

CAPÍTULO 7

**PARA SABER MÁS**

**7.1. UN ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE EL OBJETIVO DE “MOVILIDAD ORDENADA, REGULAR Y SEGURA” DEL III PLAN ÁFRICA DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES**

POR ÁNGEL GONZÁLEZ NAVAS, BERTA MENDIGUREN DE LA VEGA, JESÚS GARCÍA LUENGOS, ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA Y GEMA SERÓN AIRES (MIEMBROS DEL GRUPO DE ESTUDIOS AFRICANOS DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID)

**1. INTRODUCCIÓN**

En marzo del 2019, el Gobierno español aprobaba el “III Plan África. España y África: desafío y oportunidad”, una nueva estrategia de la política exterior española hacia el África Subsahariana “*con el objetivo de proyectar [los] intereses y valores [de España] de forma cada vez más eficaz en un continente que atraviesa cambios profundos a los que es necesario adaptarse, contribuyendo a su progreso en los Objetivos de Desarrollo Sostenible*”<sup>192</sup> (MAEC, 2019, p. 13).

Un año después de su aprobación, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (en adelante, MAEC) convocó la primera reunión de la Mesa

192 Este documento está disponible en línea: [https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/2019\\_plan\\_africa.pdf](https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/2019_plan_africa.pdf)

África -inactiva desde hace más de una década<sup>193</sup>-. El propio III Plan establece su relanzamiento como *“plataforma de información e intercambio entre la Administración y actores españoles claves en África (sociedad civil, mundo académico, sector privado, administración descentralizada), al tiempo que instrumento dinámico de coordinación, seguimiento y valoración de los resultados del Plan”* (MAEC, 2019, p. 56). Asimismo, el MAEC anunciaba que está elaborando el primer informe de seguimiento de un Plan que, además, se presenta como un documento vivo con posibilidades de revisión periódica (MAEC, 2019, p. 22).

En este contexto, el Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid (GEA-UAM) consideró oportuno realizar un informe que incluyera algunas valoraciones sobre el III Plan África, su diagnóstico de los desafíos que afronta la región y las prioridades seleccionadas para orientar la acción exterior española. También se recogieron una serie de recomendaciones para enriquecer el diálogo con el Gobierno español en el marco de la Mesa África<sup>194</sup>. El presente texto es un extracto actualizado de la parte sobre movilidad del mencionado informe que quiere venir a enriquecer el debate sobre el posicionamiento de nuestro país en este ámbito que bajo el discutible binomio “desarrollo-migraciones” se traduce a menudo, y bajo un tono alarmista y un enfoque securitario y economicista, en cooperación condicionada o en su instrumentalización a la colaboración de los países receptores de ayuda en materia de política migratoria, léase, control y contención migratoria en origen y tránsito.

## 2. ANÁLISIS

Uno de los principales temas abordados en el Plan -tanto en la introducción del documento como en el apartado de visión estratégica- es la migración, presentada como reto o desafío. En el texto se señala la necesidad actual de retomar una discusión coherente sobre migraciones, insistiendo en que *“la migración es un fenómeno complejo y compartido y debe ser abordado de forma integral en todas sus vertientes, no sólo en materia de control de la inmigración irregular”* (MAEC, 2019, p. 10). Cabe reconocer positivamente tanto este enfoque del discurso, como que el texto explicita que el 80% de las migraciones africanas se producen dentro del propio continente -aunque acto

193 La Mesa África se creaba para el I Plan África (2006-2008), reuniéndose en dos ocasiones durante su vigencia, así como alguna más en el marco del II Plan África (2009-2012). El III Plan África establece que se reunirá con una periodicidad mínima de doce meses, sin perjuicio de convocatorias extraordinarias (MAEC, 2019, p. 56).

194 Este documento fue el resultado de un Grupo de Trabajo sobre el III Plan África organizado por el Grupo de Estudios Africanos (GEA) de la Universidad Autónoma de Madrid. Las opiniones allí expresadas fueron el resultado de un proceso de reflexión conjunto dentro del GEA que no tienen por qué reflejar las opiniones de todos sus miembros. Puede consultarse el documento completo en [http://grupodeestudiosafricanos.org/cms/wp-content/uploads/2020/06/GEA-2020\\_M%C3%A1s-all%C3%A1-del-inter%C3%A9s-nacional-y-la-seguridad\\_Reflexiones-cr%C3%ADticas-al-III-Plan-%C3%81frica.pdf](http://grupodeestudiosafricanos.org/cms/wp-content/uploads/2020/06/GEA-2020_M%C3%A1s-all%C3%A1-del-inter%C3%A9s-nacional-y-la-seguridad_Reflexiones-cr%C3%ADticas-al-III-Plan-%C3%81frica.pdf)

seguido incurra de nuevo en señalar la supuesta relevancia de las migraciones hacia Europa añadiendo que se realizan *“fuera de un marco regulado”* (MAEC, 2019, p. 19). El Plan apuesta por un *“enfoque global e integral (...), que aborde las causas profundas del fenómeno migratorio, combatiendo la trata y el tráfico de seres humanos con firmeza, y articulando vías de migración segura, ordenada y regular”* (MAEC, 2019, p. 46-47).

Para lograrlo, se proponen cuatro objetivos específicos:

1. Seguir promoviendo un enfoque global del fenómeno migratorio tanto a nivel bilateral como en el seno de la UE y en los distintos foros e iniciativas que afecten a la región.
2. Apoyar la articulación de canales de migración ordenada, legal y segura con fines educativos y de formación económica y profesional en sectores en los que España tiene valor añadido, así como con fines laborales -previo análisis de capacidades y demandas de los operadores económicos y sociales en nuestro país y de los países de origen-, mediante la cooperación con los países de origen.
3. Contribuir eficazmente a evitar los flujos migratorios irregulares y luchar contra la trata de seres humanos y el tráfico de migrantes.
4. Reforzar los lazos entre las instituciones educativas españolas y africanas, en especial los universitarios y de formación profesional e investigación, con el fin de promover una política activa de movilidad de estudiantes, investigadores y profesores y la mejora progresiva de los sistemas locales.

