



UITBREIDING VAN HET FORT

*EU grensexternalisering:
het beleid, de gevolgen
en de profiteurs*

MARK AKKERMAN

[VREDESACTIE]

Stop
Wapenhandel
www.stopwapenhandel.org


tni
transnationalinstitute

SAMENVATTING

“Het spijt me voor Europa ... We dachten niet dat Europa zo is. Geen respect voor vluchtelingen, niet ons met waardigheid behandelen. Waarom is Europa zo?”

– Ari Omar, een Iraakse vluchteling

Het lot van de 66 miljoen gedwongen ontheemden ter wereld schijnt alleen het geweten van de Europese Unie te beroeren wanneer de media hun schijnwerpers richten op een tragedie aan de Europese grenzen. Slechts één Europees land – Duitsland – staat in de top tien van landen wereldwijd die vluchtelingen ontvangen, terwijl de overgrote meerderheid van de gedwongen ontheemden opgevangen wordt in enkele van 's werelds armste landen. De onzichtbaarheid wordt daarom alleen doorbroken wanneer grensgemeenschappen zoals Calias, Lampedusa en Lesvos in het nieuws komen te staan, wanneer wanhopige mensen die op de vlucht zijn voor geweld uiteindelijk de dood vinden, worden gedetineerd of klem zitten in moeilijke omstandigheden.

Deze tragedies zijn niet alleen de ongelukkige resultaten van oorlog of conflict elders, ze zijn ook het rechtstreekse gevolg van Europa's migratiebeleid sinds het Schengenakkoord in 1985. Deze aanpak heeft zich gericht op het versterken van grenzen, het ontwikkelen van steeds geavanceerdere vormen van bewaking en volgen van mensen, en toenemende deportaties, terwijl er steeds minder legale opties voor verblijf worden geboden ondanks steeds grotere behoefte daaraan. Dit heeft ertoe geleid dat veel gedwongen ontheemden niet in staat zijn om legaal Europa binnen te komen en gedwongen worden naar steeds gevaarlijker routes te zoeken om te ontsnappen aan geweld en conflicten.

Wat minder bekend is, is dat dezelfde door Europa veroorzaakte tragedie zich ook buiten onze grenzen afspeelt in landen zo ver weg als Senegal en Azerbeidzjan. Dit is te wijten aan een andere pijler van de Europese benadering van migratie, die bekend staat als de externalisering van grenzen. Sinds 1992, en sinds 2005 nog agressiever, heeft de EU beleid ontwikkeld om de Europese grens te externaliseren, zodat gedwongen ontheemden überhaupt niet naar Europa's grenzen kunnen komen. Dit omvat overeenkomsten met de buurlanden van Europa om gedeporteerden te accepteren en hetzelfde beleid van grenscontrole, verbeterde monitoring van mensen en versterkte grenzen als Europa in te voeren. Met andere woorden, deze overeenkomsten hebben de buurlanden van Europa tot nieuwe grenswachten van Europa gemaakt. En omdat ze zo ver verwijderd zijn van de Europese kusten en pers, zijn de effecten bijna volledig onzichtbaar voor EU-burgers.

Dit rapport wil het beleid onder de aandacht brengen dat de grondslag vormt voor deze externalisering van de Europese grenzen, de ondertekende overeenkomsten, de bedrijven en entiteiten die profiteren, en de gevolgen voor gedwongen ontheemden, evenals de landen en bevolkingen die hen opvangen. Het is het derde rapport in een serie getiteld *Border Wars*, die het Europese grensbeleid onderzoekt en laat zien hoe de wapen- en veiligheidsindustrie heeft bijgedragen aan het vormgeven van het Europese grensbewakingsbeleid en vervolgens de vruchten heeft geplukt van steeds meer grensbeveiligingsmaatregelen en -contracten.

Dit rapport toont aan dat er een aanzienlijke groei van de maatregelen en overeenkomsten voor de externalisering van de grenzen heeft plaatsgevonden sinds 2005, en een enorme versnelling sinds de Europa-Afrikatop in Valletta in november 2015. Met behulp van een overvloed aan nieuwe instrumenten, met name het EU Emergency Trust Fund for Africa (EUTF), het Migration Partnership Framework en de migratiedeal met Turkije, steken de Europese Unie en afzonderlijke lidstaten miljoenen euro's in een reeks projecten de migratie van bepaalde mensen naar of op Europees grondgebied te stoppen.

Dit omvat samenwerking met derde landen op het gebied van het terugnemen van gedeporteerden, opleiding van hun politie- en grensfunctionarissen, de ontwikkeling van uitgebreide biometrische systemen en het doneren van materieel, waaronder helikopters, patrouilleschepen en voertuigen, surveillance- en monitoringsapparatuur. Hoewel veel projecten via de Europese Commissie worden uitgevoerd, nemen een aantal afzonderlijke lidstaten, zoals Spanje, Italië en Duitsland, ook het voortouw in de financiering en ondersteuning van inspanningen voor grensexternalisering via bilaterale overeenkomsten met niet-EU-landen.

