



473

ABRIL
2017E-ISSN 2014-0843
D.L.: B-8438-2012

opinión

EL ACUERDO UE-TURQUÍA, UN AÑO DESPUÉS. Mucho más que externalización

Blanca Garcés-Mascareñas, investigadora sénior CIDOB
Elena Sánchez Montijano, Investigadora Sénior de CIDOB

El 18 de marzo de 2016, con sensación de urgencia y dispuesta a todo, la Unión Europea firmaba un acuerdo con Turquía para reducir las llegadas irregulares a las islas griegas. Los juristas insisten que más que un acuerdo fue un nota de prensa. El Tribunal de Justicia de Luxemburgo lo define como un pacto informal entre Turquía y los Estados Miembros y no con el Consejo Europeo, por lo que en febrero de 2017 se declaró incompetente para valorarlo. Una y otra cosa convierten el acuerdo UE-Turquía en puro oxímoron: tan implacable para los solicitantes de asilo sobre los que se impone, como vaporoso, por casi inexistente, para los tribunales de justicia.

¿Qué buscaba este acuerdo? El objetivo era romper la concatenación que se había establecido entre coger un barco, llegar a Europa y pedir asilo. Para ello, Turquía se comprometía a readmitir a toda persona llegada irregularmente a las costas griegas. A cambio, los Estados Miembros aceptaban reasentar un ciudadano sirio por cada sirio retornado a Turquía. Además, prometían acelerar el proceso de liberalización de visados para los ciudadanos turcos e incrementar la ayuda financiera para la acogida de refugiados en Turquía (de 3.000 a 6.000 millones de euros). El mensaje era claro: los que intentaran llegar a Grecia serían rápidamente retornados, mientras que los que esperaran pacientemente en Turquía tendrían la posibilidad de entrar en su lugar.

¿Cuál es el balance un año después? Los defensores del acuerdo señalan una reducción significativa del número de llegadas irregulares a Grecia: de las 1.740 por día en las semanas previas al acuerdo a las 47 de un mes después. Desde esta perspectiva, los datos parecen confirmar que el acuerdo sí ha funcionado para sellar las fronteras orientales de la Unión Europea. De ahí que gobiernos como el de Alemania y Malta sugieran ahora replicarlo con Libia. Sin embargo, los datos muestran también que el acuerdo ha fracasado en sus dos principios fundamentales: ni ha habido expulsiones masivas de Grecia a Turquía (menos de 1.000 sirios han sido retornados) ni se han abierto vías legales y seguras desde Turquía a la Unión Europea (no se llega ni a los 3.000 reasentados). Si lanzarse al mar sigue siendo la única opción para pedir asilo en Europa, ¿cómo explicar entonces que hayan dejado de llegar?

Cuando se firmó, muchos entendimos el acuerdo con Turquía como un paso más en la política europea de externalización del control migratorio. A cambio de dinero y la promesa (incumplida) de reabrir el proceso de liberalización de visados, Turquía se comprometía a controlar las fronteras externas de la Unión Europea y acoger a los refugiados que los Estados Miembros ya no estaban dispuestos a recibir. La larga historia de acuerdos de España con países africanos, pero sobre todo con Marruecos, demuestra que la externalización del control migratorio sí es efectiva, básicamente porque es más fácil evitar que lleguen que devolverlos una vez dentro. ¿Es pues el papel de Turquía como Estado-tapón o Estado-guardián de las fronteras europeas lo que explica la reducción en el número de llegadas irregulares a las islas griegas?

Más allá de la externalización del control migratorio, la reducción en el número de llegadas no puede entenderse sin tener en cuenta qué pasó dentro de las propias fronteras europeas. En los meses anteriores al acuerdo con Turquía, las fronteras internas de los Balcanes, siguiendo el ejemplo de países como Austria, Hungría y Alemania, fueron cerrándose progresivamente: en noviembre de 2015 Eslovenia, Macedonia, Serbia y Croacia limitaron la entrada a ciudadanos sirios, iraquíes y afganos; en enero de 2016 el paso por la frontera de Macedonia se restringió a aquellos que, además, no tuvieran intenciones de quedarse; en marzo de 2016, una semana antes del acuerdo con Turquía, Macedonia cerró definitivamente la frontera para todos. Cierre de fronteras, controles militares y devoluciones en caliente altamente agresivas, así es como en pocos meses el corredor hacia el centro y norte de Europa se convirtió en un muro infranqueable.

Con la ruta de los Balcanes cerrada, Grecia – hasta entonces tierra de tránsito - pasó a ser destino final. Esto fue especialmente así para los que llegaron tras el acuerdo con Turquía, que vieron cómo de un día para otro los campos de refugiados de las islas griegas se convertían en campos de detención. Por razones de capacidad pero también por ser una práctica claramente ilegal, los campos fueron abriéndose gradualmente en los meses siguientes. Sin embargo, los que llegaron tras el acuerdo siguieron atrapados en las islas. Según la Comisión Europea, la restricción geográfica es necesaria para asegurar su retorno inmediato a Turquía o a los países de origen. Fueron encerrados primero en campos y después en islas. Pero además no les quedó otra alternativa que pedir asilo en Grecia, con lo que empezaron un largo camino de espera, sin posibilidades de ser reubicados a otro país de la Unión Europea y con un porvenir claramente incierto, tanto si finalmente son reconocidos como refugiados como si no.

Por si fuera poco, las condiciones de recepción en las islas, pero también en el continente, se han deteriorado dramáticamente desde la firma del acuerdo. Los medios de comunicación y las principales organizaciones locales e internacionales lo han denunciado sistemáticamente: hacinamiento en los campos, temperaturas invernales (quién no recuerda las tiendas bajo la nieve) y falta de agua caliente y calefacción, además de falta de higiene, nutrición limitada, asistencia médica inadecuada y altos grados de inseguridad dentro de los campos. Todo esto a pesar de que, según algunos expertos, Grecia ha concentrado la mayor respuesta humanitaria de la historia si lo medimos en términos de coste por beneficiario. Dónde fue el dinero, se preguntan algunos. Las autoridades griegas argumentan que no quieren convertirse en el patio trasero de Europa, por lo que se niegan a desplegar una infraestructura más duradera. Las autoridades europeas lo achacan a la ineficiencia de las autoridades griegas. Pero ninguno de ellos parece protestar demasiado, de lo que podría deducirse que no les va mal: la situación en Grecia tiene un claro efecto disuasorio sobre los que todavía pueden estar por llegar.

Los críticos del acuerdo argumentan que la externalización de la protección internacional a un país como Turquía es ilegal, básicamente porque no puede considerarse que sea un país seguro. Aunque la Unión Europea no parece haber hecho

demasiado para comprobarlo, sí lo han hecho los tribunales griegos que, hasta el momento, han frenado las órdenes de expulsión justamente con este mismo argumento. Pero, además de todas estas consideraciones, este primer año del acuerdo ha creado una situación más. Junto a la externalización, se ha dado un proceso de internalización de los espacios de inseguridad y de excepción. Grecia se ha convertido en un “fuera” físico y legal. Ya no hace falta devolverlos a Turquía. Ahora están en Grecia y de ahí (en principio) ya no van a poder salir.