code</i>
Lpemm	Ley de puertos del Estado y de la marina mercante (España)
Ofpra	Oficina francesa de protección de refugiados y apátridas (Francia)
Omi/Imo	Organización marítima internacional / <i>International maritime organization</i>
Paf	Policía de fronteras
P&I club	<i>Protection and indemnity insurance club</i>
Solas	Convención internacional para la protección de la vida humana en el mar

III. Granos de arena en el transporte marítimo

De todos los movimientos de mercancías del mundo tres cuartos corresponden al transporte marítimo: cerca de 25.000 millones de toneladas de carga circulan a través de mares y océanos¹. En medio de estos inmensos cargamentos, migrantes y solicitantes de asilo se enfrentan continuamente a situaciones de un permanente deambular, privados de derechos.

Viajar en barcos de la marina mercante

Personas entre las mercancías

Entre los barcos de la marina mercante, los de transporte de coches o *Ro-Ro* y los graneleros son los más usados por los polizones. Varias personas concernidas así lo han indicado, y un capitán de barco precisa que «los polizones toman a menudo un *Ro-Ro*, porque es más fácil el acceso». En Marsella, Génova y Barcelona, naves de este tipo provenientes de puertos de África Occidental y África Central, como Douala y Port-Gentil, traen regularmente polizones a bordo. En el puerto de Nantes-Saint Nazaire, las pocas personas interceptadas suelen llegar cerca del puente de Cheviré o vienen en barcos madereros. En cambio, los graneleros que transportan fertilizantes u otros materiales peligrosos permiten en general pocas posibilidades para que los migrantes viajen en la bodega de carga. Pierre Sauvestre, director

de la agencia Cogemar² en La Rochelle recuerda haber encontrado muerta «una persona en un bloque donde había urea³: el cadáver estaba momificado.»

Por el contrario, muy pocos migrantes viajan en petroleros o barcos que transportan materiales peligrosos, como los metaneros. Las importantes medidas de seguridad en torno a las instalaciones portuarias limitan el acceso de las personas que no participan en las operaciones de carga y descarga. Asimismo, el número de inmigrantes interceptados en el interior de los contenedores es muy bajo, a pesar de que la contenerización de la carga se ha incrementado sustancialmente durante la última década⁴. Ese sistema de transporte se ha vuelto demasiado peligroso, ya que casi todos los recipientes están sellados. Ocurre, sin embargo, que se encuentre gente en el interior de un contenedor. Por ejemplo, el lunes, 26 de febrero de 2007, fueron descubiertos ocho marroquíes en Amberes a bordo de un portacontenedores procedente de África. A su llegada al puerto, llamaron la atención de las personas que trabajan en el muelle, golpeando las paredes de acero del container donde estaban encerrados⁵.

² Empresa internacional de transporte marítimo.

³ Producto para la fabricación de fertilizantes nitrogenados.

⁴ La crisis económica en activo desde el último trimestre de 2008 ha hecho disminuir significativamente el mercado de contenedores.

⁵ MAP, «Ocho clandestinos marroquíes descubiertos en el puerto de Amberes», 27 de febrero 2007 [disponible en Internet].

¹ Rachel Rodrigues-Malta, «Villes portuaires horizons 2020. Les nouveaux enjeux du développement», Méditerranée, n° 111, 2008, p.9.

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

Invisibilidad de los polizones en los puertos

Tabla 1: Los polizones del mundo registrados por la OMI

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
«Situaciones» ⁶	267	183	98	96	244	252	494	314
Polizones	574	481	210	209	657	889	2 052	1.070

Fuente: Organización Marítima Internacional.⁷

La OMI (Organización Marítima Internacional) publica periódicamente estadísticas sobre los polizones en el mundo marítimo (ver Tabla 1). A la vista de las cifras del año 1999 (545 «situaciones», registradas y 2.253 polizones)⁸ hubo una disminución significativa en la década de 2000, un período durante el cual se instalaron en los puertos las medidas de seguridad relativas al Código Internacional PBIP (ver capítulo II). Con posterioridad, el número de casos registrados por la OMI ha aumentado hasta asemejarse al de finales de los noventa; el incremento puede estar relacionado con el mayor número de inspecciones en las zonas portuarias o de intentos de paso.

Estas cifras, que siguen siendo pequeñas, están lejos de ser exhaustivas, porque a la luz de las investigaciones realizadas en varios puertos europeos, los Estados, por un lado, no registran todas las situaciones, y por otro, no parecen transmitir todos los elementos a la OMI. Como prueba de ello, en España, las últimas cifras oficiales son de 2003 y 2004: 502 y 387 polizones⁹ respectivamente, lo que

⁶ Una «situación» es la llegada de una o más personas.

⁷ Ver su sitio web: imo.org.

⁸ Para 1998, la OMI sólo se indica el número de «situaciones» (504).

⁹ De treinta y un puertos en total. Los datos se refieren principalmente a los puertos de Algeciras, Barcelona, Cádiz, Las Palmas y Valencia, los de Bilbao no están disponibles [Fuente: Comisaría General de Extranjería y Documentación].

significa en esos dos años, una cifra mayor que la de la OMI para todo el mundo.

Por lo que sabemos, no hay ninguna base de datos a nivel europeo, y las estadísticas por países son incompletas. Las preguntas hechas por Migreurop en diciembre de 2010 al Ministerio del Interior español sobre el número de polizones llegados en el período 2005 a 2010 no tuvieron respuesta. Las únicas cifras recientes de que se dispone con mayor frecuencia son del ámbito de un puerto. Por ejemplo, en 2007, el puerto de Barcelona ha registrado 72 polizones, y el total de polizones fue de 197 para el período 2005 a 2007¹⁰. Uno de los responsables de la policía en las fronteras marítimas del puerto de Bilbao, dijo que en los años 2005 y 2006, «había por lo menos tres o cuatro polizones que llegaban cada semana, ahora son sólo dos o tres al año». Sin revelar cifras exactas, uno de aquellos indicaba que en Barcelona, Valencia, Tarragona y Bilbao, «trabajó con una treintena de polizones en 2010, sin contar los que no tienen que ser repatriados por vía aérea ya que permanecen en el barco.»

En Italia, el número de polizones rara vez es revelado. Un artículo publicado en *La Repubblica*, sin embargo, nos dice que 93

¹⁰ Cifras proporcionadas por la *Comisaría General de Extranjería y Documentación* y mencionadas por Antonio Baquero, «Unos 350 llegan al puerto de BCN en cinco años», *El Periódico de Catalunya*, 27 de abril de 2008.

III. Granos de arena en el transporte marítimo



Contenedores en el puerto de Barcelona © Julia Burtin

inmigrantes fueron interceptados en el puerto de Génova en 2009, lo que significa un aumento del 30% respecto al año anterior.¹¹

En La Rochelle, según un ex oficial de la PAF, el número oscilaba de veinte a treinta en los años noventa, y entre quince y diez en la década de 2000. El jefe de la agencia Cogemar precisa que en 2010, nueve personas fueron descubiertas en los barcos de su empresa: «El año anterior, decía, sólo tuvimos una. Hace diez años, a veces teníamos treinta personas en un solo año. «En Saint-

¹¹ Massimo Calandri, «A Genova sbarcano sempre più clandestini», *La Repubblica*, 31 de marzo de 2009.

Nazaire, según varios interlocutores, el número de extranjeros interceptados en el puerto también ha disminuído considerablemente, y se reduce a menos de una docena de personas al año. En un informe de Anafé de 7 de mayo de 2003 relativo a las zonas de espera de Nantes y Saint-Nazaire, se señala que el número de polizones era más elevado en la década de 2000 (46 en 2000, 23 en 2001 y 61 en 2002).

En los tres grandes puertos del norte de Europa que son Amberes, Rotterdam y Hamburgo, el número de personas interceptadas también ha disminuído en los últimos años. En el puerto de Amberes, el número de po-

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

lizones —que son en su mayoría de países africanos— censados, fue de 200 en el primer semestre de 1990 (199 en 1989, 218 en 1995 y 164 en 1996)¹², cayendo a 102 en 2005 y a 37 en 2009, según el Departamento de Inmigración. En el mayor puerto de Europa (Rotterdam), sólo unas pocas docenas de polizones fueron registrados en los últimos años, mientras que en la década de 1990 y principios de 2000, según la Oficina de Extranjería¹³ varios cientos de personas llegaron en los cargueros. En Hamburgo —el segundo puerto de Europa— el número de llegadas disminuyó de unas 60 a 80 a principios de 2000 a una decena de personas desde 2005. De acuerdo con un oficial de la policía marítima de Hamburgo, «su número era de 170 en la década de 1990. No es nada si tenemos en cuenta el número de personas que llegaban en esa época por la frontera verde. (...) ¿No es una cifra ridícula? Obviamente, nos dieron qué hacer, pero realmente no se puede hablar de presión migratoria».

A partir de estas imágenes y cifras, se pueden retener dos cosas. Desde la aplicación del Código PBIP, el número de polizones desembarcados en los puertos europeos se ha reducido considerablemente. Sin embargo, muchos creen que lo realmente importante ha sido la aplicación de esta regulación en origen, en los puertos africanos. Por otro lado, aunque esas cifras sean parciales, vemos que el número de personas interceptadas es mayor en los puertos del sur que en los del

norte de Europa. Esta diferencia podría estar relacionada con el hecho de que los migrantes son desembarcados durante el desembarco inicial, y luego devueltos a su país de origen.

Auténticos periplos migratorios

Las autoridades de los estados europeos, con su legislación en materia de lucha contra la inmigración ilegal, establecida desde hace varias décadas, obligan a los armadores a efectuar controles antes de la salida del barco, tanto en las zonas portuarias para evitar el acceso no autorizado, como en los propios barcos.

EL ACCESO A LOS BARCOS

En los puertos de salida, el embarque de polizones es, en general, posible a través de los marinos, estibadores, u otras personas que trabajan en los muelles, como trabajadores de mantenimiento del buque. Los tiempos de carga, que son generalmente más largos para un granelero que para un portacontenedores, ofrecen algunas oportunidades más a los candidatos al exilio. Roland Doriot —voluntario de las casas de acogida a los marineros de Nantes y Saint-Nazaire y marino en la década de 1980 y 1990— nos recuerda que cuando trabajaba, «los polizones llegaban a subir al barco por el portalón. En algunos barcos, también era bastante fácil conseguir meterse en los contenedores vacíos, ya que no iban sellados y las personas se podían ocultar en ellos». Con la introducción del Código PBIP la mayoría de los contenedores están sellados¹⁴ antes de ser llevados al puerto, lo que no impide totalmente la presencia de los polizones pero que hace subir mucho el precio a pagar por acceder a los barcos.

¹⁴ Los contenedores no sellados están abiertos para asegurarse de que no hay nadie.

¹² Eddy Surmont, «Le corps de deux Africains dans un cargo à Anvers», *Le Soir*, 20 de enero de 1997 [disponible en Internet]

¹³ En todos los puertos de Bélgica (Amberes, Gante, Ostende, Zeebrugge), el número de polizones interceptado ha disminuido de manera constante: 306 en 2002, 239 en 2003, 150 en 2004, 128 en 2005, 116 en 2006, 90 en 2007, 91 en 2008 y 61 en 2009.

III. Granos de arena en el transporte marítimo

ESCONDIDOS EN EL BARCO

En los textos y en las legislaciones nacionales, el hecho de esconderse en un barco es mencionado a menudo, lo que nos recuerda que se trata de una práctica inmemorial. La Convención Internacional de 1957 define en su artículo primero al «pasajero clandestino» como «una persona que (...) está escondida en un barco sin el consentimiento (...) del capitán». El Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional (FAL) de 1965 y modificado en 2002, lo describe como «una persona que se esconde a bordo de un buque, o (...) en la carga embarcada después» en el barco.

Así, en los puertos de salida, los capitanes pueden pedir a los marineros que busquen en todos los rincones de la nave. A veces, eso permite a la tripulación desembarcar al pasajero no deseado antes de que el barco empiece a navegar¹⁵. Roland Doriol nos recuerda que «en algunos puertos como los de Abidján, Lomé, Cotonou y Pointe Noire, a menudo sucedía que una hora antes de la salida, se levantaban las pasarelas y nos dedicábamos a la búsqueda de los inmigrantes ilegales. Buscábamos por todas partes, en todos los rincones, los botes salvavidas, chimeneas, cabinas, armarios, detrás de los ventiladores, en los conductos bajo el suelo de las máquinas, etc.» Pero uno de los responsables de la agencia Cogemar en La Rochelle precisa que «nunca es fácil, siempre hay cosas que no controlamos. Es imposible registrar cualquier barco de arriba a abajo, los barcos tienen grandes volúmenes. Y con la restricción

¹⁵ El 21 de noviembre de 1995, en el puerto de San Pedro (Costa de Marfil), la tripulación del *Elise D* pudo así desembarcar a quince polizones que fueron entregados a las autoridades locales. Ver Eddy Surmont, «Aller simple pour les quatre clandestins survivants de l'Elise D», *Le Soir*, 28 de Diciembre, 1995 [disponible en Internet].

del número de marineros en las tripulaciones, es aún más difícil.»

Un ex funcionario de la PAF en la Rochelle sostiene que en los transportes de vehículos los migrantes también pueden esconderse en las rampas, pero a veces algunos rastros físicos (botellas de agua, restos de comida) señalan su presencia.

Los exiliados a menudo viajan en condiciones que ponen en riesgo sus vidas. Por ejemplo, el 20 de diciembre de 2005, diez jóvenes nigerianos fueron descubiertos en muy malas condiciones «en la esclusa de Kallo, cerca del puerto de Amberes, después de un viaje de once días que habían costado la vida a dos de sus compañeros. La investigación reveló que el capitán del *Ro-Ro*, ignoraba su presencia a bordo». El responsable del puerto indicó que los clandestinos se habían introducido en un espacio técnico situado debajo del timón. «Cuando salieron de su insólito escondrijo, estaban deshidratados y hambrientos; no llevaban más que un pantalón y una camiseta y temblaban de frío después de pasar 11 días en este pequeño agujero sin calefacción». El *Saint Elmo*, «de bandera maltesa, pero que pertenece a un armador de Nápoles, llevaba coches. Había zarpado de Lagos el 9 de diciembre, con destino a Libourne, con escala en Amberes.»¹⁶

DESEMBARCOS ALEATORIOS

Como hay pocos polizones a los que se les permite entrar en el territorio, por lo general, continúan su viaje a bordo del buque en el que han subido. La mayoría de los países del mundo se niegan a dejarlos desembarcar.

En España, de los 889 polizones llegados en 2003 y 2004, casi el 78 % permanecieron

¹⁶ Citas extraídas del artículo: «D'abord des soins pour les clandestins», *La Libre Belgique*, 23 de diciembre de 2005. [disponible en Internet].

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.



Contenedores en el puerto de Barcelona © Julia Burtin

cieron a bordo antes de continuar su «viaje». Los otros fueron devueltos en avión a su país de origen (véase el capítulo IV).

En 2002, ACNUR planteó el caso de dos iraquíes retenidos en un barco en Limassol (Chipre) durante casi dos semanas mientras su situación se resolvía. Previamente Suecia, Países Bajos, Reino Unido, Irlanda y España habían denegado la entrada de los dos hombres en su territorio¹⁷.

En noviembre de 2005, tres argelinos, y tres marroquíes embarcados en el puerto de Tánger en el portacontenedores *Kenza* fueron interceptados en Rotterdam. «Los tres

argelinos hicieron la solicitud de asilo y el barco partió con los otros tres a Casablanca, vía el puerto alemán de Bremerhaven. Pero al regresar el *Kenza* a Rotterdam a finales de diciembre, las autoridades holandesas devolvieron al comandante a dos de los tres pasajeros, que habían visto rechazada su solicitud de asilo. El 3 de enero de 2006 en Casablanca, ante la negativa de las autoridades marroquíes a admitir a los dos pasajeros, son devueltos para un segundo viaje a Rotterdam. Y el 15 de enero, las autoridades holandesas exigían al *Kenza* que readmitiera a bordo al tercer argelino cuya solicitud también había sido rechazada.»¹⁸.

¹⁷ William Walters, «Bordering the Sea: Shipping Industries and the Policing of Stowaways», *Borderland e-review*, vol. 7 N° 3, 2008, p. 5 [disponible en: borderlands.net].

¹⁸ Olivier Clochard, *L'interminable errance des passagers clandestins maritimes*, in Luc Cambrezy & al. (ed.) *L'asile au sud*, París, La Dispute, 2008, p. 173-186.

III. Granos de arena en el transporte marítimo

Por el contrario, la policía del puerto de Varna relata el caso de unos migrantes que se negaron a desembarcar en Bulgaria. Querían continuar su viaje, con la esperanza de conseguir desembarcar en otro país de la UE. De igual manera, el 2 de julio de 2004, un barco de bandera maltesa llevaba dos ruandeses y un somalí que se negaron a bajar en Varna a solicitar asilo. El 27 de abril de 2005, cuatro marroquíes a bordo de un barco georgiano proveniente de Turquía querían ir a Italia: el barco continuó con los cuatro pasajeros.

Un viaje (no) sencillo a Génova

Después de haber realizado un primer viaje a Brasil en 2007, en barco y acompañado por otra persona, Abou Sylla, de nacionalidad guineana era devuelto a Senegal en avión. En abril de 2008, intenta una nueva aventura a bordo de un buque de la marina mercante.

«Después de haber pasado seis meses en Dakar, abandoné Senegal en barco. Una persona que trabajaba en el puerto me ofreció, a cambio de 500 euros, subir a un buque maderero que se dirigía a Europa. Mi escondite estaba situado en la parte superior de la nave, en una cabina donde había un agujero desde el que pude observar cómo los marineros registraban el barco antes de la salida. Al tercer día, después de no haber comido nada, me presenté a la tripulación que se hizo cargo de mí. Como mis ropas estaban sucias, algunos marineros me propusieron lavarlas y me dieron ropa nueva. (...) De Dakar a Génova, el viaje duró ocho días con una breve escala en Tenerife, dos o tres horas, durante la cual tuve la oportunidad de romper la puerta de mi camarote y deslizarme abajo, por la gran cuerda situada en la parte posterior de la embarcación. Pero como yo iba vestido con ropas que llevaban el nombre de la embarcación, la policía rápidamente me encontró y me entregó al capitán del buque, que era de

nacionalidad italiana. Cuando el barco largó amarras, los marineros, que eran en su mayoría de nacionalidad rumana, me encerraron en otro camarote. Durante todo el viaje fui relativamente bien tratado. Sólo un marinero fue grosero conmigo y me dio una bofetada y se llevó mi anillo de oro. (...) A la llegada a Italia, llamaron a la policía que se registró mis huellas digitales. Luego me quedé en la nave que regresaba a Dakar.

Pero como el barco tenía algunas averías, tenían que hacerle algunas reparaciones, con lo que estuvo inmovilizado durante ocho días en el puerto de Génova. Encerrado en el camarote, tenía que golpear en el cristal para conseguir agua, lo que también permitió que uno de los trabajadores me viera. Pero no nos entendíamos. Entonces arranqué un papel pegado a un cristal y le hice señal de que quería escribir. Me trajo un bolígrafo y escribí la palabra help. (...) Se puso en contacto con una abogada que subió a bordo y así pude desembarcar para presentar la demanda de asilo. Y al cabo de unos meses, conseguí la protección subsidiaria.

[Entrevista realizada en mayo de 2011]

Extrema vulnerabilidad de los polizones

Tragedias humanas

Desde hace unos veinte años, hay artículos de periódico que regularmente vienen a recordar el peligro de los viajes de los polizones en la carga marítima. Viendo el mapa de muertes en la frontera¹⁹, vemos que los barcos son escenario de accidentes mortales. Hay gente que muere por asfixia debido a que navegaba cerca de ser sustancias muy peligrosas (fosfatos, urea, etc.). Otros mueren porque no pueden alimentarse. Algunos, por último, son víctimas de tripulaciones sin escrúpulos que los asesinan tirándolos por la borda.

¹⁹ Disponible en: blog.mondediplo.net.

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

MUERTOS A BORDO...

Aunque la muerte de 58 chinos asfixiados en un contenedor entre Zeebrugge y Dover en junio de 2000, sigue siendo uno de los accidentes más mortíferos de la política europea de inmigración de los últimos veinte años, muchos otros puertos europeos, entre ellos Amberes, también han tenido eventos de este tipo. A veces los cadáveres se encuentran en el fondo de las bodegas de los buques de carga: dos personas en el *Elise D* el 28 diciembre de 1995²⁰, y pocos días después dos más en el *Nedlloyd Zaandam* de bandera alemana²¹. Estas personas a menudo son de origen africano. Hemos visto ya el caso de los dos nigerianos embarcados clandestinamente a bordo del transbordador *Saint-Elmo* muertos en el mar dos días antes de la llegada a Bélgica. Los sobrevivientes hablaron de «un viaje de doce días, sin comida ni agua pasando del calor de su país a los rigores del invierno europeo»²². También algunos puertos españoles están preocupados. Por ejemplo, el 28 de abril de 2008, en el puerto de Fuerteventura (Islas Canarias), de once personas que viajaban a bordo del carguero *Rosa Delmas*, cinco murieron.

Por último, sucede que algunos polizones se ahogan después de saltar desde la cubierta del barco para llegar a la costa a nado, con la esperanza de escapar de las autoridades portuarias. Este fue el caso de un argelino en octubre de 2010, cuando el barco llegó al puerto de Valencia. Como respuesta,

²⁰ Eddy Surmont, «Aller simple pour les quatre clandestins survivants de l'Elise D», *Le Soir*, Le Soir, 28 de Diciembre, 1995 [disponible en línea].

²¹ Surmont Eddy, «Sont-ils morts avant ou pendant le trajet entre Dakar et Anvers?» *Le Soir*, 2 enero 1996 [disponible en Internet].

²² Isabelle Lemal, «Deux clandestins nigériens périssent en mer», *Le Soir*, 27 décembre 2005 [disponible en Internet].

los barcos entran en puerto a veces acompañados de un barco de la policía cuando un polizón se encuentra a bordo. Un inspector de la policía búlgara de fronteras, nos explica que ello ayuda a asegurarse de que el migrante no salte por la borda.

... O LANZADOS POR LA BORDA

Durante nuestras investigaciones, nunca les preguntamos a los entrevistados si tenían conocimiento de crímenes similares a los cometidos en el caso de *Ruby Mac* (ver recuadro). Sin embargo, varias personas han mencionado este asunto en las conversaciones, en referencia a situaciones similares que pueden haber ocurrido.

Según un comandante en jefe de un puerto francés, la tripulación no dudaría en lanzar al mar a los polizones. Sin embargo, él no creía que algo así sucediera en los buques de la naviera *Delmas*, pero no fue tan categórico para los barcos de la compañía *Necoship*²³. Según él, «en algunos buques, las condiciones de trabajo son tan malas que, llegado el caso, puede plantearse la cuestión de los alimentos y la dificultad de alimentar a más bocas.»

En el puerto de Marsella, un capitán rumano no pone en duda la existencia de este tipo de tragedias. Se refiere a otro capitán rumano que habría arrojado por la borda a dos migrantes, y agregó: «No se puede viajar con ellos, son unos indeseables en cualquier lugar; de manera que puede suceder»²⁴.

En España, al ser consultado sobre el destino de los polizones que no podían ser desembarcados por falta de identificación o de tiempo para completar el proceso de repatriación en avión, dos agentes marítimos

²³ Estas palabras se cruzaban con las de un voluntario de una asociación de marineros.

²⁴ *Hommes à la mer*, película de Malek Sahraoui y Elvira Curtet, 2010.

III. Granos de arena en el transporte marítimo

respondieron que no ocurre «casi nunca». Entonces uno de ellos añadió que para los polizones sería mejor «saber nadar» y que «con un poco de suerte, [los marinos] los dejarán a tres millas de la costa.»

En ausencia de pruebas, muy difíciles de obtener, parece que el caso del *Mac Ruby* ha influido fuertemente en la mente de los profesionales de la marina mercante.

EL CASO DEL MAC RUBY

En noviembre de 1992, el barco Mac Ruby zarpó de Douala, Camerún, con un polizón camerunés a bordo. Durante la escala en Tokoradi (Ghana), ocho estibadores ghaneses embarcaron clandestinamente. Cuando la tripulación descubrió a ocho de los pasajeros, el capitán y los marineros ucranianos decidieron matarlos y tirarlos por la borda para evitar el pago de una multa en destino. Al hacer escala en el puerto de Le Havre (Francia), el superviviente ghanés contó lo sucedido y los crímenes estuvieron en primera página en todos los periódicos. En 1995, el capitán y su segundo, declarados culpables de complicidad en asesinato y secuestro, fueron sentenciados a cadena perpetua por el Tribunal de lo Penal de Seine-Maritime. Otros tres marineros fueron condenados a veinte años de prisión.

Más allá de este caso siniestro, hay que recordar que la industria de la marina mercante está marcada por una feroz competencia. La detención de un buque o las multas impuestas por las autoridades públicas crean costos significativos y limitan los beneficios. Se desarrollan muchos lazos financieros y económicos entre los marineros y el resto. El Mac Ruby había sido previamente dirigido por dos comandantes, que habían sido sucesivamente despedidos por no haber sido capaces de «gestionar» la presencia de los polizones en el buque, que enarbola pabellón de las Bahamas. Los propietarios —es decir, los líderes del grupo monegasco Vlasov a través de sus filiales MC Shipping (EE.UU.) y V. Ships (con sede en

Chipre y Mónaco)— no han sido molestados por la justicia en el caso de los ocho asesinatos.

Aunque este caso ha estado marcado por varias condenas, otros hechos demuestran la indiferencia de la comunidad internacional, de los Estados, de los propietarios de buques, y de las autoridades portuarias con respecto de estos dramas. En mayo de 2004, un marino del Wisteria acusó a su capitán surcoreano de haber tirado por la borda a cuatro senegaleses frente a la costa de Mauritania²⁵. Después de que la policía detuvo al capitán, los tribunales españoles se declararon incompetentes para continuar con el caso porque los hechos se habían producido en aguas internacionales.

Pacto de silencio en torno a la solicitud de asilo

A la vista de las estadísticas obtenidas y las investigaciones realizadas en los diferentes puertos, el número de solicitantes de asilo que llegan en los barcos de la marina mercante es particularmente bajo en todos los países europeos. Ya sea en Alemania, Bulgaria, España, Francia, Italia o los Países Bajos, los diferentes actores (armadores, agentes marítimos, etc.) consideran por lo general que los polizones son migrantes económicos²⁶. La ausencia de solicitantes de asilo parece estar relacionada con varios factores. Téngase en cuenta en primer lugar que los textos y las prácticas relativas a la admisibilidad de las solicitudes, su tramitación urgente o no, y la libertad de la persona durante el período de tramitación pueden variar de un país a otro.

²⁵ José Luis Jiménez, «La Policía detiene a tres mandos del barco que abandonó a cuatro polizones en el mar», ABC, 30 mai 2004 [disponible en Internet].

²⁶ Las solicitudes de asilo de diez nigerianos llegados en el Saint-Elmo (ver arriba) terminaron en denegación y fueron repatriados por vía aérea a cuenta del armador.

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

Pero más allá de la diversidad de normas, cuando una persona desea solicitar asilo, el propietario debe comprometerse, a través de su seguro, a cubrir los gastos de repatriación en caso de que la solicitud sea rechazada. De lo contrario, puede recibir una multa de varios miles de euros (véase el capítulo II). Hasta que las autoridades permitan la apertura de un procedimiento o examinen la solicitud, el barco permanece retenido, lo que produce importantes costes adicionales para el propietario del buque y causa retrasos en las entregas pendientes.

Como resultado, los diferentes afectados hacen lo posible para que las personas no puedan solicitar asilo y sean rápidamente repatriadas por vía aérea a su país de origen o continúen su «viaje» en el barco durante el tiempo necesario para encontrar una solución en tierra. De manera que la política europea de sanción a los transportistas aparece claramente como un enorme obstáculo para el acceso a los procedimientos de asilo en Europa.

En España, el informe del Defensor del Pueblo sobre la asistencia jurídica a los extranjeros publicado en 2005, establece que en el período 2000-2003 llegaron 2.303 polizones a los puertos del estado español, y hubo un centenar de solicitudes de asilo (o sea, cerca del 4%). Durante el período 2004 a 2010, su número se dividió por tres: sólo se registraron 29 solicitudes de asilo.

Cuadro 2: Solicitudes de asilo en los puertos españoles (2008-2010)

Año	2008	2009	2010
Solicitudes de asilo	7	1	3

Fuente: Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados

En Barcelona, entre 2005 y 2007, de 197 polizones²⁷, el Colegio de Abogados de Barcelona no ha recibido más que tres solicitudes de asistencia jurídica a estos migrantes.

Por lo tanto, si nos atenemos a las diferencias entre el número de polizones llegados, el número de solicitudes de asistencia jurídica y el número de solicitudes de asilo registradas en las fronteras marítimas, podríamos ingenuamente concluir que la mayoría de los polizones a su llegada a los puertos españoles no quieren entrar en el territorio, ni disfrutar de la protección internacional. Es evidente que, como nos explicaba el abogado de Valencia Paco Solans, «no parece plausible que alguien que arriesga su vida para huir del país diga que no quiera entrar, por lo menos, en el territorio al llegar a un puerto español». Las asociaciones y los abogados señalan, así mismo, las discrepancias inexplicables entre el número de polizones y las de los inmigrantes interceptados a su llegada a los aeropuertos españoles, donde se producen numerosos rechazos de entrada y muchas solicitudes de asilo. Este proceso de invisibilización del polizón tiene una explicación y es el monopolio de la policía en el procedimiento. Como nos decía uno de los abogados que participaron en el Grupo de Trabajo sobre polizones de Barcelona²⁸: «En los puertos, sólo la policía está presente para evaluar si una persona afirma que quiere o no entrar en España. ¿Cómo saber si las declaraciones de los polizones se

²⁷ Antonio Baquero, «Unos 350 polizones llegan al puerto de BCN en cinco años», *El Periódico de Catalunya*, 27 abril 2008 (Fuente: Comisaría General de Extranjería y documentación).