Wat deze samenwerking bijzonder problematisch maakt, is dat veel van de regeringen die steun ontvangen, zeer autoritair zijn, en dat de steun die zij ontvangen vaak gaat naar de staatsveiligheidsorganen die het meest verantwoordelijk zijn voor repressie en mensenrechtenschendingen. De Europese Unie neemt in al haar beleid mooie retoriek over het belang van mensenrechten, democratie en rechtsstaat op, maar er lijkt geen einde te komen aan de bereidheid van de EU dictatoriale regimes te omarmen, zolang zij meewerken aan het voorkomen van 'irreguliere migratie' richting Europa. Dientengevolge zijn er EU-overeenkomsten met en wordt financiering gegeven aan beruchte regimes als die van Tsjaad, Niger, Wit-Rusland, Libië en Soedan.

Dit beleid heeft verstreckende gevolgen voor gedwongen ontheemden, wier 'illegale' status hen al kwetsbaar maakt en meer kans op mensenrechtenschendingen veroorzaakt. Velen komen terecht in situaties van uitbuiting, of worden gedetineerd en/of gedeporteerd naar de landen die ze zijn ontvlucht. Vooral vrouwelijke vluchtelingen worden geconfronteerd met grote risico's van gendergerelateerd geweld, aanranding en uitbuiting.

Geweld en repressie tegen gedwongen ontheemden duwt migratie ondergronds, herconfigureert mensenmokkel en versterkt de kracht van criminele mensensmokkelnetwerken. Als gevolg hiervan zijn veel mensen gedwongen om naar andere, vaak gevaarlijkere routes te zoeken en te vertrouwen op steeds gewetenlozere mensenhandelaren. Dit leidt tot een nog hoger aantal doden.

Bovendien bedreigt de versterking van de staatsveiligheidsorganen in de MENA-, Maghreb-, Sahel- en Hoorn van Afrika-regio's ook de mensenrechten en de democratische verantwoording in de regio, vooral ook omdat het ten koste gaat van broodnodige economische en sociale uitgaven. Daarnaast blijkt uit dit rapport dat de obsessie van Europa om migratie te voorkomen niet alleen ook handel, hulp en internationale betrekkingen van Europa met de hele regio verstoort. Zoals veel experts hebben opgemerkt, legt dit de basis voor verdere instabiliteit en onveiligheid in de regio en de waarschijnlijkheid van grotere hoeveelheden vluchtelingen in de toekomst.

Er is echter één groep die veel baat heeft gehad bij de EU-programma's voor de externalisering van de grenzen. Zoals de eerdere rapporten van *Border Wars* aantoonde, heeft de Europese militaire en veiligheidsindustrie veel winst gehaald uit het leveren van een groot deel van materieel en diensten voor grensbeveiliging. Ze worden hierin vergezeld door een aantal intergouvernementele en (semi-) publieke instellingen die de afgelopen jaren aanzienlijk zijn gegroeid en tientallen projecten uitvoeren op het gebied van grensbeveiliging en -controle in niet-EU-landen.

DIT RAPPORT TOONT AAN DAT:

- **de overgrote meerderheid van de 35 landen, die voor de EU prioriteit hebben op het gebied van externalisering van grenzen, hebben autoritaire regeringen en/of staan bekend om mensenrechtenschendingen en een slechte positie qua ontwikkelingsniveau.**
 - 48% (17 landen) heeft een autoritaire regering en slechts vier kunnen als democratisch (maar nog steeds met gebreken) worden beschouwd
 - 48 % (17 landen) wordt beschouwd als 'niet vrij', slechts drie als 'vrij'; 34% van de landen (12) kent extreme mensenrechtenrisico's, de andere 23 kennen hoge risico's
 - 51% (18 landen) valt in de categorie 'lage menselijke ontwikkeling', slechts acht hebben een hoog niveau van menselijke ontwikkeling
 - meer dan 70% (25 landen) bevindt zich wereldwijd in het onderste tertiël van de wereld wat betreft het welzijn van vrouwen (inclusie, rechtvaardigheid en veiligheid)