A continuación, procedemos a señalar algunas de las limitaciones detectadas en relación con estos objetivos.

#### **a) Sobre el vínculo migración-desarrollo y el abordaje de las “causas profundas” de las migraciones**

A lo largo de todo el III Plan se realizan numerosas menciones al nexo entre migración y desarrollo, y a las actuaciones orientadas a abordar las “causas profundas” de las migraciones<sup>195</sup>. Sin embargo, no se ofrece un análisis de lo que se entiende por “causas profundas”, obviando las causas exógenas y las dinámicas internacionales y no reconociendo el carácter estructural del fenómeno migratorio. Son muchos los factores que de forma diversa inciden en las migraciones (conflictos, deterioro medioambiental, factores políticos, incremento de recursos, etc.), pero es fundamental considerar y reconocer también la importancia de las cuestiones de género, los factores culturales y los vinculados al contexto local de origen, para evitar actua-

195 Como elemento para la reflexión, hay que señalar que cuando el texto se refiere a las “causas profundas” de las migraciones, suele aparecer a continuación el calificativo de “irregulares”.

ciones inadecuadamente diseñadas o contraproducentes (por ejemplo, algunos menores que migran como “rito de paso a la edad adulta”, y que incluso proceden de familias con recursos<sup>196</sup>).

Además, diversos autores han coincidido en señalar que las relaciones entre migración y desarrollo son mucho más complejas de lo que suele considerarse en algunas estrategias de políticas públicas. Por ejemplo, el Plan no realiza ninguna referencia a la idea de que el desarrollo no frena la migración, sino que, por el contrario, la incrementa en sus primeras fases<sup>197</sup>; una evidencia que debería llevar al replanteamiento de ciertos enfoques e intervenciones. En las zonas más pobres, la población queda inmovilizada al no disponer siquiera de unos recursos mínimos para migrar, y esta misma lógica podría aplicarse a los supuestos riesgos derivados del cambio climático como generador de migraciones -difícilmente las poblaciones más empobrecidas podrán siquiera intentarlo a pesar de las condiciones desfavorables, pero precisarán igualmente actuaciones de desarrollo.

En otros casos, tampoco tendría sentido desarrollar proyectos con el mero objetivo de fijar población en lugares que ya habrían padecido la emigración de la mayor parte de sus miembros más jóvenes, pero sí con la meta de generar condiciones sostenibles de vida. Por otro lado, pero también en relación con el vínculo migración-desarrollo, algunos conceptos polémicos como el “codesarrollo”<sup>198</sup> no deberían asumirse sin una reflexión previa de enfoque y objetivos.

## **b) Cierta alarmismo en el abordaje de la “cuestión demográfica”**

En el Plan se realizan también frecuentes referencias a la cuestión demográfica, abordada de tal modo que contribuye a la construcción problemática del fenómeno migratorio. Incluso el crecimiento demográfico se presenta como “indicador de evolución” de las migraciones en el Plan (MAEC, 2019, p. 65), sin especificar mínimamente en qué sentido se pretende considerar como tal. La demografía africana pare-

196 En la línea del análisis poliédrico que a través de las historias de vida de los propios menores no acompañados (marroquíes en este caso) presenta el documental: Torrescalles, Alfredo (2020), *Vidas menores*. Donostia: Fascina Producciones. Recuperado de: [www.vidasmenores.com](http://www.vidasmenores.com) (22.02.2021). O de las migraciones seculares de jóvenes soninké de Mali o Senegal analizadas en Mendiguren, B. (2011). *Inmigración, medicalización y cambio social entre los Soninké (Mali): Ser migrante, ser joven, ayudar. Ser anciano, ser mujer, acoger, enfermar*. Editorial Académica Española. ISBN-13: 978-3845486710.

197 Teoría del *migration hump* defendida por académicos como Hein de Haas. Véase: De Haas, H. (2008). “Migration and Development: a theoretical perspective”. En International Migration Institute, nº 9, Oxford.

198 El Plan utiliza este término una única vez. Se trata de un concepto polémico que ha generado controversias, y que ni siquiera aparece mencionado en el V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021. Algunas de sus debilidades radican en un enfoque top-down y en sus limitaciones en materia de participación real de los migrantes -como ya se señaló en el anterior informe del GEA sobre el Plan África 2009-2012: *El nuevo Plan África o cómo aprovechar una segunda oportunidad para construir una política exterior coherente y justa hacia África Subsahariana*. Recuperado de: [http://grupodeestudiosafricanos.org/cms/wp-content/uploads/2020/05/Informe-GEA\\_II-Plan-%C3%81frica-2009.pdf](http://grupodeestudiosafricanos.org/cms/wp-content/uploads/2020/05/Informe-GEA_II-Plan-%C3%81frica-2009.pdf) (02.03.2021)

ce pender como espada de Damocles sobre Europa, en un discurso del que pueden emanar viejos y peligrosos imaginarios<sup>199</sup> que aluden a migraciones descontroladas y masivas. Estos argumentos no se sostienen si se atiende a los datos científicos disponibles sobre evolución de la migración internacional<sup>200</sup> y sobre tendencias reproductivas en función del desarrollo socioeconómico<sup>201</sup> -el desarrollo de las políticas sanitarias, educativas o el empoderamiento de la mujer influyen en el decrecimiento de la natalidad-. Las proyecciones demográficas no pueden realizarse a la ligera, y exigen de extrema prudencia al tratarse de fenómenos dependientes de múltiples factores y contextos.