²⁸ Este grupo de personas (abogados, activistas) se propone hacer respetar, con sus acciones, los derechos de los polizones en el puerto de Barcelona, mediante el establecimiento de contactos con todos los agentes del sector marítimo.

III. Granos de arena en el transporte marítimo

interpretan bien? Nadie está presente para observar el control policial». Javier Galparsoro, presidente de Cear Euskadi, dice que existe un «pacto de silencio» que se mantiene hasta la salida de la embarcación, por lo que añade que, «con el barco se va la frontera. Y con la frontera, el problema desaparece.»

En Alemania, en el puerto de Hamburgo, de las 15 personas que llegaron por mar en 2008, sólo dos solicitaron asilo. En 2010, de once polizones hubo tres solicitantes de asilo. Es asombroso ver de nuevo que sólo algunos de ellos buscan protección.

En otros puertos alemanes, el director de Unicon –compañía de seguros²⁹ que gestiona la «situación» (ver nota 6) de los polizones– cree que los extranjeros a bordo de las embarcaciones son en su mayoría refugiados económicos. Después de una entrevista en presencia de un intérprete, dice que sus empleados son capaces de discernir si «tienen o no razones para solicitar asilo por motivos religiosos o políticos. Si es necesario, nos ponemos en relación con ACNUR y trabajamos juntos para que la gente pueda presentar su solicitud. Pero cuando vienen aquí diciendo que quieren una vida mejor y un trabajo, eso no es una razón para solicitar asilo»³⁰. Obviamente, esto plantea la cuestión

²⁹ Una de las empresas privadas que tienen contratos con los armadores para asegurarse contra posibles riesgos relacionados con el transporte de mercancías. Entre estos riesgos, están los accidentes materiales, los bienes dañados y ... los polizones (ver cap. IV).

³⁰ Según el Sr. Glaser de la policía marítima, en Hamburgo la compañía de seguros no participa en la primera entrevista y se limita a la firma de la fianza, así como al contacto con los servicios consulares. Al parecer, una vez más, la práctica es diferente en diferentes lugares. De acuerdo con los Sres. Dohrn y Stroux, una aseguradora como Pandi Servicesen en aquel momento (años 90) no sólo estaba a bordo durante la entrevista, sino que también recogía información sobre el polizón, con el fin de .../

de si una entidad privada como ésta es competente para decidir si se debe hacer una demanda de asilo ante los servicios oficiales. En opinión del director de la misión de los marinos, los procedimientos se respetan, pero «no se preocupan demasiado en cuanto a la información sobre el derecho de asilo. Sin embargo, si se dice la palabra «asilo», entonces sí, se transmite el procedimiento a las autoridades». El destino de estos extranjeros estaría pues vinculado a la mera mención de esa palabra. En varios puertos europeos del Atlántico, los agentes privados a cargo de los polizones, han mencionado también que la policía a veces les pide que digan lo menos posible sobre el asilo. En Francia, el número de asilos en la frontera de las zonas portuarias es casi nula: el 99% de las solicitudes se registran en los aeropuertos de París Orly y Roissy y el resto de las solicitudes de protección proviene principalmente de los aeropuertos regionales.

En el puerto de Rotterdam (Países Bajos), el número de extranjeros en busca de protección es también muy bajo. Sin embargo, la policía portuaria no espera a que se pronuncie la palabra «asilo». Según los policías entrevistados, desde el momento en que entienden que la persona puede estar en peligro si regresa a su país de origen, dan los pasos necesarios para que la persona puede presentar una reclamación. El extranjero es conducido al puesto de policía del puerto y retenido durante varias horas, en que se lleva a cabo una entrevista inicial en presencia del agente naviero que representa a la compañía de seguros P&I del armador. A continuación, el solicitante es llevado a una zona de espera o detención del país³², mientras se estudia su

/... clasificarlo en sus documentos y hacer más atractivos sus servicios. Estas realidades no han sido mencionadas durante las entrevistas.

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

solicitud de entrada en el territorio a título de asilo.

Finalmente, también en Bulgaria los puertos de Burgas y Varna se ven poco afectados por la llegada de solicitantes de asilo, hecho relacionado con el comportamiento de la gestión policial. En 2007, en el puerto de Burgas, cuatro polizones embarcados en Senegal vieron denegada su entrada en el territorio por asilo por parte de las autoridades. Después de que ACNUR fuera informado por el capitán del barco, la policía, dió su «consentimiento» para aceptar que los cuatro candidatos fueran conducidos al centro de detención de Busmantsi cerca de Sofía, lo que que no había podido ser en el caso de los dos iraquíes llegados a Varna en 2003.

SOLICITUDES DE PROTECCIÓN RECHAZADAS POR LA POLICÍA BÚLGARA

El 24 de febrero de 2003 en Beirut (Líbano), dos iraquíes abordaron el Cape Bear, barco de bandera liberiana, escalando por la cadena del ancla y se escondieron en la bodega. Las dos personas fueron descubiertas entre los puertos de Zawiya (Libia), donde la nave se detuvo, y Varna (Bulgaria). Durante el resto del viaje, fueron encerrados en una cabina de la embarcación. A su llegada a Varna el 28 de febrero, la policía se negó a considerar su solicitud de protección. El 12 de marzo, fueron entrevistados de nuevo por el capitán del barco y un agente naviero. Estos últimos consideraron que la solicitud de protección se debía tomar en cuenta. Al no conseguir respuesta de la policía de Varna, el capitán envió un correo electrónico a las autoridades

des de la policía de Bulgaria, a la Agencia Estatal para los Refugiados y a ACNUR. El 15 de marzo, un abogado del Bulgarian Helsinki Committee subió a bordo para hablar con los pasajeros y tomar en cuenta su solicitud de asilo y ACNUR solicitó formalmente a la policía de fronteras el desembarque de los dos pasajeros. A pesar de las diversas gestiones, las solicitudes de asilo no se registraron hasta el 17 de marzo, fecha en que el barco salía del puerto de Varna (con cuatro días de retraso sobre su calendario previsto). Cuando llegaron a Constanza (Rumania), los migrantes fueron finalmente desembarcados y recibieron protección humanitaria.

La presencia de menores no acompañados entre los polizones

Los jóvenes extranjeros que viajan en estos barcos grandes no parecen beneficiarse del régimen especial que debería serles concedido. Por ejemplo, en Francia, el Código Disciplinario y Penal de la marina mercante señala que «los menores deben estar separados de cualquier otra persona embarcada» (artículo 29). Sin embargo, las condiciones materiales de los barcos ofrecen pocas soluciones. Según varios relatos, las tripulaciones en general, mantienen a las personas en uno o varios camarotes, independientemente de la edad de los pasajeros. En La Rochelle, un oficial de la PAF precisa que cuando una persona se declara menor es seguida por un administrador ad hoc hasta su colocación en una estructura especializada. Pero se trata de «situaciones excepcionales», según la policía.

Preguntados acerca de la presencia de menores entre los polizones, la policía de fronteras de Bilbao responde que no hay tal. Sin embargo, la prensa menciona la existen-

³² El centro de deportación Zestienhoven (Uitzetcentrum), la zona de tránsito de Schiphol-Oost (Passantenverblijf), el centro de detención en la frontera de Schiphol-Oost (Grenshospitium), o el centro de detención de Alphen aan den Rijn (artículo 6 de la ley holandesa sobre los extranjeros)

III. Granos de arena en el transporte marítimo

cia de menores de edad; también lo hace la asociación CEAR, que intervino recientemente en un caso de polizones recién llegados a los puertos del norte de España y de Valencia. Por ejemplo, Javier Galparsoro de CEAR Euskadi cita la llegada en junio de 2009 de dos ghaneses menores de edad a bordo de un buque noruego, el *Virana*, al puerto de Vigo, en Galicia. Se dice que «uno dijo que tenía 13 años y el otro, 15. La policía no dio cuenta a ninguna organización, ni abogado y sólo hablando con una periodista, con mucha posterioridad a los hechos, nos enteramos de la historia. La prueba ósea llevó a la conclusión de que eran mayores, sin contra-análisis, sabiendo, como se sabe, el margen de error de este tipo de prueba. Los testigos, por supuesto, no hablaban el idioma de la intérprete, y si un testigo no entiende la entrevista, ¿qué pruebas hay? Cuando se les preguntó sobre las razones para irse de su país, uno de ellos respondió que cuando murieron sus padres, habían surgido problemas en su tribu. La policía no quiso saber más. El chico no había dicho «asilo» y no había indicado que quería entrar en España. Sólo dijo que no quería regresar a su país. Los dejaron sin asistencia legal en la nave antes de que partiera para Francia». El Tribunal Superior de Galicia, a solicitud de CEAR ha reconocido en una resolución dictada el 25 de mayo de 2011 la responsabilidad de la Subdelegación del Gobierno en «la denegación de protección efectiva en relación con el derecho a la asistencia jurídica gratuita» a estos dos menores de edad: una decisión descrita como «histórica» por la asociación, aunque no se hayan dictado «sanciones» y que «no repara más que parcialmente las graves irregularidades observadas habitualmente en los puertos gallegos³³». Por

último, el Colegio de Abogados y la Asociación CEAR tuvieron conocimiento por la prensa³⁴ de la llegada al puerto de Valencia, el 7 de octubre de 2010, de siete polizones argelinos muchos de los cuales eran menores de edad.

OC

³³ «El TSXG declara «lesión del derecho fundamental» de dos polizones llegados a Vigo en 2009», *El faro de Vigo*, 1 junio 2011 [disponible en Internet].

³⁴ Javier Martínez, («Un polizón muere ahogado en aguas de Valencia tras saltar de un buque», *Las provincias*, 8 octubre 2010 [disponible en lasprovincias.es]).

IV. Dinero en juego y medidas de seguridad

Personas atrapadas en asuntos económicos importantes

Polizones y transportistas están teóricamente sujetos a sanciones penales y/o financieras considerables según está previsto en las legislaciones nacionales. Las sumas en cuestión son tales que las compañías de seguros de responsabilidad civil (P&I clubs) han construido la figura del «clandestino» como un riesgo contra el cual las compañías deben protegerse. A pesar de la posibilidad de eludir las sanciones en la práctica, las pérdidas financieras inherentes a la presencia de un pasajero «no deseado» en el transporte marítimo, en un contexto donde prima el rendimiento económico, lo convierten en un tema importante.

Sanciones que amenazan a los polizones

Los polizones se exponen a sanciones penales. Las sanciones no son automáticas, ya que dependen de las leyes nacionales, y parece que generalmente no se aplican desde el momento en que, finalmente, el pasajero es devuelto a su país.

Aparte del procedimiento de expulsión, Alemania no establece sanciones penales para castigar la llegada clandestina de un pasajero a un puerto alemán. En cambio, en Francia, el artículo L5531-15 del Código de Transportes establece que «se castigará con seis meses de prisión y una multa de 3.750 euros el hecho de entrar de forma fraudulenta en

un barco con la intención de hacer una travesía de altura o de cabotaje internacional.» Asimismo, el artículo L621-1 del Código de entrada y estancia de extranjeros y asilo (CESEDA) establece que un polizón que entra sin la documentación necesaria en aguas territoriales francesas, aunque no haya bajado del barco, será castigado con un año de prisión más una multa de 3.750 euros. Téngase en cuenta que, en todos los países, las leyes relativas a las políticas de inmigración se aplican tanto en su territorio como en sus aguas territoriales (hasta 24 millas náuticas de la costa).

En España, el «polizón» no está sujeto a sanción penal. En 1992, la Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante (LPEMM), derogó el Código Penal y Disciplinario de la marina mercante, que sancionaba en su artículo 70 el delito de abordaje con una pena de prisión y una multa. Desde entonces, la LPEMM define una serie de infracciones administrativas entre las que están «el embarque clandestino a bordo de un barco español», sancionable con una fuerte multa¹. Sin embargo, esta disposición no castiga a los pasajeros más que en el caso de un barco español², y por otro lado, según el delegado de P&I clubs, no parece que sea aplicada.

¹ Cf Eduardo Javier Ruiz Vieyetz, Informe sobre la condición jurídica de los polizones en los puertos de la comunidad autónoma del País Vasco, diciembre 1998.

² Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, 24 noviembre 1992, art 115.2.

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

Riesgo de multas y pérdidas económicas para los transportistas

MULTAS

Los transportistas también pueden ser objeto de sanciones, sobre todo financieras. El creciente número de multas para los transportistas, ha llevado a las aseguradoras de responsabilidad civil—las *Protection and indemnity insurance clubs* (P&I clubs)— a agregar una cláusula específica de polizones a su contrato.

En todos los puertos, las autoridades de control deben ser informadas de la presencia a bordo de pasajeros no registrados en el rol de la tripulación. La falta de notificación pueden ser sancionada con una multa. En Bulgaria, por ejemplo, la compañía se arriesga hasta 3.000 levas (1.500 euros), de multa, agravada en caso de reincidencia³. En términos más generales, cuando una persona es descubierta a bordo de un buque, el capitán deberá informar inmediatamente a las autoridades del próximo puerto de escala, de acuerdo con las instrucciones dadas en el cuarto capítulo sobre el tratamiento de los polizones del Anexo 2 del Convenio FAL⁴. Este principio tiene excepciones en las leyes y en la práctica. En España, las instrucciones de 2007 obligan al capitán—en la práctica el agente marítimo— a informar con «tiempo suficiente» a la policía de fronteras de la llegada de un inmigrante en un barco⁵. En

Rotterdam, la policía portuaria (*Rijmond Politie*, ZHP) estima que el capitán deberá avisar de la presencia de un «pasajero clandestino» en cuanto el buque entre en aguas nacionales holandesas. Si las empresas navieras no cumplen con este requisito, incurrirán en una multa de hasta 5.000 euros por persona.

Además de las multas relativas a la declaración de migrantes, las compañías pueden incurrir en otro tipo de sanciones económicas. En Francia, el artículo L. 5531-16 del Código de Transporte castiga con seis meses de prisión y una multa de 3.750 euros el hecho de favorecer el embarque o el desembarque de un polizón o de ocultarlo. Esta sanción se duplicará si el delito es cometido por una banda organizada. En España, el artículo 115.2.e de la LPEMM también penaliza a las compañías por la «fuga» de un polizón en un puerto español con una fuerte multa, considerando que el capitán se negó a «mantener el polizón a bordo». Finalmente, se pueden imponer multas a los transportistas cuando se permite desembarcar a las personas.

El investigador canadiense William Walters señala que las sanciones financieras contra los transportistas constituyen una fuente importante de preocupación: «Los transportistas dicen que las migraciones que suceden en todo el mundo no son culpa suya y que por lo tanto no deberían ser ellos los primeros responsables cuando se realizan controles de inmigración»⁶. Cabe señalar que

³ Ley de 23 de diciembre de 1998 sobre los extranjeros en la República de Bulgaria, reforma del 29 de abril de 2007, art 49.1.4 y 49.2.

⁴ Convenio de Facilitación «para facilitar el tráfico marítimo internacional». Entró en vigor el 5 de marzo de 1967. En virtud de este convenio, las «formalidades de información para los barcos que lleguen y / o salida de los puertos de los Estados miembros de la comunidad» europea, cf. Directiva 2002/6/CE que entró en vigor el 9 de abril de 2003.

⁵ Circular sobre el trato a los pasajeros clandestinos extranjeros de 28 de noviembre de 2007 de las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil, Dirección General de Política Interior y Dirección general de Inmigración.

⁶ William Walters, «Bordering the Sea: Shipping Industries and the Policing of Stowaways», *Borderland e-review*, vol. 7 n°3, 2008, p. 5 [disponible en el sitio: borderlands.net].

IV. Dinero en juego y medidas de seguridad



Acceso de seguridad a la entrada del puerto de La Rochelle © Olivier Clochard

en la práctica, desde el momento en que las compañías cooperan «satisfactoriamente» con las autoridades en el país de destino, estos países «puede considerar la reducción del importe de la tasa, teniendo en cuenta los intereses de propietario de la nave», como indica una circular FAL⁷. Esta circular sobre «Directrices sobre el reparto de responsabilidad por promover la solución satisfactoria de los casos de polizonaje» emitida por la Organización Marítima Internacional (OMI) en 1996, hace hincapié en «la cooperación entre todas las partes interesadas, así como los armadores, los capitanes o los países de embarque, desembarque y, finalmente, los países visitados durante las deportaciones.⁸»

⁷ Circular FAL.2/Circ.43 del 25 enero 1996 [disponible en Internet].

Así, en esta perspectiva, cuando el capitán no impide o facilita el procedimiento a seguir en el caso de que un polizón se presenta en un puerto, puede estar exento de pagar la multa. La policía portuaria neerlandesa, por ejemplo, indica que las compañías navieras prefieren colaborar en lugar de tener que pagar una multa. Del mismo modo, en España, los P&I clubs precisan que a partir del momento en que las compañías de seguros pusieron en funcionamiento los dispositivos de seguridad adecuados, el capitán no se suele considerar responsable de la fuga de persona y no sufrirá sanciones económicas.

⁸ Cf. Judith Attali, *Le transport maritime de passagers clandestins*, Universidad de Derecho, Economía y Ciencias Sociales de Aix-Marseille III, 2008 (Mémoire de master de Droit maritime et des transports), 2008.

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

LAS PÉRDIDAS ECONÓMICAS

Si bien los transportistas, a través de su colaboración con las autoridades de control, pueden reducir o prevenir el riesgo económico de las sanciones pecuniarias, W. Walters recuerda que las normas internacionales imponen a los armadores la organización y financiación de la repatriación de los migrantes (véase el capítulo IV). Cabe señalar que, cuando el seguro del armador del buque se hace cargo⁹ del migrante, aquél podrá cobrar una prima adicional de seguro¹⁰ (véase el recuadro «Palabras de los capitanes»).

A las pérdidas económicas, se añaden dos «riesgos» que pueden tener consecuencias pecuniarias: el posible aumento en el tiempo de viaje para desembarcar a uno o más «indeseables» y/o el retraso debido a una o más escalas en los puertos para llevar a cabo los trámites de control o de desembarque. Los polizones, representan, pues, una carga financiera tanto para el armador como para el fletador, lo que puede llevar a una discusión sobre la responsabilidad económica entre ambos. De hecho, a menudo, a diferencia del armador, el fletador (o arrendatario) del buque responsable de transportar las mercancías no es considerado responsable de los polizones pero sufre las consecuencias de su presencia. En este caso, según lo explicado una representante de un P&I club en Barcelona, «las compañías de seguros se apañan entre ellas.»

Un artículo publicado en la *Transport International Magazine* informaba de que «con el creciente énfasis actual en la rapidez de las

⁹Esto puede incluir los gastos de repatriación o gastos relacionados con la «securización» de la embarcación en la que se encierra al migrante.

¹⁰ En otras palabras, este es el coeficiente de bonus-malus de reducción o incremento, implementado por el seguro.

entregas y en los tiempos de rotación, los instintos humanitarios de los marinos se enfrentan a intensas presiones económicas». Así por ejemplo, «en octubre de 2004, el buque de carga alemán *Lydia Oldendorff* fue inmovilizado durante una semana en la costa de Malta tras el descubrimiento de dos polizones en uno de sus contenedores. El buque fue autorizado a dirigirse La Valeta, su próxima escala, y descargar las mercancías, pero no a desembarcar a los solicitantes de asilo. Mientras tanto, el armador estaba perdiendo dinero por retrasos en la entrega, mientras que las condiciones de vida a bordo se volvían insostenibles, tanto para los solicitantes de asilo como para la tripulación. Finalmente el barco fue autorizado a atracar en Italia».¹¹

Seguridad a ultranza en las zonas portuarias

Desde la década de 1980, el tema de la seguridad en el mundo marítimo está experimentando una creciente importancia. Por ejemplo, la Convención de Montego Bay¹² establece que un barco puede moverse libremente en el mar, siempre que no altere la paz y el orden público. Sin embargo, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, se están adoptando nuevas medidas para reforzar la seguridad marítima. Bajo el efecto del fortalecimiento de leyes contra el terrorismo, los países occidentales, con la ayuda de las organizaciones internacionales, han intensificado la «securización» de las llamadas áreas estratégicas, incluyendo los puertos. Después de

¹¹ «Critiqués quoi qu'ils fassent...» *Transport International Magazine*, 22 enero 2006 [disponible en Internet]

¹² Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar de 1982.

IV. Dinero en juego y medidas de seguridad

la Conferencia de los Estados Contratantes del Convenio SOLAS¹³, en diciembre de 2002 en la sede de la OMI, el *International ship and port facility code* (PBIP en español), o Código Internacional para la Protección de Barcos e Instalaciones Portuarias, fue aprobado en 2004 y ratificado por 164 países. Como lo explica Judith Attali, «el Código tiene por objeto establecer un marco internacional que canalice la cooperación entre los gobiernos contratantes, organismos gubernamentales y entidades privadas, así como los sectores marítimos y portuarios, a fin de prevenir y detectar amenazas y adoptar medidas apropiadas contra los incidentes de seguridad.¹⁴» La lista de amenazas incluye, principalmente, los actos de piratería, y terrorismo y los tráficos ilícitos (contrabando de armas o drogas), la llamada inmigración ilegal, el sabotaje y la toma de rehenes. Los incidentes de seguridad de acuerdo con el código significan «actos ilícitos o maliciosos».

El giro securitario introducido por el Código PBIP

El Código PBIP incorpora una serie de prescripciones funcionales que conciernen sobre todo al control de acceso a las naves y a las instalaciones portuarias (personas, bienes, suministros). En la práctica, barcos e instalaciones portuarias están obligadas a establecer un *plan de seguridad* que garantiza la aplicación de medidas para proteger a las personas, la carga, la maquinaria de mantenimiento, la nave o la instalación portuaria contra el riesgo de un incidente de seguridad. Para las

naves, por ejemplo, un funcionario designado por la compañía naviera, evalúa los riesgos de un barco para desarrollar su plan de seguridad que va a determinar, si es necesario, la instalación de equipos adicionales (cámaras de vigilancia, sensores de metales, etc)...

Una vez aprobados los planes, el Estado de su pabellón expide al barco un certificado internacional de seguridad. Por su parte, las instalaciones portuarias están sujetas a una declaración de conformidad expedida por el Estado. Por último, barcos e instalaciones portuarias están sujetos a inspecciones regulares tanto por parte del Estado del pabellón del barco como del Estado en que se encuentra el puerto, cuyo objetivo es garantizar la correcta aplicación del Código PBIP. Por lo tanto, desde el año 2004, la certificación PBIP que garantiza la legalidad y la efectividad de la seguridad tanto de las instalaciones portuarias, como de las naves «es una necesidad insoslayable para todos los operadores».¹⁵ Antes de cada escala, los agentes de seguridad de la nave y del puerto se comunican para convenir el nivel de vigilancia que debe adoptarse. En caso de desacuerdo o falta de conformidad, se le puede negar a un barco la entrada a puerto o, éste negarse a atracar. El cumplimiento con las normas PBIP supone, pues, un reto financiero importante para los puertos y para las compañías navieras.

La aplicación generalizada del Código PBIP exige una serie de transformaciones en la definición y gestión de las zonas portuarias, así como un punto de inflexión securitario en el mundo marítimo. Están surgiendo con la llegada de este nuevo referente basado en una retórica anti-terrorista, nuevos temas de seguridad, donde la migración «irregular» se ve constituida como una amenaza,

¹³ El Convenio SOLAS (Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar) es un tratado internacional adoptado en 1974 para establecer diversas normas para la seguridad, protección y explotación de barcos.

¹⁴ Véase Judith Attali, op. cit.

¹⁵ Ibid.

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

con una expansión del alcance de las técnicas de prevención. Los dispositivos de control inducen cambios significativos en la gestión del «riesgo», mientras que las fuerzas de seguridad y empresas de seguridad privada se dedican casi exclusivamente al control de la zona portuaria y del acceso a los barcos, el Código PBIP transfiere competencias policiales a oficinas de primera línea, es decir, a los marinos de la tripulación de los barcos y a las compañías marítimas (véase el recuadro «Palabras de capitanes»).

La aplicación de este código, según los P&I clubs y la policía de fronteras, ha contribuido fuertemente a la disminución de la llegada de inmigrantes a los puertos. Esta reducción se ha documentado a partir de los datos oficiales que hemos recopilado (ver Capítulo I). Por ejemplo, según la PAF, el número de extranjeros interceptados en el puerto de St. Nazaire disminuyó significativamente hasta quedar en unas cinco personas en 2005: «De acuerdo con el capitán de la PAF, esta evolución está relacionada con el Código PBIP»¹⁶. Según las estadísticas del puerto de Rotterdam, el número de llegadas de polizones se habría dividido por 10 desde la introducción del Código PBIP. Y en España, por último, dos corresponsales de P&I clubs que operan en varios puertos indican también que el número de polizones atendidos ha disminuido desde la aplicación del Código PBIP, ya que los dispositivos de control se han multiplicado tanto en algunos puertos de origen, como a bordo de las naves.

¹⁶ Anafé: Las visitas de la campaña y las salas de espera en Francia. De noviembre 2005 hasta marzo 2006, 2006.

Perímetros y control de acceso

La inflexión securitaria resultante de la aplicación del Código PBIP ha cambiado sensiblemente la geografía de las zonas portuarias: las infraestructuras están cambiando para responder a las nuevas especificaciones, las áreas se delimitan en función de la naturaleza de los controles y la tendencia al repliegue de los puertos es cada vez más pronunciada. También hay que señalar que más allá de esta evolución, la especialización funcional lleva a las zonas portuarias a desarrollarse fuera de los centros urbanos, lo que contribuye a su aislamiento geográfico. Prácticamente se está haciendo cada vez más difícil entrar o salir de un barco, sin hacerse notar, tal como especifica un representante de P&I club en el puerto de Barcelona: «Un polizón es interceptado generalmente en el puerto, si ha escapado de un barco.»

En la comandancia de La Rochelle en Francia, el comandante adjunto del puerto indica que los trabajos iniciados hace cinco años para establecer un cierre de la zona del puerto están a punto de ser completados. Según decía, después de la finalización de esta obra, cuyo costo se estima en varios millones de euros: «nos encontraremos con muchas menos llegadas de polizones, pues si ya es difícil acceder a los barcos, es mucho más difícil salir de la zona del puerto donde atraca el barco». Este efecto de cierre debido a la existencia de una valla física se encuentra también en otros puertos. Por ejemplo, el puerto de Pasajes en Gipuzkoa está rodeado por un muro que ofrece sólo dos aberturas bajo vigilancia para el paso de vehículos y de personal. El puerto de Barcelona está rodeado por una verja a lo largo de toda su longitud. El plan de seguridad del puerto de Tánger-Med, suministrado por la sociedad EADS, con un costo de 18 millones de dólares incluye una

IV. Dinero en juego y medidas de seguridad

valla de alta seguridad (*flap*¹⁷) equipada con un sistema de vigilancia de vídeo anti-intrusiones y detección de «pequeños objetivos» en el agua. El comandante del puerto indica que la mayoría de los candidatos al paso clandestino fueron detenidos en la valla de seguridad por las patrullas de guardias de seguridad.

Parece imposible establecer un cierre de la zona portuaria en algunos de puertos (por ejemplo, los puertos de Rotterdam en los Países Bajos y Génova en Italia, se extienden respectivamente, a lo largo de 40 y de 22 km), pero la seguridad de las zonas portuarias también se refleja en la creación de espacios cerrados dentro de los mismos puertos, así como en el establecimiento de sistemas de vigilancia.

En Saint-Nazaire en Francia, los servicios de Aduana creen que «la seguridad portuaria está bien asegurada, (...); estamos en un puerto donde las cosas se saben muy pronto». En total, quince aduaneros supervisan el conjunto de los espacios acondicionados de los puertos, que representan cerca de 1.300 hectáreas¹⁸ (incluidos las terminales, las plataformas logísticas y las zonas industriales), y donde en 2009 se registraron 3.195 escalas de barcos. Un ex marinerero, voluntario en la actualidad en los centros de acogida para los marinereros de Nantes y de Saint-Nazaire, matiza, sin embargo, lo que decían los aduaneros. Según él, muchas zonas del puerto, como el muelle «Agro»¹⁹ son de fácil acceso: «Es imposible que los controles se lleven a cabo constantemente». En otras partes, la

división y el cierre de espacios para un control óptimo, parecen de rigor.

En Génova, Italia, el acceso reservado para los ferries de líneas nacionales e internacionales, está cerrado por una verja y controlado por la policía de fronteras. No se puede acceder más que provisto de un billete o un pase reservado a los trabajadores. La terminal Voltri, un área separada, dedicada exclusivamente al tráfico comercial de contenedores, se encuentra aislada del resto de la zona portuaria por verjas y controlada por la *Guardia di Finanza* (policía aduanera). En las zonas con acceso limitado, agencias privadas de seguridad se ocupan del control de la circulación en los puntos de entrada y salida. El espacio portuario, finalmente, es supervisado por un sistema de circuito cerrado de televisión. El uso de las cámaras de control parece general. En Varna, en Bulgaria, el responsable del sindicato de estibadores, precisa que hay siete cámaras vigilando continuamente el acceso al puerto.

En Hamburgo, Alemania, el responsable de la misión de los marinos señala que la aplicación del Código PBIP «ha hecho más difícil la vida a los marinos y ha frenado en gran medida la inmigración ilegal. (...) Aquí, incluso la terminal donde se transporta el carbón y la madera se ha convertido en zona de alta seguridad. Y ni a los propios marinereros se les permite cruzar este tramo de la terminal a pie». De hecho, las terminales portuarias han reforzado sus políticas de seguridad aprovechando las oportunidades ofrecidas por el nuevo código: «Las terminales están repletas de medidas de seguridad hoy en día. Están rodeadas por enormes alambradas de púas, y resulta imposible entrar si no se está en posesión de una tarjeta. La única forma [para un polizón de llegar a tierra firme desde la nave] sería saltar al agua justo antes de que el

¹⁷ Flap: Ángulo superior de una valla metálica que sirve de apoyo a un conjunto de alambres de púas que refuerza su capacidad disuasoria.

¹⁸ Puerto de Nantes Atlantique Saint-Nazaire, Informe Anual 2009.