- **Europese landen blijven wapens verkopen aan deze landen, hoewel ze verdere conflicten, geweld en repressie aanwakkeren en daardoor bijdragen aan het ontstaan van ontheemden.** De totale waarde van de vergunningen die door EU-lidstaten zijn afgegeven voor wapenexport naar deze 35 landen in het decennium 2007-2016 bedraagt meer dan €122 miljard. Tegen 20% van deze landen (7) is een wapenembargo van de EU en/of de VN van kracht, maar de meesten van hen ontvangen nog steeds wapens van sommige EU-lidstaten en EU-steun voor hun strijdkrachten en veiligheidstroepen voor inspanningen op het gebied van migratie.
- **De EU-uitgaven voor grensbeveiliging in derde landen zijn enorm toegenomen.** Hoewel het moeilijk is om totale cijfers te vinden, komt de financiering van migratiegerelateerde projecten uit steeds meer instrumenten, met veiligheid en 'irreguliere' migratie als topprioriteiten. Er wordt ook ontwikkelingshulpgeld voor ingezet. Meer dan 80% van de begroting van de EUTF is afkomstig uit het Europees Ontwikkelingsfonds en andere ontwikkelings- en humanitaire hulpfondsen.
- **De groei van de uitgaven voor grensbewaking komt ten goede aan een groot aantal bedrijven, met name wapenfabrikanten en biometrische security-bedrijven.** De Franse wapengigant Thales, ook een belangrijke wapenexporteur naar de betreffende regio's, is één prominente speler die militaire en beveiligingsapparatuur levert voor grensbewaking evenals biometrische systemen en apparatuur. Belangrijke biometrische security-bedrijven zijn Veridos, OT Morpho en Gemalto (dat binnenkort door Thales zal worden overgenomen). Ondertussen financieren Duitsland en Italië hun eigen wapenbedrijven - Hensoldt, Airbus en Rheinmetall (Duitsland) en Leonardo en Intermarine (Italië) - ter ondersteuning van grensbeveiligingswerkzaamheden in een aantal MENA-landen, met name Egypte, Tunesië en Libië. In Turkije zijn de aanzienlijke contracten voor grensbewaking gewonnen door Turkse defensiebedrijven, in het bijzonder Aselsan en Otokar, die de middelen gebruiken om hun eigen militaire productie te subsidiëren die ook de controversiële aanvallen van Turkije op Koerdische gemeenschappen ondersteunt.
- **Er zijn ook een aantal semipublieke bedrijven en internationale organisaties, die consultancy, training en management van grensbeveiligingsprojecten verzorgen, die hebben geprofiteerd van de enorme groei in de grensbeveiligingsmarkt.** Het gaat onder meer om het Franse semipublieke bedrijf Civipol, de International Organization for Migration (IOM) en het International Center for Migration Policy Development (ICMPD). Civipol is gedeeltelijk in handen van grote wapenproducenten als Thales, Airbus en Safran, en schreef in 2003 een invloedrijk adviesdocument voor de Europese Commissie, dat de basis legde voor een aantal van de huidige maatregelen inzake grensexternalisering waarvan het nu de vruchten plukt.
- **EU-financiering en donaties van militair en security-materieel, alsook druk op derde landen om hun grensbewakingscapaciteit te versterken, de grensbeveiligingsmarkt in Afrika doen groeien.** De lobbyorganisatie AeroSpace Defence Industries Association of Europe (ASD) is begonnen zich te richten op EU-grensexternalisatie. Grote wapenbedrijven zoals Airbus en Thales hebben ook hun ogen gericht op de groeiende markt in Afrika en het Midden-Oosten.
- **De besluitvorming over en de tenuitvoerlegging van grensexternaliseringsmaatregelen op EU-niveau wordt gekenmerkt door ongewone snelheid en omzeilt democratische controle door het Europees Parlement.** Bij verscheidene belangrijke overeenkomsten met derde landen, waaronder de zogenaamde 'Compacts' in het kader van het Migration Partnership Framework en de migratiedeal met Turkije, is Europees parlementair toezicht uitgesloten of naar de zijlijn geschoven.
- **De versterking en militarisering van grensbeveiliging heeft geleid tot een hoger dodental onder gedwongen ontheemden.** Over het algemeen dwingen maatregelen om één migratieroute te blokkeren mensen ertoe gevaarlijkere routes te nemen. In 2017 stierf 1 op de 57 migranten die de Middellandse Zee overstaken, vergeleken met 1 op de 267 migranten in 2015. Dit weerspiegelt het feit dat in 2017 de langere, gevaarlijkere Centrale Middellandse Zeeroute de hoofdroute was voor (een aanzienlijk lager aantal) van gedwongen ontheemden, voornamelijk uit West-Afrikaanse en Sub-Sahara-landen, in vergelijking met de hoofdroute 2015 van Turkije naar Griekenland, voornamelijk gebruikt door Syrische vluchtelingen. Naar schatting sterft op weg in de woestijn minstens het dubbele aantal vluchtelingen dan dat sterft op de Middellandse Zee, maar er worden geen officiële cijfers geregistreerd of bijgehouden.