### **c) Predominio de un enfoque securitario y economicista, sin priorizar los derechos humanos**

La mayor parte de las intervenciones vinculadas con la migración que se están desarrollando en España -incluidas aquellas con financiación europea vía cooperación delegada- siguen manteniendo una orientación securitaria. Sin embargo, son presentadas como actividades de apoyo a la gobernanza de las migraciones y al fortalecimiento institucional de los países de origen y tránsito, especialmente al fortalecimiento de las capacidades de control migratorio como el control fronterizo, la cooperación policial, el desarrollo de sistemas biométricos, la dotación de equipos, etc.

Muchos de estos proyectos se adentran en objetivos de seguridad más amplios y, de algunas actuaciones, se han derivado además consecuencias negativas: utilización indirecta de la Ayuda Oficial al Desarrollo para actividades vinculadas al control migratorio, interferencias en políticas de libre movilidad regionales, violaciones de derechos humanos de las personas migrantes, criminalización de las migraciones y aumento de la xenofobia, dotación a terceros Estados de capacidades y materiales que pueden ser utilizados para la represión de población civil, etc.

El enfoque de derechos humanos está presente en el discurso pero desaparece en muchas actuaciones, no valorándose adecuadamente el impacto en derechos humanos de actuaciones tanto en origen como en tránsito o destino. Este es el caso de la cooperación policial sin suficiente énfasis en el enfoque de derechos, las devoluciones en caliente, las devoluciones de migrantes a Mali -país en conflicto- a través

199 Como la "africanización de Europa", o la "invasión" del "norte civilizado por los bárbaros del sur global", discurso recogido por el científico periodista Stephen Smith en su obra *La huida hacia Europa*, que ha sido perfectamente confrontado en diferentes artículos y publicaciones por demógrafos cualificados como François Héran (profesor del Collège de France).

200 Véase: De Haas, Hein; et al (2019), "International Migration: Trends, Determinants, and Policy Effects". En *Population and Development Review*, 45(4), 885-922.

201 Véase: Kaps, A; et al. (2019), *Africa's demographic trailblazers*. Berlin: Berlin Institute for Population and Development.







EN LAS AFUERAS DE AGADEZ (NÍGER) HASTA 30 MIGRANTES NIGERINOS SE AMONTONAN EN UN SOLO "PICK UP" PARA CRUZAR LOS MÁS DE 2000 KILÓMETROS DEL DESIERTO DEL SÁHARA HASTA LIBIA. ESTA TRAVESÍA SUELE DURAR UNOS TRES DÍAS COMO MÍNIMO; A MENUDO, LOS VEHÍCULOS DEBEN DAR GRANDES RODEOS PARA ELUDIR LOS CONTROLES POLICIALES O LAS NUMEROSAS BANDAS DE DELINCUENTES QUE ASALTAN A LOS MIGRANTES EN EL DESIERTO. © PAU COLL / RUIDO PHOTO.

de Mauritania, el tratamiento inadecuado a los menores migrantes no acompañados, el internamiento de migrantes en situación irregular en España, etc.

Respecto al Fondo Fiduciario de Emergencia para África, cabría recordar que ha sido criticado tanto por su orientación securitaria y de control migratorio, como por su escasa transparencia<sup>202</sup>, presentando incoherencias desde su concepción -fue creado en una situación de “emergencia” para actuar sobre fenómenos estructurales que exigirían acciones a largo plazo-. Incluso, el Parlamento Europeo alertó sobre estas y otras cuestiones en un informe sobre dicho Fondo<sup>203</sup>.

En cuanto al enfoque economicista e instrumental de las migraciones, se manifiesta en algunas de las líneas de acción recogidas, como el hecho de que el Plan propone avanzar especialmente en movilidad formativa -para generar redes y conocimiento mutuo, favoreciendo la migración con esos fines en definitiva de quienes más recursos poseen (posgraduados<sup>204</sup>, empresarios, diplomáticos, militares, etc.). La apertura de vías legales para la migración laboral sigue sin ser una realidad, y en este Plan dichas movilizaciones se siguen supeditando a los intereses de España -aludiendo al “*previo análisis de capacidades y demandas*” (MAEC, 2019, p. 66).

Además, sigue sin considerarse seriamente que la migración irregular se favorece cuando no existen vías regulares y seguras. Por ello, más allá de la necesidad de mano de obra puntual en determinados sectores -y más teniendo en cuenta el envejecimiento de la población española y europea-, sería necesario desarrollar actuaciones -migraciones circulares, temporales, visados de búsqueda de empleo, etc.-, que posibiliten la migración formativa o laboral a quienes menos recursos poseen a través de medidas efectivas de apoyo económico o político-administrativo.

Por otro lado, el documento hace referencia al “encauzamiento” de flujos migratorios (MAEC, 2019, p. 47), lo que resulta bastante presuntuoso teniendo en cuenta la complejidad del fenómeno del que hablamos, y partiendo de que no deberían prevalecer ni priorizarse los intereses de una de las partes -es decir, no sería legítimo pretender dirigir los flujos solo en función de los intereses de los países de destino-. El objetivo de fortalecimiento de los polos de crecimiento regional para atraer migrantes a nivel intrarregional no debería perseguirse como simple objetivo de desvío de flujos, sino con intención clara de apoyar y fortalecer los sistemas de dichos países y

202 Véase: Informe de CONCORD (2018) *¿Asociación o condicionalidad? Supervisión de los Pactos sobre Migración y el Fondo Fiduciario de la UE para África*.