¹⁹ Terminal de productos alimentarios.

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

barco suelte amarras y nadar hasta tierra desde el río Elba. Lo que es difícil y muy peligroso. (...) Los operadores de las terminales han instrumentalizado el PBIP para proteger aún más sus instalaciones».

Por lo tanto, la apuesta por la seguridad tal como se define en el Código PBIP parece haber impregnado la práctica hasta el punto de que la compañía estadounidense Royal Caribbean en 2009 suspendió la escala de su crucero *Voyager of the Seas* en el puerto de Palermo, en Sicilia, porque no cumplían los criterios de seguridad relacionados con la «amenaza terrorista», que figuran en dicho texto. Según aquella compañía el acceso a algunos muelles situados en la terminal del ferry y de las naves de cruceros no estaba adecuadamente controlado.

PUERTOS QUE SE ALEJAN DE LAS CIUDADES, EL CASO DE TÁNGER.

Inaugurado en 2007, el puerto de Tánger Med representa lo que su comandante llama un «hub de expansión»²⁰, donde el complejo portuario quiere ser un polo económico puntero: una interfaz, donde no se incluye la industria local, como el antiguo puerto de la ciudad de Tánger, dedicado principalmente al carbón y al grano del norte de Marruecos, sino dirigido exclusivamente a la dinámica «mundo/mundo», en palabras del capitán. Como plataforma especializada en el transbordo de mercancías, donde grandes barcos portacontenedores descargan en los muelles para que otros más pequeños se ocupen de su traslado a puertos secundarios del mar Mediterráneo, Tánger Med basa su actividad en el tránsito rápido. Cuando este proyecto regio ubicado a cuarenta kilómetros de la ciudad se estaba poniendo en marcha, se hablaba de la reconversión del antiguo puerto que conserva-

ría su actividad pesquera y se iría transformando paulatinamente en un puerto deportivo. Pero los trabajadores informales, estibadores y maleteros auto-organizados en asociaciones han tenido que echar la persiana, sustituidos por las empresas operadoras de terminales de Tánger Med. Las trabajadoras de las fábricas textiles y de pelado de camarones de la ciudad de Tánger pronto tendrán que incorporarse a las zonas logísticas e industriales ubicadas dentro del nuevo puerto. Las líneas de pasajeros ya han sido transferidas. El proyecto Tánger-Med I por sí solo es capaz de asegurar el tránsito de casi 8 millones de contenedores al año, actualmente con un promedio de 40 escalas de naves al día. La expansión llamada Tánger Med II se abrirá en 2014. Este complejo es una fortaleza económica y de seguridad regional, que, sin embargo, da la espalda a la ciudad de Tánger. Es difícil de penetrar: las vallas y las cámaras de barrido cierran el espacio. También es difícil salir: el puerto de Tánger Med quiere ser integral y ha llevado a la construcción de una nueva ciudad, Chrafat, a unos veinte kilómetros, para domicilio de sus trabajadores.

Controles más estrictos en torno a los barcos de los puertos 'en riesgo'

El Código PBIP que establece la figura del «pasajero clandestino» como una amenaza contra la seguridad de los barcos, exige a los complejos portuarios y a las navieras adoptar medidas específicas para luchar contra la inmigración llamada ilegal. Estos dispositivos de «prevención», alentados por las compañías de seguros (P&I clubs) que cubren los costos y se encargan de organizar la repatriación de los polizones (ver capítulo IV), se materializan en las distintas etapas cubiertas por los barcos.

²⁰ Plataforma de intercambio.

IV. Dinero en juego y medidas de seguridad



Acceso de seguridad a la entrada del puerto de La Rochelle © Olivier Clochard

EL ANÁLISIS DEL «RIESGO MIGRATORIO»

De acuerdo con W. Walters, los agentes marítimos de los P&I clubs y de las agencias de seguridad disponen de sus propias bases de datos para evaluar el «riesgo migratorio» en los puertos. El autor se refiere en particular a la compañía de seguros Robmarine que se encuentra en Reino Unido y se especializa

en el cuidado de las «reclamaciones relacionadas con las personas»²¹, incluida la gestión de los polizones en los barcos mercantes. Asumiendo un papel de «experto» en la materia (según sus propios términos), la empresa edita anualmente mapas que muestran los diferentes «puntos calientes» y «zonas de riesgo», en que es probable que el buque reciba polizones²². Los capitanes de barco reunidos en el puerto de Barcelona corroboran esta tendencia al análisis previo de los «riesgos de la inmigración», y sus barcos van más o menos equipados con material de vigilancia según su trayectoria (ver recuadro). Las compañías de seguros, así como las autoridades de los puertos de escala, también determinan sus acciones de control y prevención en función del origen de las embarcaciones, mediante la evaluación de la frecuencia de embarque de los polizones en los diferentes puertos. Los barcos de la costa del norte de África están sujetos a la sospecha de «riesgo migratorio».

Como cuenta un corresponsal de P&I club en el puerto de Marsella, «las líneas regulares con el Magreb, especialmente las de la *Compagnie Marocaine de Navigation* [Cmanav], que tiene la mayoría de los transbordadores,

²¹ Véase el sitio web de la empresa: <http://www.robmarine.com/>

²² William Walters, op. cit.

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

se enfrentan a menudo al problema de los polizones». Un artículo publicado en *El Watan* en el año 2005 designa al puerto de Argel como «un coladero, a pesar de haberse ratificado en julio de 2004 las disposiciones del Código PBIP²³ por parte de los barcos y de las instalaciones portuarias de Argelia». Este comentario se hizo a raíz de la detención de un barco de Argelia, *El Djorf*, en el puerto de Amberes: «Es objeto de una medida administrativa decidida por los servicios de la aduana belga a raíz del descubrimiento de hachís, de cigarrillos de contrabando y de más de una docena de ilegales argelinos. (...) Desde el martes, 26 de abril, el barco ha quedado retenido en el puerto hasta que la empresa cumpla con la multa impuesta a causa de los inmigrantes ilegales para que éstos sean reembarcados y devueltos a Argelia». El inspector general de la compañía naviera, contactado por el periódico, señala el posible impacto del evento sobre las prácticas de control: «Esta operación afectará a los barcos de Argelia desde el momento en que las autoridades aduaneras belgas, e incluso europeas, van a vigilar especialmente a todas las naves procedentes de Argelia. Van a ser examinadas minuciosamente cada vez, debido a que no existe en origen un control estricto por parte de los servicios en cuestión.»

MEDIDAS ADOPTADAS EN LOS PUERTOS DE EMBARQUE

Si los barcos provenientes de las zonas de «riesgo migratorio» están sujetos a un mayor control en los puertos de escala, las compañías navieras y los P&I clubs también han tratado de prevenir anticipadamente la llegada de polizones en los puertos sujetos a po-

²³ Salima Tlmeçani, «Du kif et des clandestins à bord du navire El Djorf», *El Watan*, 2 de mayo de 2005 [disponible en Internet].

sibles embarques. Uno de los responsables de Comptoir General Maritime (COGEMAR)²⁴ explica que su empresa ha amenazado a sus guardias de seguridad en Marruecos con no pagarles si el número de llegadas no disminuía: «Hoy en día, no hay muchos marroquíes interceptados a bordo de barcos, mientras que su número fue muy importante en la década de 1990: en una travesía se descubrieron nueve marroquíes en un barco. Eso ha disminuído o desaparecido desde el día que se les dijo a las empresas de seguridad que controlan los puertos marroquíes: *no cure, no pay*²⁵». Otros P&I clubs mencionan la existencia de instrumentos de control utilizados por las empresas de seguridad para evitar que la gente se introduzca en los contenedores. Hablando de los *pointeurs*²⁶ del puerto de Tánger-Med, un representante de un P&I club con sede en Marsella explica, que «se les dio incluso pistolas láser para detectar a las personas en los contenedores». Otras empresas disponen de perros rastreadores, como los facilitados por la empresa holandesa Lisar²⁷.

Según Judith Attali, de acuerdo con la circular FAL y con el fin de compartir competencias, los puertos de embarque deben cumplir con las obligaciones de gestión de los polizones, «tales como la aceptación de un polizón ciudadano o residente del país en cuestión (artículo 4.1), el interrogatorio del clandestino (artículo 4.2), su arresto y detención si se descubre antes de zarpar o cuando el buque se encuentra en aguas territoriales (4.3 y 4.4)»²⁸. Además, con la introducción

²⁴ Las agencias Cogemar, filiales del grupo Bolloré, están especializadas en la manutención portuaria.

²⁵ «Si no hay solución, no hay pago».

²⁶ Pointeur: guardia de seguridad del puerto de Tánger-Med inspector de las mercancías exportadas.

²⁷ William Walters, op. cit.

IV. Dinero en juego y medidas de seguridad

del Código PBIP, numerosos puertos de embarque, al igual que los de Tánger y Argel, han intensificado las medidas de control para entrar en la zona portuaria y para el acceso a los barcos. Un corresponsal de un P&I club con sede en Marsella, afirmaba que Tanger Med es el «puerto más seguro en el Mediterráneo». Para el capitán de Tánger Med, el sistema de seguridad contribuye a su atractivo, por lo que se han establecido varios sistemas de control de las mercancías antes de su embarque: «En la puerta del puerto, los camiones son revisados por la aduana, especialmente los sellos de los contenedores. A continuación, los camiones vienen en lo que se llama el *sas*, donde inicialmente se comprueba la radioactividad de la carga. A continuación, se ausculta cada camión con detectores de latido del corazón. Finalmente, se analiza el camión con dos escáneres. Diariamente se realizan de doscientos a mil chequeos y se detienen de 6 a 8 clandestinos al mes.»

Por último, cabe mencionar el impacto de la externalización de los controles migratorios en las fronteras de la Unión Europea sobre la llegada de polizones en barco. El informe anual de 2009 de la agencia Frontex observó una «reducción significativa en el número de inmigrantes detenidos en los puertos españoles (alrededor de 400/840), gracias en parte a la mejora del rendimiento de los controles fronterizos en el punto de partida por la cooperación de las autoridades españolas con sus homólogos marroquíes.²⁹»

²⁸ Judith Attali, op. cit.

²⁹ Frontex. Informe General de 2009, p. 46. (En la terminología del informe, «400/840» es la relación entre las cifras de 2009 y de 2008.)

DISPOSITIVOS DE PREVENCIÓN EN LOS BARCOS

El Código PBIP ha animado a las compañías navieras a aplicar medidas contra la migración en el interior mismo de los barcos. En su plan de seguridad se definen tres niveles. El segundo de estos niveles es una invitación a «mantener por un período determinado, debido a un aumento del riesgo de incidente de seguridad», medidas adicionales (refuerzo de los controles de acceso, aumento de la vigilancia), para evitar sobre todo que los polizones suban a bordo de los barcos. Así es como las empresas de transporte, asesoradas por los P&I clubs han puesto en marcha «*stowaway search check lists*³⁰», invitando a los miembros de la tripulación a comprobar todos los rincones de la embarcación antes de zarpar (véase el recuadro). Además, como lo indica el jefe de la misión de los marinos en Hamburgo, los procedimientos de control a bordo de un barco son cada vez más pesados y más estrictos: «La tripulación debe tener muy en cuenta quién sube y quién baja. Si uno quiere subir a bordo, debe dejar sus papeles en la entrada, y explicar para qué sube». También a los marinos se les imponen reglas de conducta «preventiva». Así, «las puertas de acceso a los camarotes deben estar cerradas con llave. (...) Siempre debe haber un miembro de la tripulación de guardia en las rampas para controlar el movimiento de personas en ambas direcciones. Los guardias tienen el deber de estar alerta en caso de que la gente quiera subir a bordo por delante o por detrás, escalando por las amarras o sobre los railes del muelle, especialmente durante la noche. Dicho seguimiento impli-

³⁰ Protocolos de investigación y de control de la presencia de un polizón.

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

ca la contratación de más guardias para que haya uno en cada extremo de la nave. (...) Los estibadores deberán subir a bordo por la rampa. En lugares estratégicos de la embarcación se suelen anunciar las penas impuestas a las personas que embarcan clandestinamente, para disuadir a los posibles candidatos. (...) Durante la noche, debe haber una iluminación adecuada en el entorno de la nave, sobre todo alrededor de las amarras». ³¹ Cabe señalar que estas medidas preventivas, así como las obligaciones de la tripulación en caso de detención de un polizón a bordo, generan pérdida de tiempo y crean un clima de tensión, así como reclamaciones de las tripulaciones, debido a las tareas adicionales, etc. (Ver el recuadro de abajo y el capítulo III).

Finalmente, y como se destacó por los representantes de los P&I clubs, los dispositivos de seguridad, aunque sin duda lo dificultan, no alcanzan a obstaculizar totalmente el acceso de los inmigrantes potenciales a los barcos. Un representante de un P&I club dice que «siempre es difícil de controlar los barcos en los puertos africanos, especialmente los transbordadores y los graneleros». Otro corresponsal, con sede en Marsella, se centra en la dimensión compleja del paso de la frontera, particularmente en zonas de convergencia tan densas como los puertos, donde el simulacro securitario no es suficiente para detener las inevitables complicidades. Según él, hay «muchas complicidades en el puerto de Tánger-Med, tales como los guardianes que se supone deben asegurar el control de los contenedores. Pero a cambio de unas monedas se convierten en contrabandistas. Allí la corrupción está en todos los niveles. Estoy seguro de que hay complicidad a nivel de los comandantes, de las tripu-

laciones y de las terminales, pero también de la policía en las fronteras locales. Es posible que también sus corresponsales en Francia estén metidos en sus manejos».

Hablan los capitanes

Dos capitanes de portacontenedores fletados por compañías navieras turcas que hacen escala en el puerto de Barcelona hablan de las presiones resultantes de la «amenaza» que representa un polizón. Precisan que: «no es que tengamos miedo de la persona, pero las complicaciones causadas por la presencia de un polizón son las que nos llevan a considerarlos como una amenaza constante, como un peligro que debe evitarse. Encontrarse con un migrante a bordo supone represalias, responsabilidades, y una carga de trabajo adicional». Uno de los capitanes afirma estar navegando en lo que él llama «zonas de riesgo», es decir, la costa de África Occidental y el Magreb. Es la razón por la que su barco está equipado con cámaras de vigilancia y sensores de movimiento en los puntos de acceso. Además de la utilización de la tecnología, algunos capitanes explican que «los métodos de prevención» se introdujeron con la entrada en vigor del Código PBIP en 2004, «un gran cambio en la manera de hacer las cosas», que institucionaliza el papel de policía que los capitanes se dicen obligados a asumir. El barco debe ser cuidadosamente registrado antes de cada salida al mar, con la stowaway search check list proporcionada por la compañía marítima (ver más arriba). Además, una vez que una persona es hallada a bordo durante el viaje, el procedimiento (los manuales de seguridad de los barcos, según el Código PBIP) exige que el capitán debe «hacer todo lo posible para determinar el puerto de embarque, la identidad y nacionalidad del polizón y enviar esta información tanto a su armador como a las autoridades del puerto de embarque y de los próximos puertos de escala, así como al Estado de su pabellón. Para ello, dice uno

³¹ Según Judith Attali, op. cit.

IV. Dinero en juego y medidas de seguridad

de los capitanes que lleva a cabo trayectorias regulares, existe un cuestionario proporcionado por la compañía marítima para llevar a cabo los interrogatorios de identificación. «La persona siempre dice de dónde viene porque tiene miedo y si opone resistencia, hacemos teatro. Se le hace creer que podemos vernos obligados a deshacernos de su persona. Los treinta y dos polizones que he hallado se incorporaron al barco en un puerto de Turquía, en el mismo lugar donde finalmente fueron desembarcados». Una vez que la identificación se lleva a cabo, se pone a la persona en un camarote que según el capitán, se ha «asegurado», es decir, se ha quitado de él todo aquello con lo que pueda herirse, aparte de quitarle el cinturón y los cordones de los zapatos. «Está bajo mi responsabilidad, debe llegar en buen estado de salud. Como prueba, tomo fotografías de la persona en diferentes momentos de la travesía». El capitán explicaba que la gestión de los migrantes es una tarea delicada: «Me siento incómodo. Debo explicar a la tripulación que si ato o encierro a la persona no es para hacerle daño. También tengo que tener dos marineros dedicados a controlar ese camarote». «Antes, dice el capitán, el pasajero clandestino se quedaba con la tripulación, veían la televisión juntos, sin que supusiera mayor problema». Y el primero concluye: «Ahora, el seguro nos impone malus cuando se descubre a los inmigrantes a bordo, para obligarnos a controlar mejor el acceso a los barcos».

JB

V. El confinamiento de las personas interceptadas

Una vez descubiertos los polizones la tripulación se tiene que hacer cargo de ellos. El capitán o uno de sus subordinados se ocupan de llevar a cabo una entrevista preliminar con las personas embarcadas clandestinamente, pero son los marinos los que se tendrán que ocupar de todas las tareas relativas a la presencia de estos «aventureros». Pero la realidad es que con el fortalecimiento de los controles de inmigración y la liberalización del transporte marítimo de mercancías, las condiciones de trabajo de muchos marinos¹ se han vuelto lamentables. Esto, a su vez, no facilita nada las relaciones de los marinos con los polizones, ya sea en el barco o a la llegada a puerto. La situación de los migrantes, se vuelve más frágil tanto en el plano material como en el jurídico.

A bordo, durante el viaje.

Antes de la llegada a tierra, la frontera se suele manifestar de manera más o menos arbitraria en aguas internacionales. Este sentido amplio de la frontera marítima nos permite analizar el funcionamiento de esos objetos geográficos, portadores efímeros de nuevas fronteras que son las naves de la marina mercante. Aunque existe una serie de convenios internacionales y marcos jurídicos nacionales que regulan lo concerniente a los polizones en la práctica su gestión está a menudo guiada por consideraciones pragmáticas, haciendo incluso caso omiso de las normas.

¹En la década de 2000, los miembros de las tripulaciones son en su mayoría de China, Indonesia, Filipinas y Ucrania.

LA ENTREVISTA CON LAS PERSONAS TRAS SER DESCUBIERTAS

En los buques con pabellón francés, el artículo 26 del Código Disciplinario y Penal de la marina mercante (CDPMM) establece que «los crímenes, delitos y faltas cometidos a bordo pueden ser investigados y constatados, ya sea por denuncia de cualquier persona interesada, ya sea *de oficio*² (...) por los capitanes de los barcos en los que se cometieron». En la investigación de estas infracciones, que incluyen el caso de los polizones, los agentes de la policía judicial son los primeros actores³ mencionados en el artículo 26. Pero en ausencia de ellos, cuando el barco está en alta mar, las investigaciones preliminares⁴ conciernen al capitán de la nave, que por lo tanto tiene facultades similares a las de un agente de policía.

Cuando la tripulación descubre uno o más polizones, lo notifican inmediatamente al capitán del barco, que llevará a cabo una en-

² El subrayado es nuestro

³ A continuación se mencionan, –por delante de los capitanes de barco– los administradores de asuntos marítimos, los oficiales y suboficiales al mando de los buques del Estado, los inspectores de navegación marítima, los síndicos de los marinos, los guardacostas, el personal agente del control de la pesca marina, los gendarmes marinos y los agentes de la administración de aduanas.

⁴ Durante nuestra investigación, varios interlocutores (Bulgaria, Francia) han descrito las primeras entrevistas como «conversaciones preliminares», porque una vez que el barco ha atracado, los P&I clubs encargados de organizar la deportación de los polizones realizan otras entrevistas (con o sin presencia de las autoridades policiales del puerto) para obtener más información.

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

entrevista con ellos para determinar su identidad, nacionalidad, dirección, idioma o incluso ascendencia familiar. Este protocolo no es específico de la ley francesa. El cuestionario⁵ que figura a continuación muestra que también los datos relacionados con su aspecto físico o apariencia se pueden recoger: altura, peso, color de ojos y pelo, forma de la cara, color de la piel, etc., y se puede poner una fotografía en el documento. Los responsables de los barcos también tratan de conocer las razones del viaje, el lugar y fecha del embarque, y cómo se las apañaron para subir a bordo.

El método utilizado para embarcar puede ser importante, ya que a veces permite a los capitanes demostrar en el siguiente puerto de escala que se cumplieron las distintas medidas de seguridad en el puerto de embarque de los pasajeros, y que, por lo tanto, no pueden ser considerados responsables de su presencia a bordo.

En algunos casos, parece que son otros miembros de la tripulación –distintos del capitán– los que interrogan al polizón para registrar los diferentes elementos.

Una vez que se han registrado las primeras informaciones sobre los polizones, el cuestionario es enviado al P&I club⁶. En Francia y en los buques con pabellón francés, el capitán deberá registrar toda la información en un informe, que luego entrega al Administrador de Asuntos Marítimos (artículo 27 de CDPMM). Asimismo, antes de

llegar a puerto, el capitán debe también dar cuenta de lo sucedido al armador de la embarcación y a las autoridades de los puertos de embarque, a las del siguiente puerto de escala y a las del Estado del pabellón, a menos que el P&I club se haga cargo de esa tarea.

Uno de los objetivos de las entrevistas realizadas a bordo es la de preparar de antemano la expulsión de la persona antes de su desembarco. Teniendo en cuenta lo dicho por los agentes de P&I clubs en varios puertos europeos, es probable que la entrevista realizada por la policía fronteriza no sea más que una mera formalidad. De hecho, la decisión sobre el futuro del polizón parece haber sido tomada mucho antes de que entre en juego la policía de fronteras. Durante una entrevista en febrero de 2011, el corresponsal de un P&I Club, explica que sabiendo que un polizón de Ghana iba a llegar al puerto de Valencia la semana siguiente, él ya había preparado el procedimiento administrativo para la repatriación, en contacto con el consulado de Ghana y con la policía fronteriza española ya que ese procedimiento, lejos de entorpecer el trabajo de las aseguradoras, estaba permitiendo un rápido retorno del polizón.

Finalmente, cuando un extranjero se niega a dar su identidad e incluso su nacionalidad, la empresa de transporte sigue siendo responsable de su cuidado hasta que obtengan otras informaciones necesarias para decidir su expulsión. En ese caso, la persona permanece en el barco, que puede zarpar sin que aquellos datos hayan sido obtenidos. En los Países Bajos, un funcionario de *Nautilus International*, sindicato de marinos holandeses, indica que los P&I clubs de Rotterdam pueden enviar el dossier a uno de sus colegas ubicado en el próximo puerto de amarre, y añade que «así, algunos extranjeros han estado bloqueados durante meses, a veces hasta

⁵ Los cuestionarios pueden presentar formas diferentes en función de las compañías marítimas, pero en general tratan de recoger informaciones similares.

⁶ Los P&I clubs mantienen todos los registros de información en sus archivos. Esto ha sido confirmado en varias entrevistas, sobre todo con Dutch P&I club (DUPI) el 4 de febrero de 2011.

V. El confinamiento de las personas interceptadas

QUESTIONNAIRE - STOWAWAY / PERSON RESCUED AT SEA		English
This form can be used to record details of stowaways or persons in distress rescued at sea.		
<div style="border: 1px solid black; width: 100px; height: 80px; margin: 0 auto; text-align: center; font-size: 8px;">ATTACH PHOTOGRAPH OF STOWAWAY HERE</div> <p>Signature</p> <div style="border: 1px dashed black; width: 100%; height: 50px; margin-top: 5px;"></div> <p>Description</p> <p>01 Age <input style="width: 100%;" type="text"/></p> <p>02 Height <input style="width: 100%;" type="text"/></p> <p>03 Weight <input style="width: 100%;" type="text"/></p> <p>04 Complexion <input style="width: 100%;" type="text"/></p> <p>05 Hair <input style="width: 100%;" type="text"/></p> <p>06 Eyes <input style="width: 100%;" type="text"/></p> <p>07 Form of face <input style="width: 100%;" type="text"/></p> <p>08 Marks / Characteristics <input style="width: 100%;" type="text"/></p> <p><input style="width: 100%;" type="text"/></p> <p><input style="width: 100%;" type="text"/></p> <p><input style="width: 100%;" type="text"/></p> <p><input style="width: 100%;" type="text"/></p>	<p>Details</p> <p>09 Full name : <input style="width: 90%;" type="text"/></p> <p>10 Place of birth <input style="width: 90%;" type="text"/></p> <p>11 Date of birth <input style="width: 40%;" type="text"/> 12 Nationality <input style="width: 50%;" type="text"/></p> <p>13 Religion <input style="width: 40%;" type="text"/> 14 Gender <input style="width: 50%;" type="text"/></p> <p>15 Language(s) spoken <input style="width: 90%;" type="text"/></p> <p>16 Home address <input style="width: 90%;" type="text"/></p> <p>17 Father's name <input style="width: 90%;" type="text"/></p> <p>18 Father's birth-place <input style="width: 90%;" type="text"/></p> <p>19 Mother's name <input style="width: 90%;" type="text"/></p> <p>20 Mother's birth-place <input style="width: 90%;" type="text"/></p> <p>21 Parent's address <input style="width: 90%;" type="text"/></p> <p>22 Marital status <input style="width: 90%;" type="text"/></p> <p>23 Name of spouse <input style="width: 90%;" type="text"/></p> <p>24 Nationality of spouse <input style="width: 90%;" type="text"/></p> <p>25 Spouse's address <input style="width: 90%;" type="text"/></p> <p>26 Occupation <input style="width: 90%;" type="text"/></p> <p>27 Employer's name <input style="width: 90%;" type="text"/></p> <p>28 Employer's address <input style="width: 90%;" type="text"/></p> <p>29 Date & time found <input style="width: 90%;" type="text"/></p> <p>30 Place of hiding <input style="width: 90%;" type="text"/></p> <p>31 Port of boarding <input style="width: 90%;" type="text"/></p> <p>32 Date & time of boarding <input style="width: 90%;" type="text"/></p> <p>33 Method of boarding <input style="width: 90%;" type="text"/></p> <p>34 Reasons for boarding <input style="width: 90%;" type="text"/></p> <p>35 Type of ID - <input type="checkbox"/> Passport <input type="checkbox"/> ID Card <input type="checkbox"/> Seaman's card <input type="checkbox"/> Other</p> <p>36 Number <input style="width: 90%;" type="text"/></p> <p>37 Place of issue <input style="width: 90%;" type="text"/></p> <p>38 Date of issue <input style="width: 40%;" type="text"/> 39 Date of expiry <input style="width: 50%;" type="text"/></p> <p>Other Information (Previous record, possessions, contacts in other parts of world)</p> <div style="border: 1px dashed black; width: 90%; height: 40px; margin-top: 5px;"></div>	

Questionario que utilizan en Francia los representantes de los P&I clubs

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

un año»⁷. De manera que los polizones pueden ser acarreados de puerto en puerto, encerrados en un camarote, sin posibilidad de salir de él.

Encierro en el camarote

Normalmente, después de la entrevista, el capitán decide que la persona sea retenida en un lugar cerrado del barco. La ley francesa estipula que la persona sea mantenida encerrada el «período estrictamente necesario», una formulación suficientemente vaga para poder mantener encerrada a la gente durante todo el viaje, si las autoridades consideran que podría poner «en riesgo» la carga del barco o la seguridad de otras personas a bordo⁸. El Código de Transportes francés, también hace hincapié en el poder del capitán, afirmando que tiene «sobre todas las personas a bordo, por cualquier motivo, y de cualquier nacionalidad que sean, la autoridad que justifican el mantenimiento del orden, la seguridad y la salvaguarda de la nave y de las personas a bordo. (...) Como custodio de la autoridad pública, puede utilizar para tal fin cualquier medio de coerción impuesto por las circunstancias y proporcionado al objetivo perseguido» (artículo L.5531-1). Debido a la duración de los viajes, estas normas generalmente se traducen en encerrar a los polizones por un período que supera el tiempo de la detención o la custodia en tierra firme.

Según los profesionales de la marina mercante, el polizón es siempre percibido como

un problema. En los Países Bajos, un miembro de la tripulación señala que «algunos extranjeros pueden ser violentos cuando son descubiertos: el encierro en un camarote resulta obligado a fin de no poner en peligro a la tripulación». Además, los marineros se esfuerzan, bajo las órdenes del capitán, en «asegurar» el camarote, condenando las aberturas y poniendo candados en las puertas. En La Rochelle, un miembro de la asociación *Marin'Escale* llega a hablar de «celdas», en referencia a las barras soldadas en las ventanas.

De acuerdo con algunos P&I clubs, desde hace siete años, la mayoría de los barcos que cubren líneas regulares están equipadas con camarotes «reforzados», sobre todo en las líneas donde estas situaciones son recurrentes, como las que unen los puertos de Algeciras y Alicante. Los nuevos portacontenedores también tienen celdas específicamente previstas para mantener encerradas a las personas, pero no están reservadas sólo para los polizones. Se pueden utilizar para los piratas interceptados, incluso para los marinos que se opongan violentamente a los responsables de la nave. En los planes de construcción de los barcos holandeses, a menudo se prevé una cabina adicional para este propósito.

Por el contrario, en otros buques de la marina mercante, la detención de los extranjeros puede plantear serias dificultades de orden práctico, porque los espacios utilizados, no previstos para este fin, carecen a menudo de cualquier mobiliario. Algunos capitanes califican de «indignas» las condiciones de detención impuestas a estos extranjeros⁹. Un ex-agente de la policía de fronteras (PAF) francesa destaca el coraje de estos hombres. Incluso siente empatía por los migrantes que, siempre han sido respetuo-

⁷ Entrevista realizada el 3 de febrero de 2011.

⁸ «A petición de la Fiscalía (...) o con su consentimiento, el capitán podrá ordenar el depósito en un lugar cerrado durante el tiempo estrictamente necesario, de una persona que pone en peligro la preservación del barco, de su carga o la seguridad de las personas a bordo, cuando las instalaciones del barco lo permitan». (artículo 29 de la CDPMM).

⁹ Judith Attali, *op. cit.*, p. 30.