- **Er is een toenemende aanwezigheid van Europese militaire en veiligheidstroepen in derde landen voor grensbeveiliging.** Het stoppen van migratie is een prioriteit geworden voor de lopende missies van het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) in Mali en Niger, terwijl individuele lidstaten zoals Frankrijk en Italië ook troepen in Libië en Niger zijn gaan inzetten.
- **Frontex, het Europees grens- en kustwachtagentschap, werkt in toenemende mate samen met derde landen.** Het is begonnen met onderhandelingen met buurlanden van de EU over de mogelijkheid van gezamenlijke operaties op hun grondgebied. Samenwerking op het gebied van deportaties is al wijdverbreid. Van 2010 tot 2016 coördineerde Frontex 400 gezamenlijke terugkeervluchten naar derde landen, waarvan 153 in 2016. Sinds 2014 zijn sommige van deze vluchten zogenaamde 'Collecting Joint Return Operations', waarbij het vliegtuig en de begeleiders tijdens de vlucht afkomstig zijn uit het land van bestemming. EU-lidstaten nodigen delegaties van derde landen steeds vaker uit om 'deportabele' personen te identificeren op basis van hun beoordeling van de nationaliteit van deze mensen. In verschillende gevallen heeft dit ertoe geleid dat gedeporteerden na aankomst in het land van bestemming zijn gearresteerd en gemarteld.

'Het rapport onderzoekt deze effecten door te kijken hoe dit beleid zich heeft ontwikkeld in Turkije, Libië, Egypte, Soedan, Niger, Mauritanië en Mali. In alle landen hebben de overeenkomsten ertoe geleid dat de EU kritiek op mensenrechtenschendingen negeerde of afzwakte om deze overeenkomsten te kunnen sluiten.

In Turkije is de EU opgeschoven richting het Australische model van uitbesteding van procedures voor gedwongen ontheemden naar buiten de Unie en heeft het gebroken met essentiële verplichtingen krachtens het internationaal recht, zoals het beginsel van non-refoulement, het beginsel van non-discriminatie (de deal betreft alleen mensen uit Syrië) en het beginsel van toegang tot asiel.

In Libië heeft een voortdurende burgeroorlog en instabiliteit de EU en lidstaten als Italië niet belet verschillende partijen geld voor grensapparatuur en -systemen, opleidingen voor de kustwacht en financiering voor detentiecentra te verstrekken - ondanks nieuws over de kustwacht die vuurt op vluchtelingenboten of milities die detentiecentra als gevangenkampen runnen.

In Egypte is de migratiesamenwerking met de Duitse regering geïntensiveerd ondanks de groeiende militaire consolidatie van de macht in het land. Duitsland financiert materieel en regelmatige training voor grenspolitie. Gedwongen ontheemden in het land zitten in een uitzichtloze situatie, niet in staat om naar Libië te verhuizen vanwege de veiligheidssituatie, en beschoten door Egyptische kustwachten als ze proberen de zee op te gaan.

In Soedan heeft EU-grensbewakingsondersteuning niet alleen een beruchte dictatuur uit een internationaal isolement getrokken, het heeft zelfs geleid tot versterking van de Rapid Support Forces, bestaande uit Janjaweed-militiestrijders die het meest verantwoordelijk zijn voor mensenrechtenschendingen in Darfur.

De situatie in Niger, een van de armste landen ter wereld, toont de kosten van migratiecontrole voor lokale economieën. Het tegengaan van migratie in en rond de noordelijke stad Agadez heeft de lokale economie ondermijnd en de migratie ondergronds gestuwd, waardoor het gevaarlijker is voor migranten en de macht van gewapende smokkelbendes toeneemt. Ook in Mali dreigen EU-maatregelen voor de externalisering van de grenzen in het land dat uit een burgeroorlog komt het conflict opnieuw te doen ontwaken.

Al deze casestudy's laten een beeld zien van de interactie van de EU met aangrenzende regio's die een vrijwel eenzijdige obsessie met migratiecontrole uitstraalt, ongeacht de kosten ervan voor het betreffende land of voor gedwongen ontheemden. Het is een smal en uiteindelijk zelfvernietigend concept van veiligheid omdat het de onderliggende oorzaken die ervoor zorgen dat mensen migreren, niet aanpakt: conflicten, geweld, economische onderontwikkeling en het falen van staten om deze te beheersen. Door in plaats daarvan de militaire en veiligheidstroepen in de regio te versterken, zal dit de repressie waarschijnlijk verergeren, democratische verantwoording inperken en conflicten aanwakken die zullen leiden tot meer mensen die gedwongen op de vlucht moeten slaan. Het is tijd om van koers te veranderen. In plaats van het externaliseren van grenzen en muren, moeten we echte solidariteit en respect voor de mensenrechten externaliseren.'