203 Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo: *Report on the EU Trust Fund for Africa: the implications for development and humanitarian aid* (2015/2341(INI)).

204 No obstante, cabe señalar las enormes dificultades que se siguen presentando cada vez que el profesorado universitario o el personal investigador africano solicita visado para participar en alguna actividad en España.



el desarrollo de sus políticas públicas (empleo y formación, sociales, sanitarias, etc.), de modo que se orientasen a la mejora de las condiciones de vida y trabajo, no solo de las personas migrantes, sino también del resto de la población.

Como última consideración en este punto, cabría señalar que la meta de una movilidad “ordenada” destila una percepción negativa del fenómeno migratorio, ya que, por simple mecanismo de oposición, se favorece una percepción de la movilidad como desordenada -además de irregular e insegura-. A partir de ahí se desarrolla una narrativa de “racionalización” de la migración, que suele obviar los factores exógenos e internacionales que inciden en el fenómeno. Aunque la denominación del objetivo se inspire en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular y trascienda este Plan, resulta ilustrativo que en la reciente Estrategia Global con África de la Comisión Europea del 9 de marzo de 2020 se haya sustituido dicha terminología, haciendo ahora referencia a una “gestión sostenible y eficaz de la migración” (UE, 2020, p. 14)<sup>205</sup>, más en consonancia con la visión de la Unión Africana plasmada en su Agenda 2063 y en el Plan de Acción 2018-2030 del Marco de Política Migratoria.

#### **d) Una concepción de la diáspora que debe ir más allá de lo estético y discursivo**

Finalmente, el Plan presenta a la diáspora africana como potencial dinamizadora de las *“relaciones bilaterales en especial las empresariales, económicas y humanas”* (MAEC, 2019, p. 66), mencionando también la importancia de su participación en el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. Como es obvio, este rol solo puede ser adecuadamente desempeñado si la diáspora cuenta con los apoyos políticos, institucionales y económicos adecuados. Así, si existe voluntad de que se produzca una participación real -y no solo ofrecer una imagen de inclusión más estética que real-, sería necesario dotar adecuadamente las políticas sociales y de integración, e incluso ofrecer vías de regularización para quienes están en España en situación irregular desde hace tiempo debido a diversos obstáculos de naturaleza normativo/administrativa.

Si atendemos a la respuesta que se está dando desde la Administración a las personas que llegan en situación irregular a España, cabría preguntarse hasta qué punto se está realizando un mínimo esfuerzo en materia de derechos humanos en acogida e integración. Cabría mencionar también que el último Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración a nivel estatal data de 2014, por lo que la aprobación y dotación presupuestaria de un nuevo Plan implicaría al menos una voluntad política en esta línea. Y por otro lado, nuevamente se revela como aspecto fundamental la

205 Puede consultarse el documento completo en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/55817dfb-61eb-11ea-b735-01aa75ed71a1>

atención a cuestiones culturales y de género y a la diversidad de la diáspora africana -no es igual el vínculo con el origen de todas las personas migrantes, ni su voluntad de implicación comunitaria-.

### 3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Todas las recomendaciones que puedan realizarse con relación al objetivo estratégico del III Plan África de *“una migración ordenada, segura y regular”* implicarían en definitiva alinearse con la Agenda 2030 y con el Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular, así como con la Agenda 2063 de la Unión Africana. En concreto, consideramos conveniente:

- Profundizar en el enfoque de coherencia de políticas y revisar lecciones aprendidas respecto al vínculo migración-desarrollo en línea con la Agenda 2030. En definitiva, reconocer la migración como fenómeno estructural y actuar contra unas relaciones asimétricas en las que las políticas del norte -económicas, políticas, comerciales...- interfieren negativamente en las limitadas actuaciones que se realizan desde otras políticas como las de cooperación para el desarrollo.
- Reflexionar sobre cómo asegurar dicha mayor coherencia de políticas y un mejor alineamiento con la Agenda 2030 en relación con el Fondo Fiduciario de Emergencia para África si se pretende una *“utilización eficaz del Fondo, en particular mediante la cooperación delegada”* (MAEC, 2019, p. 66). Favorecer una mayor transparencia priorizando un enfoque de derechos humanos, trascendiendo las actuaciones en materia de fortalecimiento de capacidades de control migratorio, y orientando la acción hacia el fortalecimiento de políticas públicas, el desarrollo local y la seguridad humana. España podría aprovechar el próximo final del Fondo para cuestionar críticamente este instrumento en los foros en los que participa, proponiendo otros instrumentos que puedan garantizar mayor transparencia, control ciudadano y enfoque de derechos.
- Expresar el compromiso de respeto al derecho internacional de los derechos humanos, especialmente en lo relativo al respeto a la dignidad humana, derecho de asilo, acceso a recurso contra la expulsión, principio de no devolución, etc. Esto debería ser imperativo en cualquier actuación de cooperación en materia migratoria, sea multilateral o bilateral -y en particular, respecto a los acuerdos bilaterales existentes, y a la voluntad de ampliar la lista a otros nuevos con países de origen y tránsito-. Si realmente España desea destacar los

efectos positivos de la migración, un paso básico es reconocer efectivamente los derechos humanos de las personas migrantes y ponerlos en lugar prioritario en cualquier actuación -algo incompatible con “devoluciones en caliente”, retornos cuestionables, condiciones de retención de personas en situación irregular en los CIE, tratamiento actual en la acogida de los MENA, explotación laboral de migrantes en situación irregular, etc.-.