V. El confinamiento de las personas interceptadas



Barco en el puerto de Hamburgo © Marine De Haas

sos con él: «Usted sabe, con mi trabajo, se ven regularmente casos muy duros, pero tengo que admitir que estas situaciones siempre me han afectado humanamente. Hay que ver dónde se han escondido estas personas y dónde las encerraron luego. Cuando empecé a trabajar en la policía de fronteras, son cosas que uno no esperaba. (...) La única comodidad del camarote era un colchón delgado y un hilo de agua. Las condiciones materiales eran deleznable, aunque a veces no eran mucho mejores para los marinos. (...) Los barcos de la miseria acogen la miseria».

Trabajo extra para los marineros

«Encontrar un polizón en un barco, no se puede ocultar, es una carga más para los ma-

rineros», decía el mismo funcionario. Los miembros de la tripulación están en la obligación de darles de comer y vestir lo mejor que pueden. Los marineros también deben velar por su higiene, acompañándoles a la ducha, esperando el tiempo necesario para que se laven, y luego acompañarlos a sus celdas.

A pesar de esas atenciones que son más o menos respetadas, a su llegada a puerto, los inmigrantes no tienen a veces más que una prenda mugrienta que les dio un marino. Un policía francés señalaba que había tenido que enfrentarse en varias ocasiones con la llegada de gente mal vestida, que no tenía más que un cepillo de dientes y una biblia. También recuerda las interminables duchas que algunas personas tomaban cuando se los lle-

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

vaban a las instalaciones de la PAF. Un médico del puerto de Amberes en 2005 señalaba que los polizones sufren de varias enfermedades, asociadas a una mala alimentación o a la falta de ropa de abrigo, [además de] muchos casos de tuberculosis, neumonía o sarna»¹⁰.

En algunos barcos, si se desarrolla cierta confianza entre los migrantes y la tripulación, el capitán puede permitirles entrar y salir «libremente». En otros barcos, el capitán da a los extranjeros la oportunidad de salir de sus celdas sólo unas pocas horas al día, y los marineros están también obligados a su vigilancia. Algunos responsables de barcos se muestran amistosos con sus «huéspedes temporales» y aceptan que coman con la tripulación, pero «el hecho de comer con los polizones y de hablar con ellos nos puede llevar a ser considerados como cómplices desde el punto de vista de las autoridades», declaró el comandante Jean-Paul Declercq en julio de 2011. De manera que ese tipo de prácticas se han convertido en excepcionales¹¹.

Algunos migrantes encontrados a bordo son obligados a trabajar en el barco hasta la siguiente escala, lo que puede ser considerado como una forma de castigo¹². En el pasado, algunas tripulaciones consideraban que «también esas personas debían trabajar para ganarse el sustento durante su estancia a bordo».¹³ Varios de los entrevistados indicaron

que estas actividades, a veces trabajos duros, a veces tareas menores, son bastante comunes. Por otro lado, los funcionarios marítimos nos dicen que ahora los migrantes pueden ser segregados, mantenidos en camarotes y que no se les pide trabajar. Divergencias que parecen destacar las diferentes prácticas llevadas a cabo de unos barcos a otros.

«Boat people» y polizones: testimonio de un ex-marino

Roland Doriol, sacerdote jesuita y electricista marino durante treinta años en barcos de la marina mercante fletados por una compañía francesa, formaba parte de esas tripulaciones que tuvieron contacto y rescataron boat people en los mares del sudeste asiático en la década de 1980. En aquella época, emigrantes de Vietnam, que huían de la persecución en su país de origen, eran rescatados y tomados a bordo por tripulaciones francesas, cuyas autoridades posteriormente emitían los documentos administrativos necesarios para su entrada y residencia en Francia.

Decenas de personas, incluyendo bebés, sucumbían después de 12 a 20 días a bordo de sus balsas, expuestos a los ataques de los piratas dedicados al saqueo, la extorsión y el secuestro de mujeres, ante la falta de alimentos y agua, y las quemaduras producidas por el sol.

Después de delicadas maniobras de acercamiento de la nave, supervivientes de todas las edades y todos los ámbitos de la sociedad (pescadores, agricultores, estudiantes, militares), recibían el apoyo de la tripulación. Hombres, mujeres y niños, agotados, eran cuidados, lavados, vestidos, y alimentados. La vida diaria de los marinos, se tenía que reorganizar en lo que toca a dormir y cocinar, creándose fuertes intercambios humanos y, a veces, algunos incidentes. La solidaridad protege a unos contra los ataques de los piratas tailandeses,

¹⁰ Jean-Claude Matgen, Des malades, des blessés et parfois des morts, *La Libre Belgique*, 23 de diciembre de 2005 [disponible en Internet].

¹¹ Encuentros en el Observatorio de Derechos de la Gente de Mar (Nantes).

¹² William Walters, «Bordering the Sea: Shipping Industries and the Policing of Stowaways», *Borderland e-review*, vol. 7 n° 3, 2008, p.3 [disponible en: borderlands.net]

¹³ Eddy Surmont, «Aller simple pour les quatre clandestins survivants de l'Elise D», *Le Soir*, 28 décembre 1995 [disponible en Internet]

V. El confinamiento de las personas interceptadas



Puerto de Palermo © Filippo Furri

mientras que otros participan en las necesidades de la vida en común en un espacio confinado.

Después, son las contingencias administrativas las que marcan la vida de la embarcación. Las autoridades locales de las embajadas de Francia en los puertos de escala se ocupan del futuro. Pero las formalidades de desembarque conciernen siempre a las autoridades locales y durante ese tiempo, los equipos de Naciones Unidas se hacen cargo de asegurar las necesidades de la vida a bordo. El desembarco de esas decenas de personas después de su rescate produce separaciones muy sentidas.

Estas son preocupaciones muy diferentes a las que presiden el descubrimiento, desde hace una decena de años, de boat people en el Mediterráneo. Y lo mismo puede decirse de los polizones ballados a bordo de los barcos. Tanto unos como otros son percibidos como una amenaza para el buen

desarrollo de la travesía, y la prioridad es su desembarco inmediato. Sin embargo, esto no siempre es posible, pues dadas las inciertas condiciones administrativas y sanitarias de algunos de estos pasajeros inesperados, los puertos de escala rechazan su admisión. De manera que los miembros de la tripulación, que cuenta generalmente con recursos muy limitados, se ven obligados a compartir la comida y los estrechos espacios vitales con los migrantes. Considerados potencialmente peligrosos, son sujetos a estrictas normas de seguridad. Vigilados constantemente, pueden ser encerrados en una oficina o un camarote reconvertidos en celda. Eso, cuando no se opta por la solución más radical, porque según se dice, a veces los polizones son arrojados al mar por tripulaciones sin escrúpulos sometidas a mucha tensión.

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

En los puertos, los lugares de detención.

El encierro de los polizones resulta muy distinto según los diferentes países e incluso en puertos de un mismo Estado. Pero, independientemente de las zonas portuarias, el encierro de los extranjeros a bordo de los barcos es lo normal, aunque a veces la ley prohíba esta práctica. En esos casos, los extranjeros son mantenidos a bordo de los barcos, vigilados sea por los propios marinos, sea por empresas de seguridad privada. Los espacios de confinamiento fuera de las naves parecen ser menos utilizados.

Encierro a bordo

En Francia, el hecho de mantener a la gente a bordo de los barcos es regulado jurídicamente por primera vez en una circular del 23 de mayo de 1927¹⁴. Los extranjeros siguen hoy siendo retenidos en los barcos, a pesar de la ley de 1992 sobre el establecimiento de zonas de espera, que obliga a la PAF a ubicar a los polizones en lugares destinados a recibir a los extranjeros interceptados en la frontera. El Consejo de Estado ha reiterado, en una decisión de fecha 29 de julio de 1998, que está prohibido retener a un extranjero en una nave, pero esa resolución no ha modificado nada, o muy poco, las prácticas de la administración¹⁵. El 2 de febrero de 2004, en

el puerto de Le Verdon (Burdeos), siete ghaneses fueron retenidos a bordo de un barco de la naviera *Delmas* que había recalado antes en Le Havre. Las autoridades de este último puerto habían informado a la PAF del puerto de Burdeos sobre la presencia de las siete personas, pero la policía no hizo más que notificarles de nuevo su rechazo a la llegada de la nave. De manera que el 4 de febrero, zarparon de nuevo en el barco con destino a Dakar.

En La Rochelle, un funcionario del puerto señalaba que durante el verano de 2010, un polizón había sido retenido a bordo de un barco; dos miembros de la asociación *Marin'Escale* nos dicen que también en diciembre de 2010, dos personas fueron retenidas a bordo de un barco de la compañía *Delmas*. En Marsella, un responsable de un P&I club explica que «en las líneas regulares todos están interesados en no desembarcar a los polizones»¹⁶.

Francia y la mayoría de los estados europeos consideran que las empresas de la marina mercante son responsables de la presencia de polizones en sus barcos; y a menudo consideran que la retención a bordo de los barcos es una medida adecuada, independientemente de lo que diga la ley. Dependiendo de su ubicación, los actores institucionales (policía, agentes de P&I clubs, etc.) justifican de manera diferente la retención de los migrantes a bordo de los buques en el puerto. Aparte de los argumentos basados en que se trata de «una práctica antigua», florecen los que sostienen la «racionalidad» de las diversas medidas adoptadas. La retención a bordo puede estar justificada por la ausencia de documentos de viaje válidos y por el hecho de que las autoridades no se consideran responsables, o por medidas de seguridad, o

¹⁴ Kristenn Le Bourhis, *Les transporteurs et le contrôle des flux migratoires*, Paris, L'Harmattan, 2001, p.72.

¹⁵ En 1997, la Organización Marítima Internacional (OMI), recordaba por su lado a todos los Estados miembros que deben hacerse todos los esfuerzos para «evitar situaciones en las que un polizón permanece detenido a bordo de un barco por tiempo indefinido.» Para ello, la OMI instaba a los países a cooperar con los armadores para organizar el retorno de una persona a un país adecuado.

¹⁶ Entrevista realizada en marzo de 2011.

V. El confinamiento de las personas interceptadas

por la flexibilidad del dispositivo y las pérdidas económicas que podría acarrear el desembarque de la persona.

En algunos puertos, las autoridades alemanas, francesas o italianas postulan que tales personas, sin papeles en regla, no pueden entrar en el territorio. La negación de desembarque para el extranjero puede tener como objeto la búsqueda de información con el fin de devolverlo más fácilmente. En el puerto de Hamburgo, un empleado de la agencia de Unicon, dice que hay que explicar a la persona que, sin documentación, no se puede bajar del barco y por lo tanto, debe permanecer encerrada. «Es importante, añade, hacerle entender que si no coopera con nosotros y nos dice de qué país viene, no podrá descender de la embarcación. Ahí es donde está el verdadero reto: llegar a explicar bien su situación actual a la persona». Además, la policía francesa y la italiana creen que los extranjeros sólo ingresan al país desde el momento que sobrepasan los puestos de control, y claro está, los exiliados no pueden acceder a ellos estando a bordo. De esta manera, la frontera geográfica no coincide con la frontera jurídica¹⁷. Según un funcionario de la policía de fronteras búlgara, los polizones al estar bajo la autoridad del capitán, deben permanecer encerrados en un camarote.

En los Países Bajos, con el pretexto de las medidas de seguridad del Código PBIP y la ley holandesa sobre los extranjeros, las personas permanecen encerradas en la nave durante el tiempo necesario para organizar su regreso.

En el informe Anafé (2006), un responsable señalaba que «poner a un extranjero en el hotel es un procedimiento administrativo

¹⁷ Para recordar: el Estado ejerce la soberanía en términos de control de la migración en la zona contigua (24 millas náuticas).

oneroso. Aparte del coste del hotel está la movilización de varios funcionarios para mantener a veces a un sólo extranjero. El encierro a bordo es mucho más flexible». En consecuencia, parece que la actividad se desplaza al lado de los muelles.

Manteniendo la persona a bordo durante la escala se facilita que el barco no se retrase, porque si los inmigrantes llegan a informarse de sus derechos –por ejemplo, el derecho a solicitar asilo o a hacerse tratar sanitariamente– el buque será detenido hasta que el solicitante obtenga una respuesta a su solicitud de protección o salga del hospital. En Marsella, un representante de un P&I club, señala que «las organizaciones de ayuda a los extranjeros presentes en los centros de detención aconsejan sistemáticamente a los inmigrantes ilegales que soliciten asilo (...) lo que supone una fuente de molestias para nosotros, ya que significa una detención más larga de la nave», y una carga financiera adicional para el armador¹⁸. Así, esas personas, consideradas como una fuente de inseguridad, permanecen encerradas en un camarote dentro de la nave, a menudo al margen de cualquier marco legal.

Vigilancia por los propios marineros y recurso a empresas de seguridad privada

Una vez el barco atracado, los pasajeros considerados indeseables pasan generalmente un control inicial por parte de los funcionarios

¹⁸ Y la espera puede ser incluso mayor ya que si el demandante ha recurrido la decisión desestimatoria recaída, el recurso debe ser resuelto en el Tribunal Administrativo de París. Y por ley, la persona debe ser escoltada por la policía hasta el tribunal, para comparecer. Pero lejos de ser siempre así, las audiencias suelen tener lugar sin que la persona en cuestión esté presente.

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

de aduanas o de la PAF. Si son mantenidos a bordo también pueden estar sujetos a un último control por las mismas autoridades antes de la salida de la embarcación y/o antes de su transferencia al aeropuerto de donde serán devueltos. Pero entre estas dos operaciones, a veces la policía está ausente, por lo que quedan bajo la supervisión de los marinos del barco, o de empresas de seguridad privada.

En el primer caso, «los marineros siguen vigilando a los pasajeros clandestinos como en alta mar», nos contaba un funcionario del puerto de La Rochelle, lo que genera un trabajo extra para la gente del mar. Un responsable de la agencia Unicon precisa que en varios puertos alemanes (Bremen, etc.) no existen posibilidades de alojamiento, y «la persona debe permanecer a bordo, durante el tiempo que las autoridades precisan para realizar los trámites necesarios para conseguir los papeles. La tripulación en ese caso toma la responsabilidad de la persona, y la vigila después de haberla colocado en un lugar cerrado. Pueden proporcionarle ropa nueva, y de comer y beber.»

En el segundo caso, las autoridades se desentienden de la gestión de los extranjeros que llegan a sus fronteras, a través de la utilización de empresas de seguridad privada. Es el caso de Alemania, con sus guardas jurados provistos de perros, y los Países Bajos. En Bulgaria, según la policía de fronteras del puerto de Burgas, el 14 de noviembre de 2008, cuatro argelinos que viajaban a bordo de un buque con bandera de Panamá fueron retenidos en el barco durante la escala. El capitán recurrió a la empresa privada *Robmarine Shipping Overseas*¹⁹ que envió a seis guardias de seguridad para vigilarlos antes de

ser conducidos por la policía al centro de detención de Busmantsi²⁰. La participación de estas empresas por lo general se produce por decisión de algún P&I club. En algunos casos, el papel de estos organismos se limita a la vigilancia; los alimentos, la higiene y la ropa son proporcionados por los marinos o por los representantes de los P&I clubs.

En España, cuando aparece un polizón en una línea regular, normalmente es mantenido a bordo hasta que el barco regresa al puerto de embarque. El agente marítimo o el corresponsal del P&I club pide que se refuerce la seguridad del camarote –si no se ha hecho antes– y del propio barco para evitar la fuga de polizón. La ley de Puertos del Estado y Marina Mercante²¹ impone una fuerte multa «a la negativa del capitán a mantener un polizón a bordo». Para reducir el riesgo, se ponen barrotes a las ventanas del camarote, y el agente de transporte hace instalar un sistema de circuito cerrado de televisión alrededor de aquél. Por lo general, dos guardias de seguridad de una empresa privada se ocupan de controlar la embarcación desde el muelle. Cuando se presentó el documento titulado *Stowaways in Spain* en España durante de la conferencia de P&I clubs en Amsterdam en 2009, un empleado de *Pandy Hispania and Correspondant*²² señalaba que es más prudente emplear guardas jurados pues ello supone un argumento de peso para defenderse de posibles sanciones de las autoridades portuarias en caso de fuga. Los dele-

²⁰ Para más información sobre el centro de Busmantsi, ver Morgane Truchi, *Droit d'asile en Bulgarie, amer retour sur l'année 2010, 2011*, <http://emi-cfd.com/echanges-partenariats/spip.php?article104>.

²¹ Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 24 de noviembre de 1992, art. 115.2.e y 120.2.b.

²² Se trata de una empresa de correspondientes de P&I clubs que cubren la mayoría de los puertos españoles.

¹⁹ <http://www.robmarine.com/>

V. El confinamiento de las personas interceptadas

gados de los P&I clubs explican que poniendo en aplicación medidas adecuadas de seguridad como ésa, el capitán no es considerado responsable de la fuga de un polizón.

Otras áreas de confinamiento: zonas de espera y locales informales

La detención de polizones en los centros de retención en los que probablemente estarían mejor informados de sus derechos, parece ser rara. En varios países (Alemania, Bulgaria, Francia), se utilizan a veces espacios cerrados situados fuera de las zonas portuarias. Los extranjeros son trasladados a ellos mientras se organiza su regreso a sus países de origen en el mismo barco o por otros medios.

En los grandes puertos alemanes como Hamburgo, un polizón puede ser llevado a prisión. Por lo tanto, después de haber sido informada por la compañía de seguros de la presencia de un polizón, la policía marítima sube a bordo para realizar una breve entrevista con él. Luego, le hace descender para llevarlo a la cárcel de Holstenglacis, situada en el centro de la ciudad. El extranjero, tratado como un delincuente, es detenido en el espacio reservado para los futuros expulsados. De hecho, es descendido a tierra, pero la policía no considera que se trate de una entrada en el país. Un policía justifica ante nosotros la detención por el riesgo de eva-



Control en el puerto de Rotterdam © Eva Ottavy

sión: «Por razones de seguridad, debe ser detenido mientras el barco está atracado». Según él sería absurdo pedir a la tripulación que se haga responsable de la detención de extranjeros en el barco. Luego añade: «Los marinos no pueden ser responsables de esta función estatal, nos concierne a nosotros. No podemos pedirle al capitán que el extranjero permanezca a bordo sin estar encerrado, y al mismo tiempo que asegure que no baje a tierra». En Hamburgo, por lo visto, se asume que un capitán no está capacitado para asumir el encarcelamiento de una persona y que sólo un juez puede tomar tal responsabilidad. Sin embargo, esta práctica parece muy

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

posible, ya que el director de Unicon asegura que, en varios puertos de la región de Baja Sajonia, los polizones son retenidos a bordo debido a que la prisión más cercana está a dos o más horas en coche.

En Francia, el sistema de las zonas de espera portuarias cuenta con casi dos docenas de espacios²³ que son administrados por la PAF o por la Aduana. Estos espacios, delimitados por el prefecto del departamento, a menudo no son más que ficciones legales, ya que como dice la ley, se extienden «desde los puntos de embarque y desembarque hasta aquellos en los que se llevan a cabo controles de las personas» (artículo 221-2 L del CESEDA). Pero, claro, en los puertos mercantes los lugares de desembarque son conocidos, pero los controles pueden realizarse en cualquier lugar. De manera que las zonas de espera del puerto son algo parecido a los espacios de geometría variable. La mitad de las zonas de espera no tienen ninguna instalación de alojamiento. Otras, pueden incluir, dentro de los puertos o en sus cercanías, «un lugar de alojamiento para los extranjeros con prestación de servicios de carácter hotelero» (artículo L 221-2). Y existe la posibilidad de que se requieran habitaciones (Cherbourg, Sète); también se pueden utilizar los hogares del marino (Le Havre). En La Rochelle, hace unos años, cuando había una escala de más de veinticuatro horas, las personas eran colocadas en general en *Les Terrasses*²⁴. Por temor a que los extranjeros salieran de sus habitaciones, la policía empezó a utilizar las partes del sótano del edificio, que tenían la ventaja de tener rejas en las ventanas. «No

era una prisión, pero lo parecía», dice el jefe de una agencia marítima. Las condiciones de detención son a veces informales. En Marsella, un funcionario de la empresa McLean dijo que los «pasajeros clandestinos son llevados a la comisaría de la PAF del puerto y luego son conducidos al centro de retención administrativa (CRA)».

Por último, algunas personas a veces son trasladadas a centros de detención en los que puedan estar mejor informadas de sus derechos. Éste es el caso de Bulgaria, donde los polizones son conducidos al centro de Busmantsi (ver arriba). En los Países Bajos, la ley también autoriza a los guardias de fronteras para decidir otro lugar de reclusión²⁵. En Marsella, los inmigrantes pueden ser retenidos en el CRA de Canet. En La Rochelle y Saint-Nazaire, también ocurre que las personas son llevadas a la sala de espera del aeropuerto de Roissy (París). Un ghanés que fue interceptado en el puerto de La Rochelle, en dos ocasiones, en julio y diciembre de 2010, fue llevado durante su segunda detención a la sala de espera de Roissy. Su solicitud de asilo en la frontera fue rechazada por el Ministerio del Interior, pero tras cuatro días de detención el juez de las libertades y la detención (JLD), del tribunal de gran instancia de Bobigny, lo puso en libertad²⁶. Ante esta situación, el representante de McLean comenta que «es absurdo: los jueces los ponen en libertad, sin más ni más, sin tener en cuenta su situación personal; por lo general no tienen nada, y no reciben el apoyo de organizaciones.»

²⁵ Ley de Extranjería de 2000, Capítulo 2, Sección 6.1.

²⁶ El artículo L 222 del CESEDA estipula que a partir de los cuatro días, la retención en zona de espera únicamente puede ser prorrogada dos veces para ocho días, por el juez garante de las libertades individuales, en virtud del artículo 66 de la Constitución.

²³ Su número se incrementa a cerca de treinta si se incluyen las áreas de espera ubicadas en el extranjero.

²⁴ En 2003, diez personas fueron detenidas en este hotel cerca del puerto de La Pallice.

V. El confinamiento de las personas interceptadas

Polizones mal informados de sus derechos

Las personas que se encuentran a bordo de un barco en el mar están en primer lugar sujetas a las leyes del Estado al que pertenece el barco: es el pabellón de la nave el que determina la jurisdicción en la materia. Así que en teoría aquellas personas deberían ser informadas de las normas relativas a la entrada de extranjeros aplicables en ese país. Sin embargo, los buques que enarbolan pabellón de un Estado no suelen regresar inmediatamente a sus países de origen, y por ello a menudo son las leyes del país de escala las que se aplican. Pero el afán de competitividad y de beneficios económicos de los armadores deja poco espacio para garantizar los derechos de los migrantes. Según el responsable de la agencia COGEMAR de La Rochelle, en la actualidad no hay ya empresas que ofrezcan el conjunto del transporte marítimo: «Como resultado de ello, dijo, el personal de servicio es proporcionado por varias compañías. La explotación técnica está separada de la comercial, y son los dirigentes financieros los que manejan el conjunto». Para el director de esta empresa, se hace estrictamente lo mínimo para el bienestar de los marineros²⁷. «El armamento es la menor de sus preocupaciones», agregó. «Hoy en día. Durante las escalas apenas si se ven los marinos. (...) El aspecto humano ha desaparecido por completo de nuestras profesiones. El lema es: la mejor calidad por el menor precio. (...) Y dado que el objetivo es garantizar la seguridad de los buques al menor coste posible, puede usted imaginar que los derechos de esos pasajeros pesan muy poco en este conjunto.»

²⁷ Se refiere en particular a un cambio de tripulación sucedido en 2009 en un barco donde los marineros ucranianos regresaron a casa en autobús desde el puerto de La Rochelle.

Interpretaciones aleatorias

Al igual que en muchos centros de detención en Europa, los extranjeros no siempre tienen la ayuda de un intérprete, y, con suerte, la traducción es proporcionada por los presentes en las cercanías de los lugares de detención. Sucede a veces que participen intérpretes jurados, pero el objetivo no es siempre informar a los migrantes de sus derechos, sino más bien asegurarse de obtener de ellos la información necesaria para su traslado a su país de origen.

Algunas autoridades, como las aduanas de Saint-Nazaire (Francia) estiman que desde el momento en que la persona habla un poco de inglés o francés, se les puede informar de sus derechos «en un idioma que es razonable pensar que entienden»²⁸. En este mismo puerto, el presidente de la asociación de agentes consignatarios de barcos (SACN) informa que él mismo sirvió de intérprete para extranjeros interceptados por los servicios de aduana. En La Rochelle, la PAF ha pedido repetidamente a un empleado de la agencia COGEMAR que traduzca atestados al inglés. Y explica cómo se desarrolló el asunto añadiendo: «Me pagaron una vez, pero no lo hice por dinero. Hemos tenido buenas relaciones con la policía y, a veces era un poco folklórico, un día los policías me pidieron que asistiera a una mujer rom que no hablaba una palabra de inglés. Tuve que estar haciendo dibujos en un papel para podernos entender.»

La Policía Marítima del puerto de Hamburgo asegura que si no es posible la comunicación en inglés, se llama a un intérprete. Así, empresas como Unicon son capaces de recurrir en un tiempo suficientemente rápido a intermediarios, que no se contentan

²⁸ Véase el artículo L 213 del CESEDA

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

con traducir las palabras de las autoridades, sino que también ayudan en la identificación de las personas. El director de la misma agencia indica que «tiene un equipo de especialistas», entre los cuales hay tres marroquíes. Y agregó: «También hay gente que cubre las lenguas africanas como el swahili y muchos otros dialectos regionales. En su mayoría, son trabajadores independientes a los que recurrimos en diferentes situaciones. Son capaces de comunicarse con los polizones y también de decirnos exactamente de dónde vienen, en qué región vivieron, por su acento, o por su forma de hablar».

Debilidad del control jurisdiccional sobre el confinamiento

El mantener a los migrantes en los puertos depende en el mejor de los casos de una decisión administrativa (Francia, Países Bajos, etc.). Pero esa decisión raramente es controlada por un juez debido a que las escalas del barco no superan los dos o tres días, es decir, periodos inferiores a los requeridos por la ley que permite al extranjero hacer valer sus derechos ante un magistrado²⁹. Los extranjeros encerrados en los barcos raramente gozan de la información y el acceso efectivo a sus derechos, sea porque el barco zarpa llevándose los polizones a bordo, ya sea porque que son enviados por avión a sus países de origen.

En Alemania, cuando el barco permanece sólo unas pocas horas en el puerto, no se presenta la persona a los tribunales. Pero, según un miembro de la policía marítima, ha de haber un informe aprobado por el juez para mantener a bordo a las personas.

²⁹ Esto es particularmente cierto en Francia, donde el extranjero colocado en la zona de espera está bajo el control exclusivo de la administración durante los primeros cuatro días de mantenimiento, y sólo un juez podrá decidir la prórroga por otros ocho días.

En 2008, el diario *Público* titulaba: «El que viene en cayuco tiene más derechos que el polizón», antes de afirmar que los polizones constituyen la categoría de inmigrantes llegados a España más vulnerables, ya que están privados de los derechos más elementales³⁰. A pesar de las normas sobre condiciones de la entrada y el control de los extranjeros en España³¹, los polizones en la práctica están sujetos a un trato diferenciado, definido por las instrucciones administrativas dictadas por el Ministerio de Interior. Desde 1994, cuatro circulares³² para el «trato de polizones», no publicadas en el Boletín Oficial, permiten a las autoridades mantener un procedimiento al margen del derecho común. Porque aunque estos textos se presentan para establecer los criterios para el tratamiento uniforme de los polizones y responder en parte a las reformas de la reglamentación sobre extranjería o a las recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo constituyen la plasmación del entorno sobre el que basar los derechos reconocidos en las leyes.

Por ejemplo, a finales de los noventa y principios de 2000, la entrevista, que se realizaba en el barco por dos agentes de la policía en presencia de dos testigos (y de un interés

³⁰ Barcala Diego «Los que vienen en cayuco tienen más derechos que los polizones» *Público*, 8 de abril de 2008.

³¹ Ley Orgánica 02/009 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; Real Decreto 2393/2004 que aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 04/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; Ley 12/2009 que regula el derecho de asilo y la protección subsidiaria; Real Decreto 203/1995 que aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 05/1984, reguladora del derecho de asilo y refugio.

³² Véase en particular la Circular de la Secretaría de Estado de Interior 5a A/94, para el trato de los polizones.

V. El confinamiento de las personas interceptadas



Barco en el puerto de Hamburgo © Marine De Haas

prete si era necesario), tenía por objeto la identificación del polizón y la comprobación de su estado y del trato que había recibido a bordo. Pero en 2001, el Defensor del Pueblo recomienda el «necesario ajuste³³» de la circular al artículo 22 de la Ley de Extranjería. Este precepto establece que la persona tiene derecho a recibir asistencia jurídica gratuita y un intérprete en la medida en que el procedimiento administrativo «puede conducir a una denegación de entrada o una solicitud de protección internacional».

La circular de 2002 incorpora, en consecuencia, el derecho de la persona a la asistencia pero condiciona esta posibilidad a dos

³³ Recomendación del Defensor del Pueblo, 28 de mayo de 2001.

casos definidos, haciendo una lectura parcial de aquel artículo: el polizón tendrá asistencia jurídica, pero no desde el inicio del procedimiento sino desde el momento en que haya manifestado de forma explícita su intención de entrar en el país o buscar la protección del estado español. Para evaluar la intención del polizón, los dos agentes de la Policía Nacional hacían una sola pregunta: «¿Quiere usted añadir algo más?»³⁴ Sin embargo, el Defensor del Pueblo señaló en su informe de 2005³⁵ que los extranjeros no pueden ser legalmente asistidos en estas condiciones, ya

³⁴ Cuestionario en el Anexo 1 de la formación para el año 2002.

³⁵ Defensor del Pueblo (2005) *Informes, estudios y documentos informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España*, p. 233 [disponible en línea].

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

que generalmente desconocen sus derechos «y las consecuencias jurídicas de las palabras que deben pronunciar si quieren entrar en España o pedir la protección del estado español «porque la pregunta carece, a todas luces, de concreción». El Defensor del Pueblo como portavoz de las asociaciones y abogados que trabajan para defender los derechos de los extranjeros, ha exigido la asistencia jurídica del polizón desde la primera entrevista con la policía. Sin embargo, esta recomendación ha sido ignorada en la circular de 2007. Y para «ayudar» a los polizones a «expresar su voluntad ante las autoridades españolas»³⁶, las autoridades se han limitado a agregar dos nuevas preguntas al formulario de la policía, a saber: «¿Qué pide usted de las autoridades españolas?»³⁷ y «¿Cuáles son sus razones para haber abandonado su país?»

Aparte del hecho de que la necesidad de asistencia jurídica y/o protección internacional está sujeta a la interpretación exclusiva de la policía, la circular de 2007 viola el derecho del demandante a ser trasladado de inmediato a la dependencias previstas para estos fines, según lo dispuesto por la legislación nacional en materia de asilo. Relegados a los confines de las zonas portuarias, los polizones tienen dificultades para ser informados de sus derechos, y muy especialmente del derecho a buscar protección.

³⁶ Instrucciones conjuntas de 28 de noviembre de 2007 de la *Dirección General de Policía* y de la *Guardia Civil, Dirección General de Política Interior* y la *Dirección General de Inmigración*. No se han publicado en la Gaceta Oficial, pero están disponibles en los sitios web del Colegio de Abogados de Madrid y asociaciones que trabajan sobre los derechos de los migrantes.

³⁷ En cuestionario en el Anexo 1 de la Instrucción.

La demanda de protección: un derecho difícil de ejercer

Los armadores y capitanes están obligados a garantizar la repatriación de los extranjeros a sus países de origen, bajo pena de sanciones financieras, a menos que haya admisión en el territorio a título de asilo. Pero hemos visto que los armadores y los capitanes, por lo general, no toman el riesgo de informarles de sus derechos, porque por un lado el proceso de asilo crea retrasos mayores que los relacionados con la repatriación³⁸, y por otro lado los armadores podrían ser multados en caso de rechazo de la solicitud. Un agente naviero nos decía en La Rochelle, sobre los derechos de los extranjeros: «Sabe, es mejor no decirles que pueden solicitar asilo; estamos aquí para defender los derechos de los armadores. Aquí no es común que las personas pidan asilo; eso, por lo general, ocurre en París, cuando están en la zona de espera. (...) Cuanto más rápido vayan los trámites, mejor.³⁹ (...) Teníamos buenas relaciones con la policía de fronteras cuando estaba aquí. Nos recomendaba decir lo menos posible. Estamos aquí para engrasar los engranajes de la administración».

Aunque en 2002, ACNUR señalaba que «la identificación y registro de los solicitantes de asilo no puede llevarse a cabo bien más que en tierra firme»⁴⁰, en muchos puertos los polizones que requieren protección siguen

³⁸ Recordemos que el procedimiento administrativo relativo a la repatriación de los polizones comienza cuando el barco está todavía en el mar (ver arriba).

³⁹ La oficina de la Policía Fronteriza del Puerto de La Rochelle se cerró a principios de 2010. Ahora, es la aduana quien se encarga de la gestión de los polizones.

⁴⁰ ACNUR, Nota sobre la protección de los solicitantes de asilo y refugiados rescatados en el mar, 2002.

V. El confinamiento de las personas interceptadas

retenidos a bordo. En España, el polizón es mantenido a bordo de la nave durante el tiempo que dura el procedimiento de admisión en el territorio por parte de la Oficina de Asilo y Refugio. No es desembarcado más que cuando el barco abandona España, aunque el procedimiento siga su curso. Sin embargo, durante todo este tiempo, puede ser llevado a bordo si el barco va de un puerto español a otro. Sin embargo, ACNUR recordó en la misma nota que «las operaciones de control de los refugiados a bordo del barco, ya sea un primer procedimiento de selección o de una determinación del estatus real, ya se han realizado en el pasado en situaciones de crisis. Han solido plantear una serie de problemas tales como, entre otros, el del acceso a traductores, el del respeto de la confidencialidad de las entrevistas, que siempre se realizan en condiciones difíciles, a bordo de un barco, el del acceso a un abogado y el de las posibilidades de recurso.⁴¹»

La información sobre el asilo, que puede ser ofrecida por organizaciones que defienden los derechos de los migrantes o por abogados, se ve obstaculizada por el hecho de que en la mayoría de las ciudades portuarias, las oficinas de las asociaciones están muy lejos de los puertos. Por otra parte, con la introducción del Código PBIP, el acceso a las zonas portuarias está muy regulado y esto dificulta enormemente las visitas de organizaciones no gubernamentales y abogados. En Hamburgo, un miembro de la antigua *AG Blinde Passagiere*⁴² recuerda que en la década de los noventa, muchos capitanes tenían el número de teléfono de la asociación. «Entonces, nos dice, los capitanes nos llamaban

cuando un barco llegaba a puerto con polizones a bordo. Podíamos seguir los casos individuales y, si era necesario, presionar a la policía para que entregara más información.»

¿Regula la Directiva de «Retorno» la retención a bordo de los barcos?

Así como el Derecho marítimo señala la validez de la ley estatal de la que dependen los armadores, la Directiva de «Retorno» concierne a todos los barcos europeos. De manera que no se puede aplicar a un barco en alta mar que no enarbole el pabellón de un Estado miembro; sin embargo, debería aplicarse a todos los barcos situados en las aguas territoriales de un país de la Unión⁴³.

De acuerdo con el artículo 15 de la directiva europea, «los Estados miembros sólo podrán mantener en detención a un nacional de un tercer país que esté sujeto a un procedimiento de retorno para preparar el retorno y/o llevar a cabo su expulsión». Algunas medidas menos coercitivas pueden ser empleadas. Sin embargo, ser encerrado en un camarote a bordo de un barco de la marina mercante, es en muchos casos una medida más restrictiva que la colocación en un centro de detención. Aparte de las autoridades consulares con las que los detenidos en un centro pueden eventualmente comunicar, los polizones rara vez pueden ponerse en contacto con representantes legales o, en su caso, con miembros de su familia. De manera que las personas deberían por lo menos ser conducidas a un centro de detención especializado, una vez que el barco haya atracado en un puerto

⁴¹ Ibid.

⁴² Grupo de personas que trabajaron en el tema de los polizones marítimos.

⁴³ La policía portuaria de Rotterdam, que parecía ignorar el texto, dijo que se aplicaría si el ministerio se lo pedía. También puso de relieve la dificultad de la creación de este dispositivo, dada la muy breve duración del amarre de los barcos. Además, según el Código PBIP, se requiere un permiso para las personas que efectúan la prestación de asesoría legal.

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

europeo. Hay que recordar que la retención sólo puede ser ordenada por las autoridades administrativas o judiciales. Y si esa retención no cumple con la ley, «el nacional en cuestión de un tercer país debe ser puesto en libertad inmediatamente», dice el mismo artículo 15.

En cuanto a los menores no acompañados, la Directiva establece que no deben ser «puestos en retención sino como último recurso» (artículo 17). Además, antes de cualquier decisión de expulsión, los niños deben ser tomados a cargo por los «organismos competentes, distintos de las autoridades que ejecutan la expulsión». Sin embargo, no parece que ningún organismo intervenga en las zonas portuarias. A lo sumo, los menores son atendidos después de ser trasladados a un centro de retención. Por último, los agentes encargados de las expulsiones (P&I clubs, capitanes, la policía) no parece que se suelen asegurar de saber si los menores son entregados «a un miembro de su familia, a un tutor designado o a unos servicios de recepción adecuados en el Estado de retorno» (artículo 10).

Por último, la directiva europea, que entró en vigor a finales de diciembre de 2010, declara que el acceso a un abogado debe ser gratuito para los extranjeros retenidos.

OC, MS

V. Hacia la privatización de las expulsiones

El creciente papel de las aseguradoras en la gestión de los polizones

Aunque se supone que las fuerzas de policía europeas están para hacer cumplir las leyes establecidas por las políticas de migración, en realidad es la industria del transporte marítimo la que gestiona la cuestión de los polizones en parámetros de pérdida económica. La articulación entre ambas prácticas hace de los migrantes víctimas de intereses que no tienen nada que ver con ellos y cuya gestión está más guiada por consideraciones de orden práctico que por la ley. Un empleado de una empresa de seguros marítimos en Marsella considera que «el tratamiento de los casos de inmigrantes clandestinos es informal del principio al fin, lo esencial es tener ‘buen rollo’ con todos los agentes implicados».

Una variedad de agentes públicos y privados

La frontera marítima, amplia y dilatada, incluye diferentes espacios incluidos tanto en el «*foreland*» (parte exterior marítima de los puertos: los barcos, las aguas territoriales, etc.) como en el «*hinterland*» (parte interior continental de los puertos, centros de reclusión, aeropuertos, etc.). En todos ellos actúan agentes públicos y privados. En la práctica, la gestión de los polizones se inscribe en la cadena constitutiva de la actividad de la marina mercante. Hay tres categorías de actores directamente afectados por el problema de los polizones: los armadores, las aseguradoras y las autoridades del lugar de destino.

LOS ARMADORES

Desde el punto de vista jurídico, los textos internacionales identifican claramente a los transportistas como responsables civiles de los polizones presentes a bordo. Por lo que es el armador, (es decir, el propietario) el primer concernido.

Sin embargo, en una resolución de 1997 de la Organización Marítima Internacional (OMI), se afirma que al no haber entrado nunca en vigor la Convención Internacional de 1957 sobre polizones, «la más estrecha cooperación entre todos los servicios públicos y las personas concernidas es la mejor manera de resolver los casos de polizones»¹. Armadores, capitanes, autoridades del país de embarque y autoridades del país de desembarque deben, pues, trabajar juntos.

LOS ASEGURADORES MARÍTIMOS

Si el armador ha suscrito una póliza de seguro que cubre el riesgo de polizones, se exige que el capitán se ponga en contacto lo antes posible con un corresponsal local de su agencia en el puerto de llegada. El 90% de la flota mundial está asegurada por las mutuas de armadores llamadas P&I clubs (*Protection and indemnity insurance clubs*). Estas mutuas cubren los riesgos (encallaje, contaminación, pérdida de los contenedores, etc.); pero los servicios también pueden delegarse en agencias locales privadas que son sociedades de represen-

¹ Resolución A.871(20) –adoptada el 27 de noviembre de 1997 por la OMI– titulada «Directivas sur el reparto de responsabilidades para garantizar el reglamento que satisfaga los casos de embarque clandestino» [disponible en Internet]

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

tantes. Éstas existen en todos los principales puertos del mundo y la competencia es feroz.

La manera como el director de una de ellas, la sociedad Unicon empresa con sede en Bremen, describe su misión cara a los P&I clubs refleja la profesionalización y la privatización de la gestión de los polizones: «Las compañías de seguros tienen corresponsales en todas las ciudades portuarias. Hacen uso de nuestros servicios como expertos especializados en el campo de la identificación y la repatriación. Les proponemos obtener «los documentos de emergencia» necesarios para la repatriación, y también una «*air line security*»; contamos con un amplio equipo especializado que se ocupa también del acompañamiento durante la repatriación. Nosotros nos encargamos de todo eso».

Si, excepcionalmente, el representante no puede moverse, se delega la tarea a un experto marítimo para ayudar al capitán del barco.

De acuerdo con un bufete de consultoría marítima de La Rochelle, Francia, «Por lo general, los comandantes no hablan una palabra de francés. Nos comunicamos principalmente en inglés. Mi esposo [el director de la empresa] también habla italiano y entiende algunas palabras de rumano. Los comandantes están principalmente para las operaciones comerciales y no para los problemas administrativos.»

Por último, parece que el sistema mutualista de los P&I clubs se encuentra cada vez más expuesto a la competencia de las tradicionales compañías de seguros no mutualistas.

Los aseguradores marítimos, cualquiera que sea su forma —representantes de las agencias de P&I clubs, empresas marítimas, compañías de seguros tradicionales— actúan como intermediarios entre el armador y las autoridades locales.

LAS AUTORIDADES LOCALES

Corresponde al asegurador marítimo declarar la presencia de un polizón a las autoridades nacionales, es decir, las del puerto, aduana y policía (PAF) en las fronteras marítimas.

PROCEDIMIENTOS DIFERENTES EN CADA PUERTO

Además de las diferencias en la legislación, la variedad de procedimientos en los puertos europeos se explica por el hecho de que las compañías de seguros, y también las autoridades públicas, requieren respuestas pragmáticas al «problema de los polizones». Parece que el compromiso es el motor de la negociación entre los actores públicos y privados para organizar las deportaciones en la frontera. Por diversas razones, tanto políticas como económicas, ambos grupos están obligados a cooperar. Algunos polizones se llevan la peor parte de estos «arreglos» y pueden ser objeto de procedimientos ilegales.

En Barcelona, el capitán del portacontenedores *RosaA* de la compañía turca Arkas explica que una vez que un polizón se encuentra a bordo, el capitán deberá notificarlo a la *Designated Person Ashore* (DPA), una figura introducida por el Código ISM². La DPA transmite la información a la empresa que a su vez notifica al agente marítimo del puerto donde la nave se dispone a atracar. El agente marítimo del puerto de Barcelona cuenta que es su responsabilidad prevenir a las autoridades del puerto, la policía y/o aduanas; una obligación cuyo incumplimiento es castigado. Agrega que para «gestionar» un polizón, se forma un triángulo de organizaciones entre el corresponsal del P&I club, el consigna-

² International Safety Management. Este código internacional de gestión de la seguridad se aplica a las compañías marítimas. Entró en vigor el 1 de julio de 2002.

VI. Hacia la privatización de las expulsiones

tario y las autoridades (a menudo la policía). En teoría, el comandante –en la práctica el agente marítimo– debe informar a la PAF con «suficiente antelación» de la llegada de un polizón. Una vez atracado el barco, dos funcionarios de la policía marítima suben a bordo. Un policía de Bilbao nos explica: «Verificamos las condiciones en que se mantiene al polizón. Por ejemplo, si el camarote en que está encerrado no parece adecuado, le pedimos al capitán que coloque a la persona en otra parte del barco. Luego seguimos todos los pasos de la Instrucción de 2007. La entrevista se realiza en presencia de dos testigos y un intérprete». La policía de Barcelona indica que los dos testigos son designados entre «cualquier persona que pase por allí», y que a menudo uno de los dos testigos es el agente naviero o el corresponsal del P&I club, cosa que confirman estos últimos, antes de precisar que ellos también improvisan, y con frecuencia, los intérpretes a cargo de la policía.

En los Países Bajos, en cuanto se detecta la presencia de un extranjero, el capitán debe notificarlo a las autoridades del próximo puerto de escala. En la mayoría de los casos, el capitán se pone en contacto directo con su seguro (P&I club), que a su vez lo notifica a la policía holandesa. Cuando el barco está atracado, es la Policía Real de la *Marechaussee* (Koninklijke Marechaussee-Kmar) la que se encarga del procedimiento de control, salvo en el puerto de Rotterdam, donde es competencia de la policía portuaria (Politie Rijnmond - ZHP), subir a bordo y reunirse, en primer lugar con el comandante y luego con el polizón. Dado el gran número de llegadas de barcos, la ZHP sólo es capaz de controlar un 10% de los buques que pasan por Rotterdam. Las aduanas, por su parte se ocupan de inspeccionar algunos de los contenedores.

A la llegada de un buque a un puerto francés, dos autoridades administrativas entran en acción: las aduanas, que controlan las mercancías, y la policía, que se ocupa de los controles de identidad y de los documentos de viaje. En general, la PAF no autoriza el desembarque del polizón y exige su expulsión por el mismo barco, sabiendo que si la persona desembarcara, el transportista sería sancionado con una multa de conformidad con el Código de Entrada y Residencia de Extranjeros (CESEDA).

De acuerdo con un ex oficial de la PAF del puerto de La Rochelle, «cuando el armador avisa a la Aduana de la presencia de un inmigrante ilegal, no hay multa, aunque teóricamente deberíamos ponerla. Pero si el comandante es cooperativo, por lo general no pasa nada. La Aduana nos avisa, subimos al barco para examinar la salud de la persona y sus condiciones de vida; si la escala es corta y la persona está bien alimentada, entonces permanece a bordo».

En el puerto de Saint-Nazaire, la Aduana sube al barco a recoger al polizón y lo lleva a sus instalaciones. Entonces la persona es puesta a disposición de la policía de acuerdo con un protocolo establecido entre la Aduana y la PAF. En teoría, la Aduana tiene la obligación de conducir la persona hasta el aeropuerto de Nantes, pero la mayoría de las veces, es la PAF la que lo hace.

En Marsella, según un empleado de la compañía McLeans, «tan pronto como nos advierte el comandante, se establece la ficha del pasajero: su puerto de embarque, su identidad, su salud, su estado de ánimo, lo que quiere, y si es violento o no. Intentamos averiguar si el barco ha hecho escala en algún puerto europeo. Toda esta información se comunica a la PAF. A continuación, realiza-

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

mos un seguimiento del barco mientras se está acercando y no ha atracado aún: le enviamos un médico si es necesario, y pedimos al comandante que refuerce la seguridad del camarote si aún no lo ha hecho. La tripulación debe organizarse para garantizar la seguridad a bordo. Cuando el barco llega a puerto, la policía le está esperando. Los polizones son llevados a la comisaría de la PAF en el puerto para luego ser conducidos al centro de retención administrativa (Cra), o son directamente acompañados al Cra de Canet.

Cuando un barco llega al puerto de Varna (Bulgaria) con un polizón a bordo, el capitán debe informar a las autoridades. El capitán lleva a cabo una entrevista preliminar con el migrante, y transmite la información a la policía. Esta última contacta con la embajada para verificar la identidad del polizón, sin dar oportunidad a la persona de solicitar asilo. Las autoridades solicitan un salvoconducto para organizar la expulsión. En los muelles, es la policía búlgara la que vigila el barco. El migrante es retenido a bordo durante todo el procedimiento (véase el capítulo III).

En Italia, el capitán está obligado a notificar a las autoridades competentes la presencia de un polizón en el momento de su descubrimiento. También tiene el deber teórico de dirigirse al primer puerto capaz de recibir a la persona para confiarla a las autoridades. En caso de rechazo de éstas, el capitán deberá mantener a los migrantes a bordo, bajo su responsabilidad. Ocurre a veces que un comandante, incluso después de informar de la presencia a bordo de un polizón sea interrogado y eventualmente acusado por la policía italiana, de «ayuda a la inmigración ilegal». En este caso, se le pueden imponer fuertes multas. Las consecuencias de todo ello son evidentes: cuando un «clandestino» es descubierto por la tripulación, el

capitán rara vez opta por avisar a la policía italiana. Un marino decía a este respecto: «Si descubres un clandestino en el barco, no lo puedes traer a puerto, supondría demasiados problemas para el comandante. Lo que hace la tripulación, si tiene tiempo, es poner el barco a media milla de la costa, y bajar a la persona a una pequeña embarcación artesanal. Estas embarcaciones se construyen con dos bidones vacíos, unidos con un tablón de madera; al migrante, se le dan unos euros, un poco de comida y agua. Pero también se dice que algunas tripulaciones han abandonado a gente en alta mar en esas embarcaciones; para mí, es lo mismo que matarlos.»

LA POLICÍA SE DESENTIENDE

La proliferación de actores privados involucrados en la gestión de los polizones que llegan a Europa por mar podría eventualmente apartar a las fuerzas policiales nacionales del proceso de rechazo en la frontera. Esta evolución previsible, no se produce sin cierta tensión, ya que a veces la comunidad portuaria se niega a convertirse en la responsable a nivel local de la política europea de migración.

La ley del silencio: las asociaciones españolas apartadas de los procedimientos de acogida de los polizones

Si entre 2005 y 2007 llegaron al puerto de Barcelona 197 polizones, la comisión del Colegio de Abogados de Barcelona que se encarga de los derechos de los extranjeros sólo ha sido avisada en tres ocasiones. La diferencia entre el número de llegadas de polizones, y el insignificante número de solicitudes de asistencia jurídica llevó a la creación en 2007 del Grupo de Seguimiento del Asilo y del Polizonaje, constituido por el colegio de abogados, Amnistía Internacional, Cruz Roja y las asociaciones Cear y Acsar³. En 2009, este grupo se

VI. Hacia la privatización de las expulsiones

reúne con las autoridades portuarias y pide que le sean sistemáticamente comunicadas las llegadas de polizones a fin de poderles proporcionar asistencia jurídica desde la primera entrevista policial (véase el capítulo V). También se solicitó lo mismo al subdelegado del Gobierno pero no dio ninguna respuesta. Sin embargo, las solicitudes de asistencia judicial enviadas a los abogados o asociaciones por la policía, sea para informarles de una denegación de entrada, sea para asistir a un demandante, siguen siendo casi inexistentes. La Cruz Roja de Barcelona⁴ dice que sólo ha asistido a un polizón iraní en 2010, a dos marroquíes en 2008 y a dos colombianos en 2007. En Tarragona y Pasajes, no se ha registrado ninguna solicitud de asistencia jurídica por la organización o el Colegio de Abogados en más de 5 años. En Valencia, como en el País Vasco, el Colegio de Abogados y las delegaciones de la asociación Cear señalan que generalmente tienen conocimiento de la llegada de polizones por la prensa, y no por parte de la policía, como está previsto en el procedimiento normal. Por ejemplo, los abogados valencianos se enteraron, leyendo un periódico local, de la llegada de siete polizones argelinos el 7 de octubre de 2010. Cuando el barco se acercaba al puerto, saltaron al agua para llegar a la costa a nado, y uno de ellos se abogó. Al día siguiente, otro barco que transportaba a siete polizones nigerianos llegaba a puerto. A pesar de ser evidente la intención de estos polizones de entrar en territorio español, y a pesar de la presión ejercida por los abogados en la Subdelegación del Gobierno, apoyada por la Defensora del Pueblo, no se les pudo ofrecer ningún tipo de asistencia legal. Todos fueron retenidos a bordo.

³ Comisión Española de Ayuda al Refugiado (Cear) y Asociación Catalana de Solidaridad y Ayuda al Refugiado (Acsar).

⁴ La Cruz Roja española dispone de una convención firmada con el ministro del Interior desde 2004 para asegurar la asistencia «social» (sanitaria y jurídica) de los migrantes que llegan a los aeropuertos y puertos del país.

El 20 de junio de 2011 en Valencia, Amnistía Internacional⁵ denunció en un comunicado la falta de transparencia en la llegada de polizones a los puertos de la Comunidad Valenciana, ya que la Delegación del Gobierno no ofrece información sobre el número de llegadas, edad y estado de salud de los polizones. La organización denuncia también la vulnerabilidad de estas personas, pues la Delegación de Gobierno les está negando, en la mayoría de los casos, la posibilidad de asistencia jurídica».

El papel central de los P&I clubs

Los P&I clubs no son un invento reciente. Se fundaron en Gran Bretaña en el siglo XIX, donde, debido a la rápida expansión del comercio marítimo, los propietarios de barcos veían aumentar su responsabilidad, y los P&I clubs cubrían los daños en el casco de la nave y otros riesgos asociados con el transporte (daños en la carga, contaminación del agua del mar, etc.).

Hoy en día consiste en un sistema de mutuas de seguros que cubre la responsabilidad civil de los armadores. En 2005, los trece mayores P&I clubs, se agruparon en el Grupo Internacional de P&I clubs. El 80% de ellos tienen su sede en Londres. Cada P&I club tiene sus propias reglas, que corresponden a los términos de un contrato propuesto a los armadores. Siempre se ofrece al armador la cobertura del riesgo polizón, que puede ser suscrito o no. Poco a poco, los P&I clubs han hecho de la prevención y resolución de incidencias relacionadas con la presencia de los polizones una parte de sus actividades normales.

⁵ Amnistía Internacional denuncia la situación de los polizones que llegan en barcos a la Comunidad Valenciana, 20 de junio, Europa Press [Accesible en línea]

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

Los delegados de los P&I clubs en los puertos cumplen el papel de agencia. Tienen que informar a la mutua de todas las actividades realizadas. Para los armadores, estos corresponsales locales constituyen unos relés eficaces ya que conocen las leyes y prácticas del país y del puerto en el que operan. Cuando un polizón es descubierto, su trabajo tiene un objetivo claro: organizar, a cualquier coste, la repatriación al país de origen o procedencia del migrante. La consigna es la velocidad, con el fin de limitar los costes de la gestión del polizón.

Los costes relacionados con la toma a su cargo de los polizones

El armador es el responsable de los gastos relativos a la atención de los migrantes, incluidos la alimentación, alojamiento, vestido, derechos consulares, billetes de vuelta de los pasajeros y sus escoltas, etc. Los gastos son importantes⁶ y a ellos hay que añadir además los gastos generados por el mantenimiento del buque en el puerto durante el tiempo del procedimiento incoado a raíz del descubrimiento de un polizón. En estos últimos costes se incluyen el alquiler suplementario del muelle, los retrasos en las entregas, etc. También hay que contar los gastos fijos (amortización) y la pérdida comercial, que puede variar, ya que puede suceder que el barco esté vacío o no tenga carga para transportar. Durante el verano, «estas situaciones pueden suponer un problema terrible para los barcos transbordadores entre Marruecos y Francia», indica un responsable de un P&I club en Marsella. Normalmente son barcos mix-

tos que transportan pasajeros, vehículos y mercancías, pero en todos los casos, la pérdida comercial es importante, ya sea un pequeño barco, un ferry o un portacontenedores grande. El armador tiene interés en estar bien asegurado. Un corresponsal de la empresa McLeans en Saint-Nazaire explica: «Cuando se localiza un polizón estamos aquí para garantizar, en primer lugar, los intereses del armador».

Algunos ejemplos de los costes asociados a la presencia de polizones a bordo de un barco

«El Tesoro Público (Hacienda) nos envía las facturas del alojamiento de nuestro polizón retenido en un CRA, o sea, unos 15 euros por día y por ilegal» (McLeans, Marsella).

«Entre los gastos, está la factura del hotel cuando los extranjeros son alojados allí, las comidas, incluidas las de los policía de custodia, los gastos de ropa, los gastos de escoltas hasta Burdeos o Roissy, con noches de hotel en ocasiones, los billetes de avión de las personas, así como de los agentes de policía cuando les escoltan hasta su país de origen, que no es siempre el caso, y los costos relativos a las gestiones realizadas en los consulados» (Agente marítimo del puerto La Rochelle).

«A falta de contar con vuelos directos para los extranjeros, las escalas plantean problemas adicionales, ya que es necesario obtener los visados de tránsito. Pero los vuelos directos, tales como París-Freetown (Sierra Leona) son mucho más caros que los que van a través de Londres. Uno de los trucos (...) es tomar billetes de ida y vuelta, pero usar sólo la ida». (Agente marítimo del puerto de La Rochelle).

«Los textos dicen que la multa debe ser impuesta de oficio al armador. La cantidad es diferente si se trata de un menor de edad (puede llegar a los 10.000 euros) o de un adulto (5.000

⁶ Según las entrevistas efectuadas con diversos agentes, el tiempo de hacerse cargo de las personas –cuando el barco está en el muelle– va de dos a cuatro días. Pero recordemos que este «hacerse cargo» puede comenzar antes del atraque.

VI. Hacia la privatización de las expulsiones

euros). Pero si todo se realiza en orden y el corresponsal del P&I club se compromete por su honor a tomar a su cargo de principio a fin toda la repatriación del extranjero, la PAF no nos mete la multa. En esto la policía se enrolla bien; no quieren matar el puerto, quieren que el puerto de Marsella siga siendo atractivo en todo el mundo; no como los estibadores, especialmente ahora, con todo estos líos... Además, no hemos percibido ningún endurecimiento desde que Sarkozy llegó al poder» (McLeans, Marsella).

«Si la tripulación a bordo no tiene cuidado y el polizón huye, entonces la compañía de seguros tiene que pagar» (Director de Unicon, Hamburgo).

«Se les da algo de dinero, entre 150 y 300 euros, para que puedan desenvolverse una vez en su país» (Director de Unicon, Bremen)

IDENTIFICACIÓN Y SALVOCONDUCTOS

Para organizar la expulsión por avión, el agente del P&I club necesita conocer la identidad del polizón a bordo. A través del comandante, reúne esa información por teléfono antes de que el barco atraque en los muelles (véase el capítulo V); con esa base podrá pedir a las autoridades consulares correspondientes que reconozcan a sus nacionales. En efecto, el P&I club debe conseguir cuanto antes un salvoconducto para expulsar al polizón. Por eso es importante que los agentes tengan buenos contactos en los consulados, y también puede causar graves daños a las personas que han huido de su país en busca de protección.



Puerto de Rotterdam © Eva Ottavy

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

También los migrantes saben, en general, que su presencia plantea importantes problemas económicos y que los profesionales tienen interés en que desembarquen sin problemas. Varios responsables de P&I clubs admiten que se hace uso de «métodos incentivos» para hacerlos volver a su país de origen.

En España, la primera entrevista con el polizón debe llevarse a cabo, en principio, por la policía. En la práctica, según un corresponsal de P&I club «casi siempre lo hacemos antes que ellos, y ellos no se dan cuenta». Se rellena un cuestionario de identificación con la información recopilada por el capitán del barco, y complementada a menudo por una conversación telefónica entre el delegado del P&I club y el polizón, mientras el barco va navegando. Los delegados son tajantes: siempre se las arreglan para averiguar el origen de la persona. «Para eso, hay sistemas», dicen. Un corresponsal lo describe así: «Le hago preguntas, le miento, le digo que voy ayudarle, le digo que quiero hablar con su familia para tranquilizarles, para decirles que todo va bien, etc.» Otro delegado añade: «Cuando una persona ha estado encerrado en un camarote durante un viaje, siempre termina dando su identidad». El formulario debe ser firmado por el polizón: «A un polizón se le puede hacer firmar cualquier cosa, desde una hoja en blanco a un cuestionario que no entiende, porque no está traducido. Se le explica que es mejor firmar antes de desembarcar en España, pues, de lo contrario, podría permanecer a bordo durante meses». El delegado, a continuación, escanea la firma y la coloca donde quiere.