- Aligerar el enfoque en relación con el abordaje de la demografía -sobre todo a nivel comunicativo-, con objeto de alejar el discurso sobre la demografía africana de cierto determinismo catastrófico.
- Impedir toda instrumentalización partidista de la migración -a través del medio más adecuado, como por ejemplo trabajar por un Pacto de Estado por las migraciones- con objeto de prevenir el racismo y la xenofobia, posibilitando un riguroso tratamiento del fenómeno migratorio teniendo en cuenta además el actual contexto político -tanto en España como en la UE y a nivel global-. Desde instancias político-administrativas -y también desde los medios de comunicación-, es necesario que la imagen que se transmite de la migración sea más positiva, normalizando el fenómeno y descriminalizándolo, insistiendo en tratar la migración irregular como una cuestión meramente administrativa. Por otro lado, a nivel exterior, sigue existiendo una visión de Europa que incita a migrar, por lo que tanto la Administración española como la propia diáspora africana en España podrían aportar en la reconfiguración de este imaginario para que se ajuste más a la realidad (con todos sus pros y contras).
- Realizar un mayor esfuerzo que el efectuado hasta la fecha en lo relativo a la generación de vías de migración regulares y seguras, considerando el impacto en desarrollo de estas actuaciones (remesas, intercambios socioculturales, formación, generación de lazos y conocimiento mutuo...). Son medidas cuya implementación -con garantías y con enfoque de derechos- implica obviamente un coste económico e incluso político, pero que a medio-largo plazo pueden favorecer la legitimidad y la posición internacional de España. En este sentido, es urgente abrir vías regulares de migración, especialmente laboral, para las personas con menos recursos valorando opciones pertinentes en cada caso (migraciones temporales, circulares, visado para la búsqueda de empleo, etc...), sin olvidar el derecho a la reagrupación familiar.
- Fomentar la movilidad de estudiantes, personal investigador y profesorado al representar una línea de actuación muy interesante con un gran potencial -tanto en materia de capacitación de recursos humanos, como en lo relativo

a la generación de lazos y profundización de relaciones. Siempre y cuando, como ya hemos señalado, se consideren apoyos amplios e inclusivos para quienes disponen de menos recursos, y se trabaje horizontalmente sin generar duplicidades y favoreciendo el desarrollo de los sistemas públicos y el alineamiento con políticas existentes.

- Apoyar a la diáspora africana como dinamizadora de relaciones a través de políticas sociales y de integración adecuadamente dotadas, elementos fundamentales para favorecer su participación efectiva. La participación de la diáspora africana en el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes requiere, para su eficacia real -más allá de justificar que se produce una participación de carácter meramente consultivo-, unas adecuadas políticas públicas en materia de integración. La aprobación de un nuevo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, que a nivel estatal no ha sido reeditado desde 2014, mostraría una voluntad política en esta línea. Un primer paso ha sido la incorporación de asociaciones de la diáspora y afrodescendientes al Grupo de Trabajo sobre Academia y Cultura de la Mesa África a petición de representantes de la sociedad civil como el GEA, así como la participación en la última reunión de la Mesa África del 16 de abril de 2021 de un representante de dichas asociaciones. En esta línea de dar voz a la diáspora africana, quizás sea el momento de hacer realidad el deseo de Amadou Hampate Ba: dejar que *“África hable de ella misma a los otros”*, en este caso a nosotras y nosotros sobre su (s) movilidad (es) hacia nuestro país.

## 7.2. FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA: EL CASO GRIEGO

POR LAILA BEN CHAOUAT EL FASSI, AMANDA GÓMEZ CARRUTHERS, CRISTINA ORTEGA MARTÍNEZ Y NATALIA PELAZ BELIZÓN (*HOLES IN THE BORDERS*)

2020 ha sido un año desafiante para las personas solicitantes de asilo y refugiadas en Grecia, además de para las organizaciones que trabajan en terreno. Tras el pacto de la UE-Turquía, Grecia ha pasado de ser un país en tránsito a ser una “prisión” a cielo abierto para solicitantes de asilo.

### 1. CAMBIOS EN LAS CONDICIONES DE ASILO EN GRECIA

#### 1.1. Introducción

El año 2020 ha finalizado con la llegada de más de 14 785 personas a territorio griego. Aproximadamente 5500 lo hicieron por tierra, mientras unas 9600 personas llegaron por mar a las islas del Egeo<sup>206</sup>. Esta cifra se ha visto drásticamente reducida con respecto a 2019, en el que se registró la entrada de 71 386 personas en el país heleno<sup>207</sup>.

En cuanto a las solicitudes de asilo presentadas durante el año pasado, según datos de Eurostat, la Oficina Estadística de la Unión Europea, se registraron 39 675 solicitudes. Debemos resaltar aquí que en febrero de 2020 el sistema de asilo griego dejó de publicar sus estadísticas mensuales sin justificación alguna<sup>208</sup>. De esta manera no solo incumplió la obligación de transparencia y publicación contenida en la legislación nacional, sino que cesó el suministro de datos semanales a la Comisión Europea, como se desprende de una reciente carta del director general de Migración e Interior al ministro<sup>209</sup>.

#### 1.2. Cambios legislativos en la regulación del asilo en Grecia

Tras el cambio de Gobierno, se han sucedido las modificaciones en materia de asilo y migraciones que, sumadas a las ya introducidas desde la aplicación del acuerdo UE-Turquía, han disminuido la efectiva realización de los derechos que ostentan las personas solicitantes de protección internacional. La más clara manifestación del endurecimiento

206 Fuente: <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>

207 Fuente: <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>

208 Refugee Support Aegean: *Asylum statistics for 2020 should be published and unpacked*. (2020, 15 julio).

209 Fuente: <https://www.mitarakis.gr/gov/migration/6189-monique-pariat>

de las políticas migratorias de Grecia<sup>210</sup> ha venido de la mano de la nueva ley de asilo o International Protection Act (IPA)<sup>211</sup>, que entró en vigor el pasado 1 de enero de 2020. La IPA y su enmienda de mayo de 2020<sup>212</sup> han significado el aumento del grado de vulnerabilidad de los solicitantes de protección internacional y han limitado su efectivo acceso al derecho de asilo.

Una de las modificaciones más notorias ha sido la ampliación de los motivos de denegación e inadmisibilidad de solicitudes de protección internacional. Su implementación ha abierto la posibilidad de que una solicitud pueda ser declarada como infundada de fondo, sin llegar a examinarla, y considerándola por lo tanto inadmisibles, y también que sea denegada si la autoridad competente determina que existen razones para considerar que la petición ha sido retirada. Entre estas razones se encuentra la no asistencia a una entrevista, la no renovación del registro a tiempo o el abandono de recursos de acogida oficial<sup>213</sup>.

La nueva regulación griega en materia de asilo también afecta al derecho de las personas solicitantes a recibir información durante el procedimiento. Las mismas deben decidir y manifestar previamente la lengua que se utilizará durante el examen de su petición<sup>214</sup>. De igual manera se prevé que, ante la imposibilidad de proveer interpretación en el idioma elegido por la persona interesada, se procederá a utilizar el idioma oficial del país de procedencia<sup>215</sup>, realizando así la peligrosa asunción de que la persona en cuestión será capaz de comunicarse plenamente en esta lengua.

En referencia al procedimiento de apelación tras la resolución negativa de la solicitud de protección internacional, este se ha convertido en un proceso administrativo

210 Sin embargo, una de las primeras reformas se llevó a cabo mediante la circular del 11 de julio de 2019 (*Circular del día 11 de julio de 2019 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Grecia*) a través de la cual el Gobierno griego hizo imposible de facto el acceso a un número de Seguridad Social (AMKA). Como complemento a dicha circular se emitieron, en fecha 1 de octubre de 2019, unas instrucciones (*Aclaraciones sobre la expedición de AMKA por EFKA y KEP*, del 1-10-2019, 80320/42862/Δ18.2718, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Grecia) que excluyen la posibilidad real de acceso a la Seguridad Social a solicitantes de protección internacional. Meses más tarde se descubrió que el plan del Ejecutivo griego era, tal y como se establece en el artículo 55 de la IPA, y con la finalidad de obtener los fondos de la Comisión Europea en materia de asistencia sanitaria a solicitantes de protección internacional, dotar a estas personas de un número de seguridad social temporal conocido como PAAYPA.

211 Ley 4636/2019.

212 Ley 4686/2020.

213 OXFAM y GCR: *Diminished, derogated, denied. How the right to asylum in Greece is undermined by the lack of EU responsibility sharing*. Julio de 2020.

214 Artículo 6 de la enmienda de mayo (ley 4686/2020) que modifica el artículo 65 de la ley 4636/2019.

215 Artículo 7 de la enmienda de mayo (ley 4686/2020) que modifica el artículo 69 de la ley 4636/2019.

de carácter documental<sup>216</sup> que solo puede ser incoado a través de asistencia letrada<sup>217</sup>. La redacción de la ley anterior, sin embargo, permitía a la persona interesada llevar a cabo la apelación de manera personal. Además, desde la aplicación de la IPA en enero de 2020, se elimina la apelación ante el Consejo de Estado y al experto del ACNUR del tribunal examinador, judicializando de esta manera y de forma completa la posibilidad de recurso. Por otra parte, y por primera vez, en enero de 2020 Grecia creó una lista<sup>218</sup> de “países seguros” que reduce significativamente las posibilidades de personas nacionales de estos países de obtener protección internacional.

Otro de los cambios más significativos que se ha implementado tiene que ver con los estándares de vulnerabilidad<sup>219</sup>. En la actualidad, el síndrome de estrés postraumático provocado por la guerra o un naufragio deja de aceptarse como uno de estos criterios<sup>220</sup>. Además, la enmienda de mayo ha normalizado la tramitación de casos vulnerables mediante el procedimiento acelerado<sup>221</sup>, sin excluir expresamente a los menores no acompañados de esta posibilidad<sup>222</sup>, lo cual se traduce en la negación de la efectiva y especial protección que ostentan como derecho estas personas.

La IPA consolida un enfoque dirigido a dificultar que las personas busquen protección en Europa, en lugar de protegerlas según los derechos que ostentan. El principal indicativo de esta realidad es que la mayoría de las decisiones de primera instancia adoptadas mediante procedimientos acelerados o fronterizos dan lugar a un rechazo de solicitudes en una proporción significativamente mayor que en decisiones tomadas a través de procedimientos normales<sup>223</sup>.

216 Oxfam y GCR: *No Rights Zone*. (2019).

217 La postulación preceptiva que implica el nuevo procedimiento debería estar asegurada a través del sistema griego de justicia gratuita. Sin embargo, debido a las limitaciones de este, los solicitantes de asilo deben recurrir a asistencia legal privada, muy costosa, o de las organizaciones no gubernamentales, que también están saturadas como extraemos del ya citado informe *Diminished, derogated, denied* de OXFAM y GCR.

218 Decisión 2(2)/2019 sobre la lista de países seguros de origen, publicada en la gaceta B/4907/31.12.2019. Los países considerados seguros en ella son Albania, Argelia, Armenia, Gambia, Georgia, Ghana, India, Marruecos, Senegal, Togo, Túnez y Ucrania.

219 A través de la aplicación de estos estándares se da prioridad a ciertas personas solicitantes de protección internacional para ser trasladadas de las islas del Egeo al continente además de otorgarles servicios específicos para sus necesidades.