El cuestionario se envía al consulado para que realice una identificación oficial, previa a la emisión de un salvoconducto. Algunos

consulados se contentan con emitir el documento de identificación en sus oficinas, mientras que otros prefieren enviar a sus representantes a la embarcación, a costa de los P&I clubs. Dos corresponsales de P&I clubs explican que desde hace un tiempo la Embajada de Argelia se niega a identificar a los polizones arguyendo que sólo la policía es competente para realizar dicha solicitud. Un sin sentido, dicen los delegados, porque la policía no es responsable de la repatriación de los polizones. En diciembre de 2010, dos ciudadanos argelinos no pudieron ser desembarcados en el puerto de Bilbao, mientras el buque en el que estaban retenidos se disponía a punto de cruzar el Atlántico.

Una vez identificada la persona, el consulado emite el correspondiente salvoconducto, previo pago de un centenar de euros. Puede suceder que un migrante sea «reconocido» por una embajada, poco diligente, de un país del que no sea nacional. En este caso, será repatriado por vía aérea a un país que no es el suyo.

En Alemania, la policía fronteriza, hablando de los aseguradores explica: «Son ellos los que se ocupan de los papeles. ¿Cómo lo hacen?, no tengo ni idea. Es verdaderamente asombroso que siempre lo consigan. Hasta hoy, siempre han tenido éxito, y en un tiempo récord. La verdad es que deben tener muy buenos contactos». Recordemos que el director de la empresa privada Unicon alardea de la calidad de los servicios ofrecidos por su compañía en cuanto a la identificación del polizón (véase el capítulo V).

En Francia, cuando las escalas de los barcos no exceden de dos días, las devoluciones son difíciles de organizar, por falta de tiempo para conseguir un salvoconducto. Las autoridades retienen a las personas a bordo,

VI. Hacia la privatización de las expulsiones

de manera que los barcos zarparán con los migrantes a bordo hasta el siguiente puerto de escala: «A veces los polizones deben permanecer a bordo durante meses», dice un empleado de McLeans. En estas operaciones, donde el tiempo apremia, las consideraciones personales pueden retrasar el procesamiento de un caso y llevar a una mayor duración de la retención a bordo del polizón. El mismo empleado menciona un caso en el que «no podía obtener un salvoconducto del consulado, porque la responsable que debía firmar el documento estaba en la peluquería, lo que retrasaba al día siguiente la obtención del documento.»

En La Rochelle, cuando los agentes de transporte se ocupan de un polizón, rellenan un cuestionario destinado a determinar la identidad de la persona y a informar sobre su familia y su situación laboral, y a recoger algunos rasgos morfológicos: altura, peso, color de piel, cabello y ojos, forma de la cara. Estos cuestionarios son similares a los usados por los comandantes de los barcos (véase el capítulo V). En este mismo puerto, según un agente marítimo, sólo el consulado de Sierra Leona está cooperando y emite los salvoconductos; los marroquíes son generalmente remitidos al Consulado de Marruecos de Burdeos; en cuanto a las otras nacionalidades, a veces es el representante de la compañía de seguros en París el que hace presión sobre los funcionarios consulares para conseguir el salvoconducto. «Durante la escala en La Rochelle, cuando no conseguimos identificar el país de origen de las personas, los barcos se van y es el puerto siguiente el que toma a su cargo el expediente; usted sabe, nunca estamos seguros de nada». Cuando no existe un consulado en Francia, las compañías de seguros tienden a utilizar los que se basan en Londres o Bruselas.

En los puertos más importantes de Europa, los P&I clubs se ponen sistemáticamente en contacto con el servicio consular antes de saber si el polizón tiene intención de pedir asilo. Sin embargo, la hipótesis del asilo dista de ser improbable, teniendo en cuenta los riesgos asumidos para llevar a cabo ese viaje por mar. Pero no se deja opción a los migrantes. Antes de que pisen el continente europeo, el plan de repatriación ya está en marcha.

Una «ayuda humanitaria»

En Hamburgo, el director de Unicon precisa que si los inmigrantes «quieren solicitar el asilo, entonces no reciben un billete de Lufthansa ni ropa ni dinero. (...) Por el contrario, a los que eligen regresar, les damos ropa y de 150 a 300 euros para que puedan desenvolverse en su país»: así se inicia el chantaje que se ejerce sobre los polizones. Varios corresponsales de P&I clubs se jactan de satisfacer así las necesidades de los migrantes. Por ejemplo, en Marsella, si la persona declara su intención de volver, un empleado de McLeans «se encarga de hacer algunas compras incluyendo la compra de zapatos, porque la tripulación encargada de su control normalmente ha arrojado los zapatos por la borda. La idea es que una vez que el barco esté en el puerto, el polizón no va a poder ir muy lejos sin zapatos».

En el puerto de La Rochelle, un agente naviero se muestra menos selectivo y cuenta que: «Cuando el barco está atracado, la policía de fronteras sube a bordo y notifica a los polizones la negativa de entrada al territorio y la decisión de mantenerlos en la zona de espera. (...) Luego, a menudo, iba a *Vet Affaires* para comprar ropa (chándales, sudaderas), ya que algunos inmigrantes no tenían nada que

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

ponerse, a excepción de la camiseta y el pantalón. También les compraba unos artículos de tocador. Las personas, o bien eran devueltas a sus países de origen o al país de donde provenían, o bien se quedaban en el barco, cuando éste partía hacia el puerto donde había montado esa persona. (...) Se supone que la persona parte en libertad, que es conducido a la frontera.»

El pretexto de la «ayuda humanitaria» proporcionada por los P&I clubs justifica positivamente sus actividades en la gestión de los polizones. Algunos delegan en sus colegas esta misión, ya que es «muy duro psicológicamente: las situaciones son demasiado tristes», como dijo un empleado de McLeans.

El procedimiento aplicado a los migrantes presentes en las zonas portuarias es, pues, coordinado principalmente por actores privados. Los P&I clubs, que cubren el riesgo polizón para los armadores, son cruciales. En la totalidad de los puertos visitados, la actuación de la policía parece limitarse a la «apariciencia». ¿Sucede lo mismo en la gestión de la repatriación?

Objetivo: desembarazarse de ellos a cualquier precio

Entendemos que el polizón es percibido como un riesgo importante contra el cual las compañías navieras están interesadas en protegerse. El objetivo principal de la tripulación que descubre a uno o más polizones a bordo es el de deshacerse de ellos a la mayor brevedad posible para que no se retrase el programa de la embarcación y no generar costos excesivos para el armador. Las compañías de seguros (P&I clubs) casi siempre están presentes durante el procedimiento, y su empeño consiste en hacer volver al extranjero

a su punto de origen, por todos los medios. Se trata de actuar rápido: el tiempo es dinero, y un barco inmovilizado en puerto puede hacer dispararse el presupuesto del transporte.

Como el objetivo es permanecer el menor tiempo posible en el puerto, a veces sólo unas pocas horas, el programa de navegación puede verse amenazado por la presencia a bordo de un extranjero sin permiso para desembarcar. Por esta razón las aseguradoras están pidiendo a los armadores que les avisen, tan pronto como sea posible, de la presencia de un polizón para poder llevar a cabo antes de atracar todas las medidas necesarias, especialmente la de conseguir que las autoridades consulares se trasladen al puerto. Sin embargo, tal como señala Judith Attali acerca de estos inmigrantes, «una de las mayores dificultades consiste en su desembarque», ya que «permanecen a bordo durante largos períodos, mientras en tierra se llevan a cabo las negociaciones para dar con un Estado dispuesto a autorizar el desembarque⁷». Según ACNUR, «el desembarque de los polizones a menudo es muy difícil de obtener. El resultado positivo en esta situación depende en gran medida de la nacionalidad de la persona interesada, de la posibilidad de identificarlo, de la ruta prevista para la nave en la que se encuentra, y, especialmente, del grado de cooperación entre las autoridades portuarias y de inmigración en los puertos de escala previstos para el barco⁸». Ahí es donde las compañías de seguros y las empresas privadas con las que trabajan entran en juego y activan

⁷ Cf. Judith Attali, *Le transport maritime de passagers clandestins*, Université de Droit, d'économie et des sciences d'Aix-Marseille III (Memoria del master de Derecho marítimo y de transportes), 2008.

⁸ ACNUR, *Note d'information en vue de la Table ronde d'experts sur le sauvetage et l'interception en mer en Méditerranée*, 2005.

VI. Hacia la privatización de las expulsiones

sus diversas redes para organizar con la mayor rapidez la repatriación de estas personas.

Según un corresponsal de McLeans, la persona suele ser devuelta al país del que procede, y en su opinión «es mucho más fácil enviarlos de regreso al país de procedencia». Sin embargo, los procedimientos difieren de un puerto a otro: «He aprendido con el tiempo a no hacer preguntas y no intentar entender demasiado: realmente se trata de expedientes donde no hay reglas», añade. Si estos comentarios son sorprendentes en boca de un jurista, se puede entender que las prácticas encaminadas a devolver a los migrantes dependen de una serie de factores (cooperación con la policía marítima, obtención de salvoconducto de los consulados, organización de un plan de repatriación, etc.)

En Barcelona, dos corresponsales de P&I clubs consideran que, aunque el tratamiento de los polizones depende de si se han introducido en un barco de línea regular o en un buque Tramper (barco que tiene una ruta fija.), en el 95% de los casos, son objeto de una repatriación, el 70% de ellos en barco, al puerto de embarque, y el 30% por aire, a su país de origen desde España.

Repatriación por vía aérea: actuar rápido olvidando los derechos

En todos los países que hemos investigado, los textos tanto internacionales como nacionales establecen que la responsabilidad de la gestión de un polizón recae sobre el armador (y en consecuencia, sobre la compañía de seguros). A ésta corresponde, en efecto, cubrir, por un lado los gastos asociados a su presencia (alojamiento, comida, ropa, cuidado de la salud), y por otro lado los relacionados con la repatriación.

En España, la Instrucción de 2007 dispone que los costes derivados de la presencia de un polizón (en el barco o en tierra), así como los relacionados con la repatriación al país de origen, son responsabilidad del consignatario y del armador (es decir, de rebote, del P&I club). En Francia, en virtud del artículo L.213.4 del CESEDA, las personas son devueltas a su país de origen o de procedencia por la compañía naviera que las ha traído. La misma situación se da en Alemania y Países Bajos, donde el costo de la repatriación queda a cargo de la compañía (por lo tanto, de su seguro). De acuerdo con la ley holandesa, «si el extranjero ha llegado en un barco o aeronave explotado por una compañía, debe salir de los Países Bajos por el mismo medio de transporte o por un medio designado por la policía de fronteras». Esta disposición permite a las autoridades trasladar la responsabilidad de la devolución a las compañías navieras y aerolíneas.

Según los testimonios recogidos de los actores holandeses en la gestión de los polizones, los P&I clubs, en general, prefieren sacar a la gente por aire antes que por barco. De hecho, como no todos los buques realizan viajes de ida y vuelta entre dos puertos, el reenvío al puerto de origen podría tomar meses y por lo tanto representar un coste significativo en términos de alimentos, ropa, etc. El «retorno» por barco, sin embargo, puede ocurrir cuando el buque vuelve sobre sus pasos. Sin embargo, según profesionales del sector, un comandante al mando de un barco holandés no autorizaría tal devolución si la identidad de la persona (incluida la nacionalidad) no hubiera sido probada. Si no fuera éste el caso, pediría a la policía del puerto de Rotterdam que lo bajen del barco y se ocupen de él.

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

LOS PLANES DE REPATRIACIÓN

«Tenemos un tiempo muy limitado. En ese lapso, como he dicho, hay que ocuparse de buscar documentos de identidad, o un salvoconducto, decidir si la persona va a ser expulsada por barco o por avión. Hay que mirar cuáles son las líneas aéreas, si hay una línea directa o si hay que hacer escalas. Hay que ocuparse de avisar a la compañía aérea con antelación: no puedes aparecer el día de la salida sin haber informado a la compañía». Escuchando al director de la sociedad Unicon, a la que acuden regularmente los P&I clubs, se entiende que la gestión del polizón se convierte en una carrera, estratégica y logística, contra el tiempo. Los agentes deben actuar con rapidez de forma organizada, recurriendo a los contactos con la policía, las líneas aéreas y servicios consulares.

En los puertos españoles, cuando el polizón se encuentra en un *trumper ship*, los corresponsales de los P&I clubs se encargan de la repatriación por vía aérea. Nos dicen que tienen que actuar lo más rápidamente posible, a menudo antes de la llegada del buque, a fin de organizar el desembarque de la persona y la partida del barco sin demorar el calendario de la nave. Señalan que se pone en práctica un protocolo, bien engrasado, en el que opera una amplia gama de actores, pero en el que el P&I club actúa de maestro de ceremonias. Añaden que es importante que los migrantes no «salgan» de la embarcación, ya que entonces resulta difícil repatriarlos a partir de otro país europeo: «En Francia, es difícil, en Italia, imposible», dice uno de ellos.

Los delegados presentan un plan de repatriación al Subdelegado del Gobierno, a fin de que éste emita el salvoconducto necesario para la conducción legal del extranjero al aeropuerto. Este plan de repatriación contiene

todos los documentos necesarios para organizar el retorno, incluyendo los billetes de avión, los salvoconductos, y la información sobre los guardias de seguridad privada que escoltan al polizón al aeropuerto, e incluso hasta el país de origen: en general van dos guardias de seguridad por pasajero.

Los delegados explican que conducen a estos migrantes «indeseables» en coche al aeropuerto de Barajas en Madrid, desde donde parten muchas líneas directas. La aerolínea está siempre informada de la presencia de estos extranjeros. A menudo acompañan a los migrantes hasta su país sin el respaldo de los guardias de seguridad privada. En este caso, nos decía un delegado, miento, les digo que soy de la policía para que se porten bien y no se rebelen». A veces se puede comprar un buen comportamiento. Uno contaba que había dado 400 euros a los polizones, para que «se portaran bien, pagando una parte al principio, y el resto a la llegada.»

En teoría, las autoridades esperan en el puerto que los inmigrantes se encuentren en el avión o en su país de origen, antes de dejar zarpar al barco, y para garantizar que la repatriación ha sido asumida por el consignatario o por el armador. Los delegados afirman que el desembarque de los polizones se autoriza en la práctica, si el barco debe necesariamente abandonar el puerto. Mencionan la posibilidad, rara vez materializada, de albergar a los extranjeros en las dependencias existentes para estos fines (las hay en los puertos de Bilbao y Barcelona). Las instalaciones son vigiladas por guardias de seguridad privados. También sucede que los polizones sean conducidos al aeropuerto desde su salida del barco y esperen en aquél la salida de la aeronave.

VI. Hacia la privatización de las expulsiones

AGENTES PRIVADOS AL SERVICIO DE LAS EXPULSIONES

Las investigaciones de campo realizadas en varios puertos europeos, muestran claramente que se suelen utilizar agentes privados (empresas de seguridad, de custodia, etc.) durante el proceso de repatriación de los polizones. Sin embargo, en las distintas leyes nacionales, la investigación y elaboración de informes sobre la detención de los migrantes en situación irregular son tareas reservadas a la policía o la gendarmería.

Éste es el caso de Bélgica, donde la repatriación de los polizones se rige por la ley de 5 de junio de 1928, con el código disciplinario y penal para la marina mercante y la pesca marina. Otra ley de 10 de abril de 1990, sobre las empresas de vigilancia, establece meridianamente que la búsqueda, detención y custodia de los migrantes son misiones que no pueden ser ejercidas por esas empresas. Sin embargo en una cuestión planteada en el Senado belga⁹, el Sr. Anciaux preguntó acerca de las actividades de la empresa de custodia SIAS con sede en Amberes, que había, al parecer, efectuado varias misiones de investigación y custodia de polizones, en asociación con la *capitanería* (policía fluvial). El ministerio correspondiente reconoció la existencia de esta práctica, haciendo hincapié en que «nunca ha habido una colaboración entre la comisaría marítima y la empresa SIAS, en el sentido de que la empresa no ha sido solicitada por la policía marítima, sino directamente por un P&I club, y sólo para escoltar a un número de pasajero clandestinos en su repatriación». De esa manera, el ministerio declinaba la responsabilidad en la compañía de seguros, pero concluyó su respues-

ta recordando la prohibición de tales prácticas: «A partir del 2 de junio de 1995, los P&I clubs fueron informados de que ya no podían utilizar una empresa privada para escoltar a los polizones. Nunca se ha dado el caso de un acuerdo de cooperación entre mis servicios y la empresa privada.»

Las investigaciones han demostrado que en los Países Bajos y Alemania, las empresas privadas son cada vez más solicitadas para llevar a cabo la repatriación de los polizones, proporcionando, entre otras cosas, acompañantes para la repatriación por vía aérea. En Rotterdam, el asegurador tiene contactos con la policía Kmar, autoridad a cargo del acompañamiento en caso de expulsión. Puede suceder que la policía Kmar afecte a dos agentes de la policía para ese trabajo, en cuyo caso el P&I club se hace cargo de todos los gastos (pasajes aéreos, alojamiento en un hotel en el país de origen, manutención, etc.) así como la remuneración de su tiempo de trabajo. O puede suceder que el P&I club tenga que esperar a que dos agentes de la Kmar estén disponibles, pero como se señaló anteriormente, el reloj no se detiene: las compañías marítimas y el seguro consideran que no pueden retrasar la salida del barco. En ese caso se presenta otra solución: las agencias privadas de seguridad, como la firma alemana Unicon (véase el recuadro), que proporciona servicios a las compañías navieras para identificar y facilitar el retorno de los extranjeros. Los guardias de seguridad se desplazan cuando un P&I club los necesita. En Alemania, la ley también prevé que la repatriación de los extranjeros se lleve a cabo con una escolta de dos policías. Sin embargo, los agentes de Unicon toman a su cargo esta misión, destacando su profesionalidad (calma, dominio de lenguas africanas, velocidad de actuación, etc.). Una de sus misiones puede consistir en

⁹ Senado de Bélgica, sesión anual 1996-1997, boletín 1-43 de 15 de abril de 1997 [disponible en Internet]

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

convencer al extranjero de que debe facilitar su identificación para ser expulsado. Preguntado el director de Unicon sobre la cooperación de su empresa con la policía marítima, explica lo siguiente: «Desde hace tiempo nos conocemos muy bien. Ellos saben exactamente lo que podemos hacer para ayudarles, y lo que no podemos hacer. Todo el mundo sabe su papel».

Encierro a su vuelta

Los polizones permanecen detenidos durante todo el proceso de arresto, identificación y expulsión, sea en el propio barco en el puerto, o en las cárceles o en los centros de detención. Sin embargo, el encierro no termina siempre cuando las personas han regresado a su país de origen o al puerto donde embarcaron. Según el director de Unicon, en algunos países, los polizones son encarcelados tras su llegada al país sobre la base de que salieron ilegalmente: «En Tanzania, por ejemplo, las personas van directamente a la cárcel debido a que «que han abandonado el país ilegalmente, y eso es un delito. Es también el caso de Marruecos, donde son encerrados directamente». Las personas devueltas se encuentran otra vez en situaciones de gran inseguridad, sin apoyo legal. Resulta difícil saber lo que les sucede, pues la misión de los escoltas termina cuando la persona ha sido devuelta a su país.

A veces la compañía de seguros le pide a su delegado local que ponga una demanda contra el migrante ante la policía de fronteras del país de origen. Con unas pocas decenas de euros, no hay problemas para permanecer aparentemente en buena relación con las autoridades locales, según explicó un empleado de McLeans en Marsella: «Por ejemplo, en cuanto a los nacionales de Marruecos, le pedimos a nuestro delegado que ponga una demanda contra los migrantes a la llegada de la embarcación, para evitar proble-

mas con la PAF marroquí. También se les ofrecen sobornos para evitar tener que pagar una multa (50 euros), especialmente cuando la nave no es marroquí. Hay una gran corrupción en ese país. Para evitar problemas, le pedimos también al comandante que tome fotos del polizón todos los días para demostrar que está siendo bien tratado».

La sociedad Unicon con sede en Bremen (Alemania), fue fundada en 2006 poco tiempo después de la aplicación efectiva del Código PBIP. Es el perfecto ejemplo de esa profesionalidad de la que tanto echan mano los seguros, las empresas navieras y las autoridades a la hora de gestionar «el problema de los polizones». El director de la compañía define a los empleados de Unicon como «especialistas expertos en el campo de la identificación y repatriación». La agencia está activa en todo el mundo.

Unicon está especializada en tres áreas: la traducción (útil para identificar a los individuos), la obtención de salvoconductos, y la escolta durante la repatriación. La traducción es un tema clave, ya que el contacto con los migrantes se establece por medio de la entrevista, y también con una buena traducción los migrantes pueden hacer escuchar sus razones para querer permanecer en el país de llegada. Como se ha dicho en el capítulo anterior, el director tiene a su disposición «personas que cubren prácticamente todas las lenguas africanas, el suabili, el árabe y lenguas locales. (...) En muchos casos, se trata de trabajadores independientes que se utilizan en diferentes situaciones».

El otro punto importante es, obviamente, el contacto con las embajadas y consulados para obtener en tiempo récord los salvoconductos para los polizones. El director de Unicon, explica que su empresa es ahora conocida y reconocida por los diferentes servicios consulares y que los procedimientos se han hecho mucho más rápidos. Además, la empresa trabaja en red y cuenta con corresponsales en los puertos de todo el mundo. No es raro que

VI. Hacia la privatización de las expulsiones



Puerto de Rotterdam © Eva Ottavy

la empresa pida ayuda a otras semejantes para organizar una identificación o repatriación cuando sus colegas no se puede mover: «En todas las ciudades portuarias, conocemos a la gente de las otras agencias. Llegado el caso, les llamo y les pido que vayan a bordo para nosotros. Les enviamos toda la información recibida previamente, el plan previsto y organizamos las expulsiones a distancia. También se puede actuar por teléfono, sin necesidad de recurrir a otras agencias». En cuanto a la repatriación por avión, aunque la ley establece que la policía debe escoltar a los polizones cada vez más a menudo son las empresas como Unicon las que la llevan a cabo.

Repatriación por vía marítima

Como hemos visto, el objetivo principal de los implicados en la gestión del polizón es repatriarlo lo antes posible: «El interés de la administración reside en expulsarlo lo antes posible, dada la política contra la inmigración clandestina. En cuanto a la empresa de transporte, está sujeta a los imperativos económicos, y los retrasos causados por un polizón a bordo rápidamente ascienden a miles de euros. Sin embargo, este procedimiento de expulsión es a menudo difícil de aplicar dado el destino de la nave»¹⁰.

A menudo se esgrimen razones eco-

nómicas para justificar el mantenimiento de los migrantes a bordo y continuar el viaje, ya sea de regreso al puerto de salida ya sea para evaluar la situación en el próximo puerto. Para el director de Unicon, «no podemos darnos el lujo de esperar. Los barcos tienen rutas muy específicas, programas que cumplir, horarios a seguir. Se les está esperando en el próximo puerto para descargar la mercancía. Todas estas historias están relacionadas con muy altos costos. Tener un barco atrapado

¹⁰ Cf. Judith Attali, *op. cit.*

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

en un puerto resulta demasiado caro. Tienes que luchar para encontrar una solución mientras el barco permanece en puerto. De lo contrario, la persona debe permanecer a bordo y buscarse una solución antes de que el barco ataque en el puerto siguiente».

El adjunto al capitán del puerto de La Rochelle señala que es posible que los «inde-seables» sean reconducidos al puerto de origen cuando los barcos realizan líneas pendulares. Pero, de acuerdo con un gabinete de peritos marítimos «al principio, en los años noventa, la mayoría de los barcos llegaban directamente de África. Había pocas escalas. Hoy las cosas han cambiado mucho, se hacen escalas en varios puertos, por ejemplo en Portugal». «Es raro que el barco parta directamente hacia el lugar de donde viene».

En el puerto de Varna (Bulgaria), la policía fronteriza, subraya que los migrantes son devueltos a su puerto de embarque, lo que contradice a la empresa Fidelitas que afirma tomar a su cargo el coste de transportar a los migrantes a Sofía y el de los viajes aéreos.

En España, los representantes de los P&I clubs con los que se ha hablado indican que no siempre reciben comunicación de la presencia de un polizón en las líneas regulares, ya que el armador, a través del agente marítimo, puede decidir prescindir de sus servicios, sobre todo si el puerto de embarque de los migrantes ha sido identificado y su presencia no constituye un peligro para la tripulación.

En Saint-Nazaire, el director de la agencia SOGEBRAS y presidente de SACNAS (Sindicato de agentes consignatarios de buques), se plantea la cuestión de qué es exactamente lo que cubre el seguro. Según él, en tanto no interviene el seguro, todo pasa por nuestras manos, por los consignatarios. A diferencia de los P&I clubs, que no intervie-

nen más que a solicitud del armador, de manera que no siempre se recurre a ellos».

En Hamburgo, el interlocutor de la policía marítima nos dice que es su servicio el que se ocupa de ir a buscar al extranjero a la cárcel para traerlo de vuelta al barco, en cuanto éste ha decidido zarpar: «Cuando nos enteramos de que el barco quiere irse, nos ponemos en contacto con la prisión, diciéndoles que vamos a recoger a la persona, que vamos en coche. Una vez a bordo, está garantizado que no se puede dar marcha atrás. Nos ponemos en las puertas y montamos la guardia». Añade que, a diferencia de la repatriación por vía aérea, no son necesarios salvoconductos, pues los polizones permanecen encerrados a bordo durante el viaje y son devueltos al puerto donde embarcaron.

Ha sucedido también que una vez llegado a un puerto, algunos pasajeros saltan al muelle y resulten heridos. «Son incontables las fracturas de tobillos o de piernas», explica Roland Van Cleempoel¹¹. «Me llamaron para atender a dos polizones detenidos en Brujas. Habían resultado gravemente heridos, uno en Lisboa y otro en Burdeos, cuando intentaban huir. Los habían devuelto al barco, a pesar de sus fracturas». El 16 de octubre de 2008, un hombre de 31 años, de un país africano, se ahogó en el puerto de Amberes a la altura de Albertdok. Saltó por la borda con otro hombre de 23 años. Habían estado encerrados en un camarote en un barco que iba a repatriarlos.

Si el migrante ha abandonado el barco para buscar asilo o se ha reunido con la poli-

¹¹ Roland Van Cleempoel es médico en el puerto de Amberes. Las citas están sacadas de un artículo de Jean-Claude Matgen, «Des malades, des blessés et parfois des morts», *La Libre Belgique*, 23 de diciembre de 2005 [disponible en Internet].

VI. Hacia la privatización de las expulsiones

cía, pueden surgir tensiones con la tripulación cuando vuelve a bordo para ser llevado otra vez. Como dice una colaboradora en Marsella de la empresa McLeans: «Cuando se ha desestimado su solicitud de asilo y viene de vuelta a bordo, el extranjero es mal acogido en el barco, como culpable del retraso de éste».

En Italia, a veces se echa mano de barcos para expulsar a los inmigrantes interceptados fuera de la zona portuaria. Hay varios casos en Bari, Ancona y Venecia, donde los inmigrantes interceptados cerca del puerto, pero fuera de su recinto, fueron detenidos por la policía y tratados como atrapados «en fragante delito» de cruzar la frontera ilegalmente. Fueron reconducidos al puerto de donde se suponía que habían salido, colocados en un barco y devueltos a Grecia. Todo este proceso se lleva a cabo de acuerdo con una gestión arbitraria y una extensión discrecional de la frontera, porque aunque haya un recinto delimitado para el puerto, la «frontera» puede superarlo y trasladarse a otros lugares.

TRANSFERENCIAS DE BARCO A BARCO

Los delegados españoles de P&I clubs mencionan la posibilidad de repatriar a los polizones en un barco diferente en el que viajaban, en el caso de que la segunda nave fuera a volver antes al puerto de embarque. Un agente marítimo explicaba que recientemente había hecho un cambio de barco en el puerto de Barcelona para repatriar a una persona. Uno de los dos barcos volvía al puerto de embarque, y el otro (el que había traído un emigrante) continuaba su ruta a Génova. Los barcos no tienen necesariamente que ser de la misma bandera, pero sí estar fletados por la misma compañía marítima. Este servicio requiere el acuerdo del capitán, por supuesto, y eventualmente puede ser pagado.

DESVIACIÓN DE RECORRIDO

Finalmente, es posible que los barcos se desvíen de su trayectoria con el fin de repatriar a los migrantes. Este caso ocurre raramente, ya que, como explica un delegado de P&I club, la persona que fleta el barco no es siempre responsable del polizón, y cambiar la trayectoria de un barco significa alargar el tiempo de navegación y por lo tanto aumentar el costo para los armadores. Un corresponsal explica, poniendo como ejemplo la costa argelina, que, para acortar el máximo el cambio de recorrido, los migrantes pueden ser «devueltos», sin que el barco toque los muelles del puerto de origen, siempre que las autoridades del país de embarque vayan a recogerlos en el lugar de anclaje.

A veces se negocia la repatriación a un país distinto de aquél donde abordaron con las autoridades de algunos países africanos que aceptan el desembarco de los inmigrantes. Un empleado de una empresa francesa recuerda el caso de «un polizón descubierto en un barco que costaba a lo largo de la costa africana; el buque había hecho una parada sin atraque en Dakar para desembarcar a la persona. Creo que cuando ocurre eso es porque hay un acuerdo entre los P&I clubs y el gobierno senegalés. No estamos en el secreto de los dioses, no lo sabemos todo, pero son los seguros a través de sus expertos los que manejan estas situaciones». Si el armador es el responsable legal, las compañías de seguros cubren los gastos derivados de una desviación o del retraso del barco, «que sean necesarios por las medidas de tratamiento de una persona enferma y la organización de su repatriación, la espera del sustituto de un miembro de la tripulación herido o enfermo»¹², o por el desembarque de pasajeros o de personas rescatadas en el mar.

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

Evasiones «ayudadas» en los puertos

El Convenio de Schengen castiga la ayuda prestada a la entrada o residencia ilegal de un extranjero. En Francia, el artículo L622-1 del CESEDA castiga a «toda persona que, por ayuda directa o indirecta, haya facilitado o intentado facilitar la entrada, circulación o la estancia irregulares de un extranjero en Francia (...) con reclusión por un período de cinco años y una multa de 30.000 euros».