220 Artículos 39.5 ap. d) y 58.1 de la IPA que modifican el artículo 14.8 de la ley 4375/2016.

221 Artículo 60 de la enmienda de mayo (ley 4686/2020) que prevé la derogación, entre otras disposiciones, del artículo 83, párr. 9(l) de la ley 4636/2019.

222 Artículo 83 de la ley 4636/2019.

223 OXFAM y GCR. *Diminished, derogated, denied. How the right to asylum in Greece is undermined by the lack of EU responsibility sharing*. Julio de 2020.



## 2. LOS CENTROS DE IDENTIFICACIÓN Y REGISTRO EN GRECIA

Los Centros de Identificación y Registro griegos, *hotspots* o RIC, se introdujeron por primera vez en 2015 por la Comisión Europea en la Agenda Europea de Migración como respuesta inicial a los flujos excepcionales de personas en tránsito.

Entre 2015 y 2016, se inauguraron cinco *hotspots* en las islas del Egeo: Lesbos, Quíos, Samos, Leros y Kos. Estos centros de recepción e identificación se diseñaron para albergar a un total de 6178 personas en tránsito. A principios de 2020, la población de personas refugiadas y solicitantes de asilo en las islas del Egeo era de 41 100<sup>224</sup> y la ocupación de dichos RIC ascendía a 38 192 personas<sup>225</sup>. En concreto, en las islas de Lesbos y Samos se observa una diferencia ocupación/capacidad que supera el 685% y el 1135% respectivamente<sup>226</sup>.

El 27 de diciembre de 2020, 19 100 personas refugiadas y solicitantes de asilo se encontraban en las islas helenas, en su mayoría procedentes de Afganistán (46%), de las que un 21% eran mujeres y 27%, menores<sup>227</sup>. La capacidad total de los RIC ascendía a 13 338 plazas, con una ocupación de 13 293. Esta reducción era consecuencia directa del traslado de 33 617 personas a la península<sup>228</sup>, de la reducción del número de llegadas y de la apertura del nuevo campo de personas refugiadas en Lesbos, Mavrovouni, del que se hablará más adelante.

Debido a las políticas europeas de control de la migración, centradas en la externalización de fronteras y el establecimiento de campos de contención en las fronteras exteriores de la UE, las condiciones en las que viven las personas en tránsito han empeorado considerablemente, sin poder salir de las islas del Egeo debido a la restricción geográfica que se les impone, quedando las instalaciones de recepción de las islas completamente desbordadas, en lo que también han influido los cambios en el procedimiento de asilo y en la determinación de la vulnerabilidad enumerados anteriormente.

### 2.1. Centro de Identificación y Registro en Lesbos.

El campo de Moria, en la isla de Lesbos, se había convertido en los últimos años en el mayor campo de personas solicitantes de asilo y refugiadas de Europa. A principios de

224 ACNUR: *Islands Weekly Snapshot* (27/01/2020-02/02/2020).

225 Ministerio de Protección Ciudadana de Grecia: *National Situational Picture Regarding the Islands at Eastern Aegean Sea*. 2 de diciembre de 2020.

226 Lesbos presentaba una ocupación de 19 456 personas, con una capacidad de 2840. En Samos, la ocupación era de 7340 personas y la capacidad del campo de 648. Secretario general de información y comunicación. Ministerio de Protección Ciudadana de Grecia: *National Situational Picture Regarding the Islands at Eastern Aegean Sea*. 12 de febrero de 2020

227 ACNUR: *Aegean Islands Weekly Snapshot*. Diciembre de 2020.

228 Ministro de Migración y Asilo de Grecia: *Ministry of Migration and Asylum Report December 2020*. Diciembre de 2020.

2020, un total de 19 458<sup>229</sup> personas malvivían en dicho campo que, tras el incendio<sup>230</sup> ocurrido el 9 de septiembre, quedó completamente calcinado y fue cerrado.

Dentro del recinto original, rodeado de alambradas con concertinas, las personas solicitantes de asilo vivían en contenedores, carpas y grandes estructuras de lona a la espera de la resolución de sus solicitudes. A las afueras de la alambrada del recinto, se encontraba el famoso campo de los olivos. En esta área se concentraban más asentamientos de familias enteras que dormían en tiendas de campaña o chabolas.

El campo de Moria presentaba unas condiciones infrahumanas, debido no solo a la falta de electricidad y escasez de agua, sino también a la falta de condiciones higiénicas básicas, tales como la inexistencia de alcantarillado y la escasez de letrinas y duchas, fomentando unas condiciones de vida insalubres.

Por otra parte, es necesario resaltar la dificultad de acceso a la asistencia sanitaria<sup>231</sup>, tanto para patología médica como psiquiátrica, denunciada en muchas ocasiones por ONG como Médicos sin Fronteras<sup>232</sup>. Esta ONG también ha censurado con frecuencia la falta de recursos y políticas en contra de la violencia sexual perpetrada contra las mujeres dentro del campo de Moria.

El 20 de marzo del 2020, el Gobierno griego impuso la primera cuarentena en todo el país, incluyendo los campos de personas solicitantes de asilo y refugiadas, debido a la pandemia de la COVID-19. Mientras las autoridades griegas advertían sobre sus riesgos y recomendaban las medidas básicas de control e higiene para la prevención de contagios, las condiciones higiénicas reales eran escasas. El testimonio recogido por el equipo de *Holes in the Borders* en septiembre de 2020 de Salma Hadman, siria de 30 años, residente allí, muestra las difíciles condiciones que presentaban las personas alojadas allí durante la pandemia de la COVID-19.