Teniendo en cuenta las sanciones y las complicaciones derivadas de la presencia de uno o más polizones a bordo de un barco, puede parecer más fácil para la tripulación dejar partir a las personas discretamente y librarse de las responsabilidades financieras consecuentes. Con la entrada en vigor del Código PBIP en los puertos de todo el mundo y el aumento de la seguridad de las zonas portuarias, este tipo de operación es complicada y arriesgada para la tripulación. Si la policía estableciera la conexión entre el barco y los polizones, la tripulación sufriría las sanciones antes mencionadas. Un miembro de la policía marítima del puerto de Hamburgo, recuerda un caso en el que varios inmigrantes africanos habían pasado en pleno invierno en chanclas y camiseta frente a sus oficinas del puerto. La policía no tardó en establecer el vínculo entre un barco recién llegado y aquellos inmigrantes. La tripulación confesó haber dejado huir a los polizones para evitar tener que cargar con los costos. La empresa fue llevada a juicio.

Parece, sin embargo, que los distintos mecanismos de protección de los puertos y

las operaciones de la agencia Frontex, responsable de la vigilancia de las fronteras exteriores de la UE, limitan mucho el margen de maniobra de las tripulaciones en este sentido. El intercambio de datos e información entre servicios de policía sobre el tráfico refuerza sus capacidades de control. El año 2009, Frontex celebraba los progresos realizados en esta área como parte de una operación llamada Zeus, diseñada para crear conciencia entre los guardias de frontera sobre «el abuso de los visados de tránsito, de los documentos de los marinos y de las ‘falsas agencias marítimas’ en los Estados miembros que participan en el espacio Schengen. (...) La cooperación con la BSRBCC¹³ se ha fortalecido mediante la participación activa de casi todos sus miembros, con Alemania como país anfitrión y también con la Federación de Rusia. La creación de un manual práctico busca ayudar a los guardias fronterizos en su trabajo diario. Los primeros pasos de la UE y la cooperación entre agencias se han realizado con el acceso a las bases de datos mantenidas por la EMSA¹⁴, lo que podría ayudar a luchar contra este tipo particular de delito en materia de inmigración. Otro avance de importancia similar ha sido la cooperación y el intercambio de información sobre el tráfico entre las autoridades de los aeropuertos y puertos¹⁵».

MDH, MS

¹³ BSRBCC es una cooperación entre diferentes organismos (policía, aduana, guardias-fronterizos) de varios países del Báltico que luchan contra la criminalidad transfronteriza y trabajan en favor de la protección del medio ambiente de las zonas marítimas. Ver la web <http://www.bsrbcc.org/>.

¹⁴ European maritime Safety agency (Agencia europea para la seguridad marítima). Ver la web <http://www.emsa.europa.eu/>

¹⁵ Frontex, Informe General 2009, 52 p. [disponible en Internet]

¹² Delaye Marie-Camille, *Les garanties P&I*, Université de Droit, d'économie et des sciences d'Aix-Marseille III (Memoria del master de Derecho marítimo y de transportes), 2007.

Anexo I
Situación migratoria en los
puertos de la marina mercante

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

Alemania (Hamburgo)

Antecedentes. Es el segundo puerto de Europa en términos de volumen, después de Rotterdam. A principios de 1990, la policía registró la llegada de 150 a 170 «*blinde Passagiere*»¹ por año. Este número se ha reducido desde la creación del Código Internacional PBIP de seguridad portuaria en el año 2002. Hoy en día llegan en barco de 5 a 10 personas al año, según la policía, y como término medio, sólo una cuarta parte de ellos, son solicitantes de asilo.

Organización de los controles. El puerto de Hamburgo es un espacio muy controlado. Cada terminal tiene un alto grado de seguridad y es imposible entrar en él sin autorización oficial. El *Wasserschutzpolizei*, la policía marítima, se encarga de vigilar los barcos: comprueba las listas de pasajeros y el visado de la tripulación, e interviene cuando un capitán denuncia la presencia de un polizón a bordo².

Papel central de la seguridad marítima P&I en una cadena de múltiples actores: privatización de la gestión del extranjero. En Hamburgo como Bremen, hay numerosos corresponsales de P&I clubs (tales como Servicios Pandi); la gestión de los «*blinde Passagiere*» puede ser subcontratada a otras organizaciones privadas como Unicon³.

– **Antes de llegar a puerto.** Si hay a bordo un polizón, el capitán debe informar al corresponsal del P&I club con el fin de que este último informe a la policía marítima y comience a organizar la documentación necesaria para su expulsión. Si la tripulación no lo denuncia el capitán puede ser multado y sometido a una sanción judicial que varía según el caso y el criterio del juez.

– **A su llegada a puerto.** Los *pasajeros clandestinos* no permanecen a bordo del barco, a menos que vuelvan a zarpar en las horas siguientes al atraque. Si éste es el caso, el juez firma un documento que indica que renuncia a su comparecencia ante el tribunal. De lo contrario, se les conduce a los locales de la policía marítima, que los identifica. Luego son sometidos a retención en la prisión central de Holstenglacis en Hamburgo, de acuerdo con un procedimiento similar al que se practica en la sala de espera del aeropuerto. Si los extranjeros no invocan la palabra «asilo», el procedimiento se limita a devolverlos a su país de origen. Si explícitamente solicitan asilo, se les transfiere a la Sportallee, la oficina del registro de solicitudes, y a continuación son admitidos en un centro de acogida para solicitantes de asilo. Durante dos años después de su llegada, la compañía de seguros sigue siendo financieramente responsable de su regreso, si su solicitud es rechazada.

– **Organización de la deportación.** El extranjero puede ser devuelto en el mismo barco (caso bastante raro) o en avión, después de que el corresponsal haya obtenido los pases necesarios del consulado. Los agentes no dudan en ofrecer ropa, dinero de bolsillo y cigarrillos para convencer a los *pasajeros clandestinos* de que revelen rápidamente su identidad. Ellos se encargan de la logística referente al regreso poniendo a disposición dos escoltas privados (aunque la ley prevé dos escoltas de la policía federal) y se aseguran de la cooperación con la policía local en el país de origen o bien en el país donde el migrante ha embarcado.

MDH

¹ Polizones, literalmente «pasajeros ciegos»

² La situación difiere según los puertos: en Hamburgo es la policía marítima quien se encarga de los controles, pero en otros puertos puede tratarse de aduanas o de la policía de fronteras

³ Ver la descripción de la firma en el cuadro del capítulo IV.

Anexo I. Situación migratoria en los puertos de la marina mercante

Bulgaria (Varna y Burgas)

Antecedentes. Situados a orillas del Mar Negro, Varna y Burgas son los dos principales puertos de Bulgaria, que reciben la mayor parte del transporte marítimo. Varna, situado bajo la autoridad del puerto de Burgas es el mayor puerto de almacenamiento de contenedores del país. El 1 de julio de 2004, Bulgaria adoptó el Código Internacional PBIP de seguridad de los puertos.

Según la policía y las aseguradoras¹, la llegada de inmigrantes es poco numerosa, y la mayoría de los polizones no desean ser desembarcados en Bulgaria. No habría habido ninguna llegada a Varna desde 2005, y durante los dos años anteriores, la policía de fronteras dio una cifra de 20 inmigrantes interceptados, mientras que las aseguradoras hablan de 12 casos. En Burgas, habría habido 14 llegadas desde el año 2003, y ninguna desde 2008. Los polizones provienen principalmente de Irak, el norte de África (Marruecos, Argelia), África Oriental (Ruanda, Somalia) y el África occidental (Nigeria, Liberia, Ghana).

Principal papel de la seguridad marítima P&I: franquear la frontera a la deportación, una privatización de la gestión del extranjero. En Varna y Burgas, se han registrado tres compañías de seguros que garantizan el papel de corresponsales de los P&I Clubs².

– **Antes de llegar a puerto.** Los polizones están bajo la autoridad del capitán. Por lo general están encerrados en una cabina, y los gastos de alimentación, ropa, etc., corren a cargo de la compañía marítima. En el buque, el capitán encarga al agente de seguridad la vigilancia del lugar en que están encerrados los migrantes. Si los polizones no son denunciados a las autoridades portuarias, la multa impuesta puede ascender hasta 3.000 euros.

– **A su llegada al puerto.** El barco puede permanecer en el muelle unas horas o incluso días, hasta que los migrantes son identificados. Durante la escala, los policías permanecen en el muelle para garantizar que los migrantes no desciendan de la embarcación. Es la aseguradora quien se encarga de la identificación de los polizones, entrevistándolos a bordo.

Si la persona solicita asilo, debe ser desembarcada inmediatamente de acuerdo con la Ley búlgara sobre asilo y refugiados. En 2003, la policía fronteriza en Varna, sin embargo, se negó a registrar la solicitud de protección de dos iraquíes a pesar de la intervención del capitán del barco, de una ONG³ y ACNUR. Tras 17 días de detención, la embarcación finalmente acabó abandonando el puerto de Varna rumbo al de Constanza, en Rumania, donde los iraquíes obtuvieron un estatuto humanitario.

– **Organización de la deportación.** Una vez que las autoridades consulares han concedido un pase, los polizones son desembarcados de la nave, y la compañía de seguros se encarga de escoltar a los migrantes hasta el centro de retención de Busmantsi en Sofía para organizar su repatriación por vía aérea. Cuando los trámites administrativos no pueden completarse, la sociedad Fidelitas determina que los polizones permanezcan a bordo el tiempo necesario para organizar su eventual repatriación por vía aérea desde el próximo puerto de escala.

MT

¹ Fuente: Entrevistas realizadas entre enero y marzo de 2011 con la Policía de Fronteras de Varna y Burgas, y un asegurador de la Sociedad Fidelitas.

² Fidelitas, Kalibassieris y Omur Marine Limiteded.

³ Comité Búlgaro de Helsinki, ONG búlgara de defensa de los derechos humanos

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

Chipre - UE (Limassol)

Antecedentes: Primer puerto de Chipre (90% del tráfico de pasajeros y dos tercios de los contenedores).

Organización de los controles en el puerto. La entrada en la UE de la República de Chipre en 2004 y la situación geopolítica de la isla, lo convierten en una zona «especialmente sensible»¹ lo que ha llevado a las autoridades a la modernización de los puertos de Limassol y Larnaca, según las normas de los acuerdos de Schengen. Los dos puertos están equipados con las normas PBIP. Los controles se realizan por los departamentos de Inmigración (Ministerio del Interior). Los barcos que atracan en Chipre facilitan veinticuatro horas antes de su llegada a puerto, una lista exhaustiva de pasajeros a fin de que se puedan identificar las personas que no tienen derecho a entrar en Chipre o que necesitan un visado. Esta práctica se ha vuelto cada vez más común desde 2004. Los contenedores son examinados por los Servicios de Inmigración, con el acuerdo de las autoridades portuarias, pero un control sistemático es imposible dada la importancia del tráfico.

Cuando la guardia costera detecta una embarcación sospechosa en dirección a la costa, se informa a la policía marítima. Un pequeño buque de vigilancia intercepta el barco y lo lleva a puerto, donde los migrantes son desembarcados y llevados a los Servicios de Inmigración².

Si se identifica a un polizón a bordo de un barco, los servicios de Inmigración se encargan de arrestar a la persona e investigar sobre quiénes pudieron ayudarle a embarcar. No hay área de estacionamiento en el puerto. El extranjero, sin embargo, puede ser recluido en un local del puerto por un breve espacio de tiempo antes de ser detenido; esta situación es muy infrecuente. Cuando la persona solicita asilo, los servicios de inmigración lo toman a su cargo. El solicitante es entonces admitido para entrar en el territorio como tal, pero -como para el resto de extranjeros sin permiso de residencia- puede también ser recluido en un centro de retención o condenado a pena de prisión por entrada «irregular»³.

La compañía es responsable de deportar al polizón, lo cual es difícil, si no hay posibilidad de saber el puerto de embarque, si el pasajero no tiene ningún documento de identidad o si las autoridades del país donde se supone que ha embarcado se niegan a admitirlo. Estas situaciones pueden conllevar varios meses de periplos migratorios⁴.

Papel de la seguridad marítima (P&I club): hacia una privatización de la gestión del extranjero. Los P&I clubs se hacen cargo de las sanciones y la repatriación en el caso de que un polizón sea identificado a bordo así como los gastos de contratación de guardias y los costos ocasionados por el encarcelamiento de la persona. Si el extranjero se escapa del barco, estos costes no están cubiertos por los P&I clubs, que consideran se trata de un error de la compañía marítima que no ha logrado impedir que la persona escape.

MM

¹ Autoridad portuaria de Chipre (*Cyprus Port Authority*).

² Informe europeo de gestión de riesgos y de operaciones de salvamento en las fronteras marítimas (*Exercis Argonaut, Cyprus, report 3,2009*) (disponible en Internet)

³ Para más información, consultar la página migreurop.org.

⁴ La Asociación marítima de Chipre (*Cyprus Shipping Association*) informa del caso de 21 migrantes que permanecieron tres meses, en 2009, a bordo de un navío que iba de puerto en puerto, sin poder desembarcar a las personas.

Anexo I. Situación migratoria en los puertos de la marina mercante

Estado español

Desde 1994, una serie de instrucciones administrativas dictadas por el Ministerio del Interior permiten un procedimiento de tramitación del polizón al margen del derecho común, acogiéndose a una laguna de interpretación de la ley, a pesar de las repetidas intervenciones del Defensor del Pueblo en favor de los derechos fundamentales de los polizones. Las instrucciones de 2007¹, actualmente en vigor, establecen la intervención de dos agentes de la policía nacional (a menudo la policía del mar) a bordo del barco sin garantizar la asistencia jurídica. Ahora bien, la ley establece que esa asistencia es obligatoria y gratuita cuando el procedimiento administrativo puede conducir a una denegación de entrada en el territorio o una solicitud de protección internacional. Los policías, una vez a bordo, realizan una entrevista con preguntas abiertas sin hacer ninguna mención al derecho del polizón a solicitar asilo y deciden si es necesaria la presencia de un abogado. En la gran mayoría de los casos, la policía manifiesta que los polizones desean «continuar el viaje» y ni los abogados ni las asociaciones de defensa de los derechos de los migrantes son, con raras excepciones, advertidos de la presencia en el puerto de un polizón, incluso aunque este último se declare menor de edad.

Las instrucciones de 2007 prevén el desembarco inmediato del polizón por «razones humanitarias», o si este último es víctima de malos tratos por parte de la tripulación. Un polizón también puede ser desembarcado y conducido a «dependencias» del puerto si el procedimiento de admisión en el territorio estudiado por la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) no puede completarse antes de que la nave finalmente abandone España. Hay que señalar que la Cruz Roja Española tiene un acuerdo firmado con el Ministro del Interior desde el año 2004 para garantizar la asistencia «social» (sanitaria y jurídica) de los inmigrantes que llegan a los puertos españoles. Por último, un polizón puede ser desembarcado cuando el armador organice a su cargo la repatriación por vía aérea. De lo contrario, los polizones permanecen a bordo de los buques.

Las últimas cifras oficiales sobre polizones llegados a la totalidad de los puertos del estado español datan de 2003 y 2004². Estaríamos hablando de 502 y 387 llegadas respectivamente, registradas principalmente en los puertos de Las Palmas, Barcelona, Valencia, Algeciras y Cádiz. Una gran mayoría de los polizones permanecieron a bordo del barco antes de continuar el «viaje» (78% en los dos años). En respuesta a las preguntas parlamentarias formuladas al gobierno el 21 de julio 2004 se cifraban en 2.303 las llegadas de polizones en el período 2000 a 2003, para un centenar de solicitudes de asilo (8%). No se tienen datos disponibles para un período más reciente. La prensa y las asociaciones, cuando intervienen, se hacen eco sin embargo, de llegadas de polizones en los últimos años, especialmente en los puertos de Bilbao y Valencia. Cabe señalar que en 2004 CEAR se ha constituido en acusación particular para denunciar el abandono de cuatro polizones en alta mar frente a las Islas Canarias por la tripulación del Wisteria.

JB

¹ Instrucciones conjuntas de 28 de noviembre de 2007 de la *Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil*, de la *Dirección General de Política Interior* y de la *Dirección general de Inmigración*.

² Fuente: *Comisaría General de Extranjería y Documentación*.

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

Francia

Antecedentes. Hay veintiún puertos de la marina mercante en el país (Mediterráneo, Atlántico y Canal de la Mancha), desde los más importantes como Marsella y El Havre hasta los más pequeños como Caen, Cherbourg o Toulon. Sin tener cifras exactas a nivel nacional, durante la década de 1990, miles de polizones llegaron en barco mercante. En 1992, por ejemplo, fueron 156 en Dunkerque, 346 en Calais, 92 en Boulogne, 462 en El Havre, 124 en Sète y 540 en Marsella¹. Posteriormente, con la introducción del Código PBIP, el número ha disminuido en la década de 2000: en 2007, de acuerdo con el FAP, 1.006 extranjeros fueron interceptados en el conjunto de puertos².

Organización de los controles en los puertos. Los controles de las zonas portuarias están oficialmente bajo la responsabilidad de las aduanas y la policía de fronteras. Generalmente operan a bordo del barco porque las autoridades suelen ser advertidas de la presencia de los polizones cuando el barco está en alta mar. Consecuentemente, las zonas de espera –definidas por la ley «Quiles» de 1992 como espacios que dispongan de «puntos de desembarco donde llevar a cabo los controles de las personas»– varían según la voluntad de quien efectúa el atraque. Y garantizan pocos derechos³ a los extranjeros que permanecen detenidos en los barcos durante la escala, a pesar de que un dictamen del Consejo de Estado de 1998 ha juzgado ilegales este tipo de prácticas. Sólo algunas zonas de espera disponen de espacios de alojamiento (Marsella, Sète, St. Nazaire antes del incendio de 2004). En los otros puertos, los polizones pueden ser acomodados –durante la escala– en una habitación de hotel determinado por las autoridades, o transferidos a otra zona de espera.

Papel central de la seguridad marítima (P&I): el franqueo de la frontera para la deportación, una privatización de la gestión del extranjero.

– **Antes de llegar a puerto.** El armador o el capitán se enfrentan a una multa de hasta 5.000 euros por polizón. Pero en la práctica, la compañía marítima queda generalmente exenta del proceso verbal desde el momento en el que se compromete a que el extranjero no sea admitido en el territorio. En la mayoría de los puertos, los agentes de los P&I clubs preparan la deportación de los polizones antes de que se efectúe el atraque de los buques.

– **A su llegada a puerto.** Una vez que el barco ha llegado a puerto, los policías o los aduaneros se entrevistan con el capitán y los polizones. Pero los trámites los llevan a cabo principalmente los agentes de los P&I clubs. En algunos puertos como Marsella, estos últimos hacen hincapié en que «el tratamiento de los dossiers de los polizones es informal de principio a fin». Las transferencias hacia las zonas de espera o los tribunales, se hacen sin embargo bajo la responsabilidad de las fuerzas del orden; estos desplazamientos están por lo general encaminados a enviar al extranjero a su país de origen o al puerto de embarque ya que pocas personas tienen la oportunidad de solicitar asilo.

La organización de la deportación se sigue haciendo por barco, pero los armadores y las compañías de seguros prefieren hacerlo por vía aérea para resolver cuanto antes la situación de los polizones.

OC

¹ Cf. Roger Lejeune, «Problemática del control de fronteras» *Cuadernos de la seguridad interior*, nº 19, 1995, p. 35-45.

² Anafé, *Estadísticas relativas a los extranjeros en la frontera*, 2008, p.9 (disponible en internet)

³ Interpretación, recurso contra una decisión de rechazo de entrada en el país, información sobre la petición de asilo, etc.

⁴ Ceseda, art. L 625-1

Anexo I. Situación migratoria en los puertos de la marina mercante

Italia (Génova y Nápoles)

Antecedentes. Con sus 7.500 kilómetros de costa, el país tiene muchos puertos turísticos, comerciales e industriales. Los veinte puertos comerciales más importantes registraron en 2009 casi 450 millones de toneladas de mercancías. En 2010 el puerto de Génova, con una extensión de 22 km, registró el mayor tráfico comercial con 51,9 millones de toneladas de mercancías y 3,6 millones de pasajeros¹. El puerto de Nápoles muestra en 2010 un tráfico comercial de 22 millones de toneladas de mercancías, 6 millones de ellos en contenedores y 6 millones en vehículos de carga. La creación de autopistas del mar, como la Red de autopistas mediterránea (RAM), creada en 2004, ha generado un desarrollo del tráfico comercial.

Controles. En los puertos del Adriático, por donde circulan muchos inmigrantes, hay importantes dispositivos de seguridad², mientras que en el Mediterráneo (Sicilia, sur de Italia), los controles en los buques son menores, aunque la crisis en África del Norte ha llevado a su intensificación. El Código PBIP ha llevado a partir de diciembre de 2002 a una intensificación de los controles de inmigración. La vigilancia de los puertos está a cargo de las fuerzas del orden (policía de fronteras, policía marítima, aduanas) y de las agencias privadas de seguridad. En los buques de carga, los controles son competencia de la tripulación, mientras que en los transbordadores, las agencias privadas colaboran con la tripulación. En Génova, los transbordadores atracan en una zona vigilada y cercada, los contenedores convergen en *Voltri Terminal Europa* (TEV), que es un dique artificial al oeste de la ciudad, equipado con un sistema de video vigilancia. Es lo mismo en Nápoles, donde las zonas de carga están separadas de las de viajeros (cruceiros, transbordadores).

Los controles sobre los cargueros y los buques de contenedores son más aleatorios que sobre los transbordadores; las tecnologías de control tipo escáner raramente se utilizan. En el puerto de Nápoles, se controlan del 12 al 14% de los contenedores frente al 8 a 9% a nivel nacional.

Es muy difícil tener acceso al número de detenciones. Por el puerto de Génova, la policía de fronteras indica, sin embargo, que en 2008, 93 inmigrantes procedentes de África han sido arrestados, «veinte más que en 2007(...). Los inmigrantes ilegales que proceden básicamente de Túnez y Marruecos son devueltos a su país de origen. Los agentes de *la Polmare* (policía marítima), después de haberlos identificado, los confía al capitán del buque, que los lleva de vuelta al puerto donde han embarcado»³.

La poca información sobre las intervenciones en los buques de carga o en los puertos italianos permiten ver que las prácticas de los controles en los barcos se hacen fuera de la ley (un caso documentado en el puerto de Génova en el año 2009 se menciona en un recuadro en el apartado D). En Nápoles, en abril de 2010, la policía de fronteras secuestró en el carguero Vera D (de bandera liberiana y propiedad de la compañía Peter Dohle de Hamburgo), 9 inmigrantes de los cuales cinco eran menores, según las asociaciones, mientras que la policía los consideró adultos. Estos inmigrantes de nacionalidad de Ghana y nigeriana, se habían escondido en un contenedor en el puerto de Abidjan (Costa de Marfil). Su situación ha podido ser conocida gracias a los descargadores del muelle, provocando la movilización de los sindicatos marítimos y las asociaciones de defensa de los derechos de los migrantes. Después de siete días, los inmigrantes fueron desembarcados para ser llevados al Centro de Identificación y Expulsión (CIE) en Brindisi.

FF

¹ Fuente: *Trail Liguria*

² Ver el informe de Migreurop 2009-2010

³ Fuente: diario *Il secolo XIX* y *Il Sole 24 Ore*

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

Países Bajos (Rotterdam)

Antecedentes. Este puerto, que ocupa el cuarto lugar en el mundo y el primero de los puertos europeos, abarca una extensión de casi 10.500 hectáreas y una longitud de 40 km. A finales de 1990, unos pocos cientos de «*verstekeling*»¹ llegaron en barco a los Países Bajos. En aplicación del Código internacional de seguridad de los puertos PBIP en el año 2002, ese número ha disminuido.

Organización de controles en el puerto. La Koninklijke Marechaussee (Kmar), la Policía Real de la gendarmería, está encargada de los controles fronterizos en los puertos, con la excepción de Rotterdam, en donde es la policía portuaria Rijnmond Politie (ZHP), la que se ocupa.

Papel central de la seguridad marítima P&I: franquear la frontera para la deportación, una privatización de la gestión del extranjero.

- **Antes de llegar a puerto.** El capitán se enfrenta a una multa de hasta 5.000 euros por *verstekeling*, si no comunica su presencia a bordo, a través del P&I club, a las autoridades del próximo puerto de escala. En los buques holandeses, si son descubiertos, los extranjeros son confinados en una cabina destinada a tal fin para el resto del viaje². Las tripulaciones holandesas deben ocuparse de vestir y alimentar a las personas encontradas a bordo.

- **A su llegada a puerto.** La policía portuaria sube a bordo y se entrevista con el capitán y con los extranjeros interceptados. Hay que precisar que pocos extranjeros solicitan asilo, pero los que necesitan protección descienden de la nave y son llevados al puesto de policía del puerto para una segunda entrevista, en presencia del agente del P&I club. Después de pasar algunas horas en el puesto, son conducidos a una zona de espera o de detención de los Países Bajos³.

- **Organización de la deportación.** Para el resto de extranjeros, se aplica la repatriación por vía aérea o por mar -en este último caso, son conminados a permanecer encerrados en el barco. Una disposición de la Ley⁴ permite a las autoridades holandesas hacer responsables de la deportación a las compañías navieras. Según los profesionales, un capitán holandés se compromete a devolver en barco al extranjero sólo si su identidad y nacionalidad han sido probadas. Para las deportaciones por vía aérea, el P&I club se pone en contacto con las autoridades consulares en el extranjero para que éstas extiendan un pase. La compañía se hace también cargo del billete de avión y solicita dos escoltas de la policía a la Kmar, que deberá pagar el tiempo de trabajo y los costos de administración. Si la Kmar no está disponible, se recurre a la sociedad privada Unicon (5). Cuando el extranjero se niega a dar su identidad o no desea solicitar asilo, la compañía marítima sigue siendo responsable de su regreso. Deberá entonces mantenerlo a bordo y tratar de encontrar una solución antes de la próxima escala. El P&I club local puede también remitir el caso a uno de sus colegas para que a su vez, intente encontrar una solución.

EO

¹ Polizones

² Si se establece una relación de confianza, el capitán puede dejar que la persona ande libremente por el barco, así como que participe en pequeñas tareas (*entrevista con un responsable de Nautilus International, sindicato de los marinos holandeses, 3/2/2011*)

³ Centro de expulsión de Zestienhoven (*Uitzetcentrum*); zona de tránsito de Schiphol-Oos (*Passantenverblijf*) centro de retención en la frontera de Schiphol-Oost (*Grenshopitium*); centro de retención de Alphen aan den Rijn, según lo previsto en la ley sobre extranjeros de 2000 (artículo 6)

⁴ Ley sobre extranjeros, 2000 capítulo 2, sección 5/2

⁵ Cf, descripción de la firma en el cuadro situado en el apartado IV

Anexo II
**«Revoluciones árabes
y migraciones»**

**Comunicados interasociativos y de
Migreurop**

Anexo II. «Revoluciones árabes y migraciones. Comunicados.

Lampedusa (Italia): Europa no debe temer a la democracia en el Norte de África

(14 de febrero de 2011)

Varios miles de personas, la mayoría tunecinos, han llegado en los últimos días en barco a la isla de Lampedusa. Si bien existen en la isla locales para acogerlos, y que hay asociaciones dispuestas a acudir para asistirles, las autoridades prefieren dejarlos en condiciones precarias en el puerto, y hablar de emergencia humanitaria.

Blandiendo el argumento de la invasión y la amenaza terrorista, Italia reclama la intervención inmediata de una misión de la agencia Frontex para patrullar a lo largo de las costas de Túnez e interceptar las embarcaciones de migrantes. Ha exigido que se incluya en el orden del día de la próxima reunión de ministros europeos de Interior la cuestión de «la crisis en los países de África del Norte y sus consecuencias sobre la inmigración y la seguridad de Europa», y el ministro del Interior anunció que se reunirá próximamente con su homólogo tunecino para discutir el tema de las repatriaciones.

La red Migreurop se pregunta por las razones que han permitido el paso, en pocos días, de varios barcos de migrantes en esta zona del Mediterráneo, que estaba «bloqueada» desde hace varios meses tras un acuerdo de cooperación entre Italia, Libia y Túnez, para el control de las fronteras marítimas. ¿Quién tiene interés en plantear la amenaza de desorden?

Migreurop demanda:

– a las autoridades italianas, acoger y proteger a los migrantes que han llegado a Lampedusa y, para hacer frente a la situación, permitir el acceso de asociaciones independientes que pueden apoyarles e informarles acerca de sus derechos;

– a las autoridades tunecinas, rechazar el papel de subcontratistas de los controles migratorios, practicado durante años por el régimen que les ha precedido, negándose a concluir acuerdos de readmisión con Italia para permitir la deportación de sus ciudadanos;

– a la Unión Europea, no hacer nada que fragilice la democracia de Túnez y, en general, las aspiraciones de la población del norte de África contra los regímenes autoritarios, de lo que se han felicitado las diplomacias occidentales. Lejos de tener miedo y provocar comportamientos de rechazo, estas aspiraciones deben ser una oportunidad para plantear un nuevo modo de las relaciones entre Europa y sus vecinos del sur.

En lugar de patrullas de Frontex y acuerdos de readmisión, es la supresión de los controles de inmigración lo que debe celebrar el aliento de libertad que llega de Túnez y de Egipto.

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

¿Hasta cuándo la política migratoria de la Unión Europea va a apoyarse en las dictaduras del sur del Mediterráneo?

(22 de febrero de 2011)

Desde comienzos del año 2000, la UE y sus Estados miembros se han apoyado en los regímenes del sur del Mediterráneo para externalizar su política de asilo y de inmigración. Frente a las revueltas populares en el norte de África y Oriente Medio, sus reacciones muestran que la «defensa de la democracia» y la «no injerencia» son sólo retórica cuando se trata de reafirmar la necesidad imperiosa de un cierre de fronteras contrario a derechos fundamentales.

Así, mientras las fuerzas armadas libias masacran a los rebeldes en todo el país, el coronel Gadafi levanta el fantasma de la invasión migratoria, amenazando con poner fin a toda «cooperación en materia de lucha contra la inmigración irregular» si la UE sigue «alentando» las manifestaciones populares. Esta última, a través de su Alta Representante para Asuntos Exteriores, Catherine Ashton, dice no querer ceder al chantaje¹, al tiempo que las autoridades europeas continuaban negociando, hace menos de una semana, la participación libia en su política de cierre del espacio mediterráneo.

Tras la caída de la dictadura en Túnez, unos miles de migrantes llegados a la isla de Lampedusa (Italia) han sido presentados, en efecto, como una amenaza contra la que la UE ha de defenderse movilizando a sus aliados en el norte de África. La «fortaleza mediterránea» ha de ser defendida a costa de las aspiraciones de los pueblos y de principios (libertades, democracia, derechos humanos...), que sin embargo se presentan como el fundamento de la UE. Mientras los manifestantes del norte de África y Oriente Medio luchan contra el imperio policial, los estados europeos responden con medidas de seguridad. La UE promete sobre todo desbloquear dinero para ayudar a Túnez a controlar sus fronteras e impedir que sus nacionales pongan en práctica su «derecho a salir de cualquier país, incluido el propio» (artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos).

De este modo, la UE y sus Estados miembros quieren que los acuerdos de cooperación migratoria firmados por las dictaduras y que violan derechos fundamentales, sean retomados por los nuevos regímenes. Es esta política de guerra contra los migrantes la que ha provocado que miles de personas que intentan eludir las patrullas y otros dispositivos militares estén muriendo en el Mediterráneo, mientras que decenas de miles más sean encarceladas en campos en Argelia, Egipto, Libia, Túnez... Está de tal modo en el centro de la diplomacia de la UE que varios de sus Estados miembros están consternados por el hundimiento de regímenes a los que vienen armando desde hace años². Hoy en día, estas armas se utilizan contra el pueblo libio que lucha por sus libertades.

¹ Declaration by the High Representative, Catherine Ashton, on behalf of the European Union on events in Libya, 20/02/2011. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/119397.pdf

² Francia y Gran-Bretaña han anunciado la suspensión de la entrega de exportación de material de seguridad, lo que es una muestra más de que el régimen libio es sostenido por numerosos Estados de la UE, en nombre de la lucha contra la inmigración ilegal (Despacho AFP de 18 febrero 2011).

Anexo II. «Revoluciones árabes y migraciones. Comunicados.

En el momento en que la mayoría de Estados miembros está tratando de alinearse con la posición italiana y *«no interferir en el proceso de transición en marcha en el mundo árabe (...) especialmente en Libia (...)»*, es urgente recordar que la UE se enfrenta a una situación histórica. Debe cesar el apoyo a regímenes cuyas violaciones de los derechos humanos de su población se refuerza por su utilización como gendarmes de Europa.

Sólo una reorientación radical de las políticas migratorias de la UE permitirá abrir una nueva era, marcada por menos injusticia, desigualdades y violaciones de derechos, en las relaciones entre la UE y sus vecinos mediterráneos

Llamamiento a una intervención solidaria de la UE en el Mediterráneo

(3 de marzo de 2011)

Al tiempo que grandes cambios políticos, anunciando el fin de regímenes autoritarios, se están produciendo al sur del Mediterráneo, los gobiernos e instancias de la Unión Europea se muestran preocupados sobre todo por protegerse contra los «flujos migratorios incontrolables» que podría ocasionar estos cambios. Los expertos y los servicios diplomáticos, que no han previsto en absoluto los movimientos políticos en curso, no dudan en afirmar hoy que miles de migrantes están a punto de llegar a territorio europeo.

La UE adoptó en 2001 un dispositivo denominado «protección temporal» a los nacionales de los Estados que, víctimas de una catástrofe natural, de revueltas políticas en su país o de conflictos armados, tuvieran necesidad urgente de encontrar refugio en Europa. Pero *«en el momento actual, no hay flujo de refugiados procedentes de Libia»*, se apresuró a indicar la Comisión Europea. ¡Al mismo tiempo, envía patrullas a sus fronteras marítimas, por medio de Frontex, para evitar que potenciales refugiados, asimilados a inmigrantes clandestinos, crucen el Mediterráneo!

Mientras tanto, la situación empeora día a día en Libia y en sus fronteras. En Túnez, a donde llegan decenas de miles de refugiados, el dispositivo está saturado, a pesar de los esfuerzos desplegados por las autoridades locales. Europa no puede seguir aparentando que no le incumbe la suerte de decenas o centenares de miles de personas que necesitan protección en los países que actualmente protagonizan revueltas, ni la de migrantes, provenientes de diversos países árabes, africanos, asiáticos, que viven allí.

No hace tanto que Europa se jactaba de implementar «una política euro-mediterránea». ¿Esta ambición estalló, justo en el momento en que varias de las naciones potencialmente socias de esta región «Euro-Mediterránea» se están convirtiendo en democracias?

Hacemos un llamamiento solemne a todos los gobiernos europeos, a las instancias de la UE, a todos los partidos políticos a que se adopten, en concertación con los socios de todo el Mediterráneo, las medidas que se necesitan con urgencia:

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

– Proporcionar aviones para permitir la repatriación no sólo de los nacionales de los países europeos, sino de todos aquellos que pueden y quieren regresar a su país, como los egipcios que se encuentran actualmente en Túnez;

– Permitir la evacuación por aire o por mar, a partir del territorio libio que ya no está en manos de Gadafi, de los extranjeros bloqueados en Libia, cuyos gobiernos son incapaces de evacuar;

– Prever la acogida, en territorio europeo, de los refugiados que no pueden regresar a su país;

– Poner en práctica sin demora el dispositivo que permita conceder la protección temporal a todos los que, en la situación de emergencia en que nos encontramos, puedan legítimamente ser acreedores de la misma;

– Detener las patrullas de Frontex que impiden la llegada de refugiados por mar;

Hay que dejar de alimentar el miedo de la población europea agitando de manera sistemática el espectro de la «invasión». Hay que dejar de considerar una prioridad el evitar la emigración que proviene de los territorios afectados por las revueltas.

Rechazamos este egoísmo criminal. Queremos una Europa solidaria y acogedora.

Llamamiento a una evacuación humanitaria de los 250 refugiados eritreos, etíopes y somalíes bloqueados en Bengasi

(10 de marzo de 2011)

La red Migreurop está en contacto con un grupo de 250 eritreos, somalíes y etíopes que se encuentran actualmente bloqueados en Bengasi, Libia.

Lanzan un grito de alarma denunciando la situación de peligro en que se encuentran. Frente a la protección que reclaman, la única propuesta que se les ofrece es la de ser trasladados en autobús a Egipto, organizado por la OIM (Organización Internacional para las Migraciones), propuesta que rechazan por no ajustarse a sus necesidades de protección. Quisieran poder reunirse con representantes de ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados).

Entre ellos, hay exiliados que han pasado meses e incluso años en las cárceles de Libia. Otros han sido enviados repetidamente a Libia, por parte de las autoridades de ese país o de Italia, al rechazar sus intentos de cruzar a Italia por mar. Algunos tienen documentación con las demandas de asilo registradas por ACNUR durante su estancia en el campo de confinamiento de Misurata.

Anexo II. «Revoluciones árabes y migraciones. Comunicados.

La mayoría no tienen documento de identidad: les fue confiscado por las empresas para las que trabajaban, práctica habitual en Libia.

Fatigados por los largos períodos de detención a que fueron sometidos en condiciones a menudo inhumanas, aterrorizados ante la idea de permanecer en Libia o de ser enviados a Egipto, donde temen que su solicitud de protección internacional no sea tenida en cuenta, solicitan ser atendidos por las autoridades europeas.

El 8 de marzo, 58 refugiados eritreos del conjunto de dos mil refugiados que se encuentran en Trípoli han sido acogidos en Italia en una operación de evacuación coordinada por la Embajada de Italia en Trípoli, el Consejo Italiano para los Refugiados y las autoridades católicas de la capital libia. La red Migreurop se une a la petición de las asociaciones italianas¹ para exigir que el resto de refugiados eritreos en Trípoli sean también trasladados. Y reclama también que los refugiados bloqueados en otras ciudades libias, y en particular, los 250 que piden ayuda en Bengasi, sean trasladados urgentemente a un Estado miembro de la UE donde puedan ser examinadas sus solicitudes de asilo.

La situación de los refugiados en Libia se debe, en gran medida, a los acuerdos contrarios entre este país, famoso por su maltrato a extranjeros y refugiados, y la Unión Europea así como algunos Estados miembros, Italia en particular.

Sin que haya habido reacción alguna de las altas instancias de la UE, Italia ha concluido varios acuerdos bilaterales con Libia sobre cuestiones migratorias, y ha realizado en 2009 y 2010² expulsiones contrarias al derecho internacional.

Desde hace varios meses, la misma Comisión Europea estaba negociando con Libia para obtener una colaboración activa del régimen de Mouammar Kadhafi en la externalización de los controles migratorios. Nadie podía ignorar que el precio de estos acuerdos sería duramente pagado por los migrantes y refugiados.

La Unión Europea y los Estados miembros que han jugado a aprendices de brujo halagando un régimen dictatorial que hoy rechazan, deben asumir sus responsabilidades acogiendo a los refugiados que se encuentran en peligro en Libia.

¡Urge una moratoria en las expulsiones a Túnez, y una acogida digna de Tunecinos/as en la UE!

(4 de abril de 2011)

Desde hace dos meses, Túnez se ve presionada, sobre todo por Italia, para reforzar el control de sus fronteras y readmitir a sus nacionales llegados a Lampedusa. La visita de Silvio

¹ <http://habeshia.blogspot.com/2011/03/appello-alla-comunita-europea.html>

² Una queja contra Italia ha sido presentada tras las expulsiones de eritreos y somalíes a Libia en mayo de 2009 (ver la web de Migreurop)

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

Berlusconi este 4 de abril trata de obtener el compromiso de las autoridades tunecinas en este sentido, a pesar de los repetidos llamamientos de las organizaciones de defensa de los derechos de los migrantes¹, y pese a la situación excepcional a la que se enfrenta el país.

Túnez vive momentos históricos y se enfrenta a retos considerables en términos de construcción democrática. La situación despierta inmensas expectativas pero es compleja y especialmente difícil por la guerra en Libia. Túnez ha acogido desde el comienzo de la crisis de Libia más de 200.000 personas, diez veces más que Italia. Aunque la mayoría de las personas que llegan a Túnez han podido ser repatriadas a sus países de origen, miles de ellas todavía están atrapadas en los campamentos de la frontera, no pudiendo regresar a sus países en guerra, como es el caso de Costa de Marfil, Eritrea y Somalia.

Es hipócrita e inmoral por parte de la UE alegrarse de la revolución en Túnez al tiempo que le exige que continúe, en nombre de la supuesta necesidad de proteger a Europa de una «afluencia de inmigrantes», jugando el papel de guardia de fronteras, como en tiempo de la dictadura de Ben Ali. Por el contrario, urge tomar en cuenta los cambios democráticos y reconstruir las relaciones entre la UE y Túnez sobre bases equitativas y transparentes. Los estados europeos no pueden responder al proceso democrático en curso con una política represiva contra los/as migrantes, amenazando con una expulsión colectiva.

No sólo ha de eliminarse esta amenaza, sino que los Estados de la UE tienen la responsabilidad de acoger dignamente a aquellas y aquellos tunecinos que han llegado a Europa en las últimas semanas. Desde hace más de un mes la arbitrariedad y la incoherencia caracterizan la gestión de la situación por el gobierno italiano. El tratamiento que están recibiendo las/os tunecinos/as en algunos centros de detención en Italia, la persecución de migrantes en el sur de Francia y el juego de «ping-pong» que sufren otros en la frontera franco-italiana son inaceptables.

Es inaceptable, en fin, que la UE deje a Túnez la única responsabilidad de la acogida de las personas que huyen de Libia y que no pueden regresar a su país. La Unión Europea tiene el deber de estar a la altura de la situación, tomando ejemplo de la hospitalidad ofrecida por Túnez a todas las personas que huyen de Libia.

Una situación extraordinaria requiere medidas excepcionales, y la UE dispone de medios legales y políticos para hacerle frente. Los Estados miembros han de asumir sin más dilación sus responsabilidades y:

- Declarar una moratoria inmediata sobre las expulsiones de tunecinos/as a Túnez;
- Conceder el permiso excepcional de residencia a los tunecinos que han llegado ya a Francia e Italia.
- Garantizar el acceso al territorio europeo de las personas que buscan protección y abstenerse de todo lo que pudiera impedirlo;
- Poner en práctica el dispositivo que permite conceder la protección temporal prevista en la Directiva de 20 de julio 2001 a quienes puedan acogerse a ella;
- Acoger, en el marco del reasentamiento, a aquellas personas refugiadas que están en la frontera de Túnez-Libia que así lo deseen;

Anexo II. «Revoluciones árabes y migraciones. Comunicados.

- Ofrecer asilo o protección a todas las personas que no puedan ser repatriadas debido a la situación en su país de origen.

A corto plazo, es importante establecer un programa europeo de ayuda y cooperación con Túnez, que permita a sus nacionales entrar de manera regular en los Estados miembros a trabajar o a estudiar.

Mecanismo mortífero en el Mediterráneo /

Cientos de *boat people* muertos por la inacción de la coalición internacional

(11 de mayo de 2011)

Desde enero de 2011, unos 1.000 migrantes han muerto ahogados tratando de llegar a la costa fortificada de la orilla sur de la Unión Europea. Se suman a los 15.000 muertos víctimas de una «guerra contra los migrantes» que alcanza actualmente cotas inhumanas. Así, según informaciones coincidentes, desde hace días una embarcación con más de 500 personas se halla desaparecida frente a la costa libia¹, ante la indiferencia general.

Esta indiferencia mata. En su edición del 8 de mayo, el diario británico *The Guardian* informa que a primeros de abril sesenta *boat people* murieron de hambre y sed tras permanecer a la deriva. Bajo la amenaza de las patrullas encargadas de impedir la llegada a las costas italianas y maltesas, estaba también a la vista de las embarcaciones de la coalición internacional implicada en Libia.

Una investigación imparcial debe determinar sin demora las responsabilidades del conjunto de actores que han incumplido su deber de asistir a las embarcaciones y personas en peligro, violando las leyes más elementales del derecho marítimo internacional.

Más allá de estos acontecimientos, sintomáticos de las contradicciones de una coalición garante de la «responsabilidad de protección» defendida por la comunidad internacional, es el conjunto de la política europea de inmigración y control de fronteras la que está en cuestión. Desde inicios de la década de 2000, los países del norte de África juegan el papel de guardias de fronteras de Europa, persiguiendo y encerrando a personas que quieren poner en práctica su derecho a emigrar (art. 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos). La subcontratación de los controles migratorios a los regímenes dictatoriales se encuentra en el corazón de la política de vecindad de la UE. Frente a los acontecimientos históricos que vive el mundo árabe, la reacción de los países europeos ha sido presionar a las fuerzas políticas surgidas de los levantamientos populares (gobierno provisional de Túnez,

¹ AFP 11/05/ 2011 «Les migrants africains, victimes collatérales de la guerre civile en Libye»

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

consejo nacional de la transición libia) para que asuman plenamente el legado represivo y liberticida de los dictadores-socios de la UE.

Para evitar que unos pocos miles de personas aprovechen la oportunidad que ofrece el debilitamiento de los aparatos policiales para intentar llegar a Europa, Frontex ha desplegado sus medios militares (barcos, aviones, helicópteros...) en torno a la isla de Lampedusa y frente a las costas de Túnez y Libia. El objetivo de la operación *Hermes* es disuadir cualquier salida hacia el norte, despreciando la Convención de Ginebra de 1951 y el principio de no-devolución de solicitantes de asilo.

Los exiliados que parten del norte de África en busca de protección en Europa se ven hoy atrapados en un mecanismo mortífero. De un lado, el régimen del coronel Gadafi les empuja a arrojar al mar; del otro, los buques que enarbolan pabellones de países de la coalición internacional rechazan auxiliar a estos *boat people* en peligro.

Los Estados europeos y Frontex no pueden continuar violando impunemente las convenciones internacionales sobre salvamento marítimo y protección de refugiados. Una intervención solidaria de la UE en el Mediterráneo es posible² y ha de acabar con la actitud inhumana de los países europeos respecto a los migrantes del norte de África. Mientras no cesen estas hostilidades, la coalición organizada en nombre de la «responsabilidad de proteger» continuará matando con desprecio del derecho internacional que se supone que representa.

Una flotilla para atajar la hecatombe en el Mediterráneo

(7 de julio de 2011)

Varios cientos de miles de personas huyeron desde el comienzo de la crisis libia, en febrero de 2011. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), a fecha 14 de junio, cifraba en un millón el número de refugiados.as que habían salido de Libia, de ellos más de 500.000 a Túnez, más de 30.000 a Egipto y 70.000 a Níger.

Cada día, llegan a Túnez refugiados.as a unos campamentos ya superpoblados. En su mayoría originarios de países del África subsahariana afectados por conflictos como Somalia, Sudán, Eritrea o Costa de Marfil, sus ocupantes no pueden ser repatriados.as y viven en condiciones cada vez más difíciles, a las que se añade el riesgo creciente de desestabilización del país que les acoge.

Estos.as refugiados.as están acorralados.as: el régimen de Kadhafi instrumentaliza la cuestión migratoria, forzando la salida de miles de personas en embarcaciones precarias mientras que, acusados de ser mercenarios a sueldo de Trípoli, numerosos africanos son víctimas de

² <http://www.migreurop.org/article1819.html>

Anexo II. «Revoluciones árabes y migraciones. Comunicados.

exacciones por parte de partidarios del CNT (Consejo Nacional de Transición)¹. Por su parte, los países de la coalición no parecen establecer ningún vínculo entre su intervención militar y la huida de estos/as exiliados/as. La Unión Europea no ha tomado en ningún momento ninguna iniciativa para acogerles² o salvar a quienes se pierden en el mar. Al contrario, refuerza la vigilancia de sus fronteras desplegando la agencia Frontex en el Mediterráneo y los buques de la coalición no prestan ninguna asistencia a los boat-people.

Según ACNUR, más de 2.000 personas han desaparecido en el mar desde el mes de febrero.

Numerosas organizaciones presionan a las autoridades europeas a tomar disposiciones para recibir refugiados/as, ayudar a los países en los que están obligados/as a quedarse, y detener esta hecatombe en el Mediterráneo. En vano.

La política de inhospitalidad de los Estados europeos alcanza un nivel tal que es nuestro deber actuar para demostrar que es posible un espacio euromediterráneo solidario y respetuoso de los derechos humanos.

Reunidas en Cecina (Italia), las organizaciones euromediterráneas de defensa de los migrantes han tomado la decisión de fletar una flotilla teniendo como misión efectuar una vigilancia marítima a fin de que se preste por fin asistencia a las personas en peligro. Quieren también interpelar a las instancias de la UE y los gobiernos de ambas orillas del Mediterráneo, a fin de que sean instauradas relaciones fundadas sobre el intercambio y la reciprocidad en el seno de este espacio común.

Esta flotilla embarcará personalidades políticas, periodistas, artistas y responsables de las organizaciones socias del proyecto.

Una operación como esta, de gran envergadura, sólo tiene interés si consigue una amplia movilización.

Se invita a las organizaciones, sindicatos, responsables políticos, marineros, periodistas, artistas y todas las personas interesadas en esta iniciativa a unirse a la lista de información «llamamiento a una intervención en el Mediterráneo»³.

¹ Ver el informe de la FIDH, «Retour de mission d'enquête à la frontière égypto libyenne» <http://www.fidh.org/Retour-de-mission-a-la-frontiere-egypto-libyenne>

² La situación en los campos de refugiados del Sur de Túnez corre el riesgo de estabilizar fuertemente el país, ver el informe de la Cimade y del Gadem (2011) « Défis aux frontières de la Tunisie », 50 p. y los comunicados de Human Right Watch (<http://www.hrw.org/fr/middle-eastn-africa/libya>).

³ Para inscribirse en la lista, enviar un email a migreurop07@yahoo.it

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

Mediterráneo: la OTAN rescata por fin a migrantes náufragos, la Unión Europea se niega a acogerlos

(20 de julio de 2011)

Han sido necesarias muchas protestas para que al fin, el 11 de julio, un barco español de la OTAN, el *Almirante Juan de Borbón*, rescate en el Mediterráneo a más de un centenar de mujeres, hombres, y niños de origen saharauí,¹ así como tunecinos y libios, cuya improvisada embarcación se hundía entre Libia,² Túnez, la isla italiana de Lampedusa y las costas de Malta.³

Mientras que la perspectiva de los procesos penales entablados contra la OTAN por no asistencia a náufragos empieza a dar sus frutos, la UE permanece impasible. Las peticiones de ayuda lanzadas por el buque de guerra a Malta y a Italia, han sido rechazadas con diversos pretextos: Roma ha alegado la falta de espacio en Lampedusa, y las autoridades maltesas han estimado, por su parte, que los acontecimientos ocurrían demasiado lejos de su territorio y eran responsabilidad de la OTAN.⁴

El mismo día, tres sobrevivientes que requerían atención médica fueron trasladados por el *Almirante Juan de Borbón* fuera de las aguas territoriales de Túnez a un navío militar tunecino para que fueran hospitalizados en ese país. Posteriormente, otras cinco personas fueron evacuadas a La Valeta (Malta) por vía aérea. Durante seis días, el *Almirante Juan de Borbón* permaneció en aguas internacionales sin que ningún Estado de la Unión Europea, de la Alianza Atlántica o de la coalición militar aceptara acoger a estos refugiados. Finalmente las personas rescatadas han sido trasladadas a un barco militar de Túnez, el 16 de julio por la mañana, sin que el *Almirante Juan de Borbón* haya entrado en aguas territoriales de Túnez.

Poniendo de manifiesto, una vez más, la inhumanidad de los Estados europeos con los náufragos en el estrecho de Sicilia, este episodio permite constatar:

– si el buque de la OTAN ha aplicado –en esta ocasión– las normas que regulan el deber de asistencia, este ejemplo tiene un carácter disuasorio de cara los rescates pues los países europeos continúan violando sus obligaciones de búsqueda y rescate en el mar;

– Italia se descolgó alegando la saturación del campo de Lampedusa para negarse a acoger a un centenar de personas, mientras que los supervivientes fueron devueltos a Túnez donde, desde el comienzo de la rebelión en Libia, 650.000 personas han encontrado refugio, y donde decenas de miles de personas siguen sufriendo duras condiciones en campamentos atestados de gente;

¹ 114 personas, 88 hombres, 20 mujeres –5 de ellas embarazadas– et 6 niños. Fuente, Ministerio del Ejército español, *La Armada entrega a Túnez a los inmigrantes rescatados el pasado día 11* (disponible en Internet)

² RFI, *Un navío de la OTAN con 100 inmigrantes a bordo busca un puerto que acepte acogerlos*, (disponible en Internet)

³ «Migrants transferred to Tunisian warship», *Time of Malta*, 16 de julio de 2011 (disponible en Internet)

⁴ RFI, *Un navío de la OTAN con 100 inmigrantes a bordo busca un puerto que acepte acogerlos*, (disponible en Internet)

Anexo II. «Revoluciones árabes y migraciones. Comunicados.

– todos los sobrevivientes fueron llevados de forma automática a Túnez; entre ellos, sin embargo, había tunecinos, algunos de los cuales podían tener motivos para solicitar asilo. Se habría producido, en ese caso, una violación del principio de no devolución de refugiados.

Cuando no dejan morir a los *boat people* en el Mediterráneo (2.000 refugiados ahogados entre febrero y junio, según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), los países europeos, integrantes de la coalición que interviene militarmente en Libia, se lavan las manos de sus obligaciones subcontractando a Túnez, que se haya en una situación muy frágil, la protección de los migrantes que huyen de la guerra. Hasta la fecha, no hay ningún dispositivo puesto en pie por la Unión Europea, que tiene los medios jurídicos y la capacidad para ello, para facilitar su rescate y organizar su acogida en los Estados miembros.

Esta situación es ya insostenible: una vez más, las organizaciones firmantes exigen una intervención solidaria de la UE para la acogida de los migrantes y refugiados que se lanzan al mar, arriesgando sus vidas. Hacen un llamamiento a estar alertas a la sociedad civil europea y africana, en particular a los marinos, para detener la masacre en el Mediterráneo.

Decenas de migrantes mueren a la deriva ante la pasividad de un navío de la OTAN

(5 de agosto de 2011)

Italia se indigna de que la Alianza Atlántica no se emplee en rechazarlos a Libia.

Una patrulla de guardacostas italianos ha socorrido a unas cuatrocientas personas a bordo de una embarcación que había partido 6 días antes de Libia y se perdía, 36 horas más tarde, a 90 millas en la costa de Lampedusa. Los relatos de los migrantes son trágicos: decenas de migrantes habrían muerto de hambre, de sed y de fatiga durante la travesía, y los cadáveres habrían sido arrojados al mar.

Según diversas fuentes de prensa, un navío de la OTAN se encontraría a 27 millas de la embarcación a la deriva mientras que la unidad italiana de guardacostas ha recorrido 90 millas para socorrer a los migrantes.

Italia informa de que quiere abrir una investigación a fin de aclarar por qué los migrantes no han sido socorridos por la OTAN, lo que implicaría también, según las propuestas recientes del gobierno italiano, que serían rechazados hacia su puerto de partida. En efecto, hace algunos días, el Senado italiano ha aprobado una resolución que compromete al gobierno italiano a pedir a los navíos de la OTAN el bloqueo y devolución de los migrantes interceptados en el canal de Sicilia. Ayer, el presidente del grupo de la Liga Norte en el Senado, Federico Bricolo, ha confirmado esta posición declarando a la prensa que era urgente que la OTAN «bloquee a los migrantes a su salida de Libia y los reconduzca a las costas de su país de cara a evitar el gran número de muertos» en los accesos a Europa.

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

Italia desprecia los principios establecidos por el derecho del mar. Si toda persona en peligro o en riesgo de naufragio ha de ser socorrida, debe igualmente ser desembarcada en un lugar seguro. Llevar de nuevo a demandantes de asilo y refugiados socorridos en el mar a territorio donde su vida y su seguridad podrían estar amenazadas está claramente prohibido. La necesidad de protección de los migrantes y el principio de non-refoulement debieran haber sido tomados en consideración tanto por la OTAN como por Italia. Desgraciadamente constatamos que, por el contrario, la no asistencia a personas en peligro parece ser la norma en el canal de Sicilia, donde se lamenta oficialmente la muerte de más de 2.000 personas desde comienzos de 2011.

Este nuevo ejemplo demuestra, una vez más, que el deber de asistencia en el mar estaría pues condenado a no ser respetado, más que para servir a reconducir a los refugiados al país del que huyen. El pasado 11 de julio, un buque español de la OTAN socorrió a más de un centenar de personas para reconducirlos finalmente a Túnez ante el rechazo de los Estados europeos a aceptarlos en su territorio.

Anexo III

Bibliografía

Anexo III Bibliografía

Artículos y Obras

- Buzulier Marie**, État des lieux relatifs au problème des passagers clandestins, *in* L'Observatoire des Droits des Marins (Ed.) *Les ports havres de paix ? Les espaces de la concurrence maritime*, 2006, p.31-49.
- Clochard Olivier**, L'interminable errance des passagers clandestins maritimes, *in* Cambrezy & al. (Ed.) *L'asile au sud*, Paris, La Dispute, 2008, p. 173-186.
- Goy Raymond**, Le régime international du passager clandestin, *Annuaire du droit de la mer*, 2001, p. 169-183.
- , Les passagers clandestins en droit international *in* L'Observatoire des Droits des Marins (Ed.) *Les ports havres de paix ? Les espaces de la concurrence maritime*, 2006, p. 81-87.
- Julinet Stéphane**, Comment faire cesser la pratique illégale de la consignation des passagers clandestins à bord des navires de commerce dans les ports français ? *in* L'Observatoire des Droits des Marins (Ed.) *Les ports havres de paix ? Les espaces de la concurrence maritime*, 2006, p. 73-80.
- Le Bourhis Kristenn**, *Les transporteurs et le contrôle des flux migratoires*, L'Harmattan, Paris, 2001, 175 p.
- Raulin (de) Arnaud**, L'affaire du « MC Ruby » et les tendances nouvelles *in* L'Observatoire des Droits des Marins (Ed.) *Les ports havres de paix ? Les espaces de la concurrence maritime*, 2006, p. 89-108.
- Walters William**, Bordering the Sea: Shipping Industries and the Policing of Stowaways, *Borderland* (e-journal), Vol. 7 / n° 3, 2008, 25 p.

Informes y notas

- ACNUR**, *Note sur les passagers clandestins en quête d'asile*, 1988, <http://www.unhcr.fr/4b30a5851d.html>
- *Note d'information sur la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés sauvés en mer*, 2002.
- *Note d'information en vue de la Table ronde d'experts sur le sauvetage et l'interception en mer en Méditerranée*, 2005.
- Anafé**, *Zones d'attente des ports, des aéroports et des gares ferroviaires - Visites des associations habilitées*, 1998-1999, 1998, 36 p.
- *Zones d'attente des ports, des aéroports et des gares ferroviaires - Visites des associations habilitées*, 1998-1999, 1999, 26 p.
- *Campagne de visites des zones d'attente en France - novembre 2005 à mars 2006*, 2006, 68 p.
- Attali Judith**, *Le transport maritime de passagers clandestins*, Université de Droit, d'économie et des sciences d'Aix-Marseille III (Mémoire de master de Droit maritime et des transports), 2008.

En los confines de Europa. La externalización de los controles migratorios.

Civipol¹, *Étude de faisabilité relative au contrôle des frontières maritimes de l'Union européenne*, Bruxelles, 2003, 92 p.

Delaye Marie-Camille, *Les garanties P&I*, Université de Droit, d'économie et des sciences d'Aix-Marseille III (Mémoire de master de Droit maritime et des transports), 2007

Webs Internet

Association Française des Capitaine de Navires (Afcan) <http://www.afcan.org/>

Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Étrangers (Anafé) <http://www.anafe.org/>

L'observatoire des droits des marins <http://www.obs-droits-marins.fr/>

International Maritime Organization (OIM) : <http://www.imo.org/>

¹ Civipol es una sociedad de asesoramiento y servicio del Ministerio francés del Interior