Salma afirma: *“¿Cómo vamos a seguir las medidas para evitar la propagación del virus si no tenemos una vivienda digna como personas normales? Somos una familia de 7 miembros durmiendo en una chabola de una habitación. ¿Cómo vamos a lavarnos las manos con frecuencia si apenas hay agua, ni jabón? No podemos guardar distancia porque tenemos que*

229 Secretario general de información y comunicación. Ministerio de Protección Ciudadana de Grecia: *National Situational Picture Regarding the Islands at Eastern Aegean Sea*. 12 de febrero de 2020.

230 Este no ha sido el primer incendio en el campo de Moria, puesto que en marzo de 2020 se produjo otro, en el que murió una niña de 6 años

231 A cargo en gran parte de KEELPNO, Centro Griego de Control y Prevención de Enfermedades, entidad pública dependiente del Ministerio de Sanidad.

232 La ONG Médicos Sin Fronteras denunciaba ya en octubre de 2018 las condiciones atroces de las personas que residían en el Campo de Moria: “La sobrepoblación, las inhumanas condiciones de vida, el limitado acceso a los servicios de salud, la exposición a la violencia y la falta de protección en el campo contribuyen a la miseria en la que viven las personas en este lugar”. <https://www.msf.org/actualidad/grecia/gritan-toda-noche-crisis-salud-mental-campo-refugiados-moria>





CIENTOS DE PERSONAS HUYERON DE MORIA DESPUÉS DE QUE UN INCENDIO DEVASTARA ESTE CAMPO DE REFUGIADOS DE LA ISLA GRIEGA DE LESBOS EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2020. © AP PHOTO / PETROS GIANNAKOURIS.

*hacer colas interminables para todo (...) Es imposible evitar estar hacinados con alrededor de 19 000 personas en Moria”.*

Este tipo de cuarentena masiva ha dañado aún más la dignidad de miles de personas que vivían en el campo de Moria, debiéndose en gran medida a la falta de una estrategia integral para reducir la transmisión de la COVID-19.

El 9 de septiembre de 2020, un incendio destruyó el campo de Moria, abriéndose el de Mavrovouni, localizado en un cabo, a orillas del mar, muy expuesto a las condiciones climáticas. Desde septiembre del 2020 se trasladó a 3563 personas refugiadas<sup>233</sup> a la península, reduciendo el nivel de ocupación del campo, pero persistiendo las nefastas condiciones.

El testimonio recogido por el equipo de *Holes in the Borders* en septiembre de 2020 de Nourah Abdul<sup>234</sup>, siria de 26 años, residente en el campo de Mavrovouni, muestra las difíciles condiciones que presentaban las personas alojadas allí. Nouha afirma: *“Las tiendas cayeron sobre nosotros en plena madrugada por la cantidad de agua. Esto no es vida”. “Hace mucho frío, te juro que nos estamos muriendo de frío. (...) Todas las tiendas del campo se inundan de agua. Nuestros hijos se empapan y congelan de frío”.*

## **2.2. Testimonio desde el centro de detención de Moria.**

El testimonio recogido por *Holes in the Borders* en septiembre de 2020 de Alain Oumarou<sup>235</sup>, camerunés de 22 años detenido en Lesbos, muestra las penosas condiciones del antiguo centro de detención de Moria, ampliamente documentadas por distintas organizaciones y denunciadas ante instituciones como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>236</sup>.

Alain afirma: *“Nos tenían encerrados 23 de las 24 horas del día. No teníamos nuestros teléfonos, los policías los requisaban y solo nos los devolvían los viernes por la tarde, y los recogían el domingo por la tarde”.* Con respecto a las condiciones de hacinamiento, nos cuenta: *“Vivíamos 15 personas encerradas en un contenedor (...). Por la mañana, nos abrían la puerta durante 30 minutos, cuando paseábamos por un pequeño pasillo y volvíamos a entrar al contenedor. Y, por la noche, nos abrían otros 30 minutos, paseábamos y entrábamos”.* Con respecto a la duración de la detención: *“Ahí conocí a gente que llevaba detenida un año y dos meses, yo estuve un año de prisión en esas condiciones, incluso peores”.*

233 Con un total de traslados de 16 850 personas. Ministro de Migración y Asilo de Grecia: *Ministry of Migration and Asylum Report December 2020*. Diciembre de 2020.

234 Nombre ficticio.

235 Nombre ficticio.

236 El caso de M.Y. contra Grecia (solicitud nº 51890/19), presentado ante este Tribunal, es uno de ellos, incluyendo una denuncia colectiva con respecto a las condiciones y legalidad de la detención de menores no acompañados.

Estas restrictivas condiciones han supuesto numerosos incidentes en este centro de detención previo a la deportación, como el suicidio de un migrante iraní en enero de 2020 tras su aislamiento, o las huelgas de hambre en demanda de condiciones dignas realizadas en abril y agosto, duramente reprimidas por la policía.

### 3. “DEVOLUCIONES EN CALIENTE” Y VIOLENCIA EN FRONTERAS

Diversas redes y observadores de derechos humanos que trabajan en las fronteras griegas vienen documentando las “devoluciones en caliente” violentas y colectivas perpetradas por la policía y el ejército griego, así como por el propio personal de FRONTEX y por grupos paramilitares armados, que operan principalmente en la frontera terrestre del río Evros. Estas prácticas no solo son contrarias al principio de no devolución, central en la legislación internacional sobre refugio, sino que también infringen lo establecido en el Tratado de Lisboa y la legislación europea en cuanto a las garantías en el examen de las solicitudes de asilo de las personas llegadas a Europa, incluyendo dicho principio de no devolución y la prohibición explícita de las devoluciones colectivas. Todos estos casos documentados vienen quedando impunes ante la pasividad de las instituciones europeas y su falta de exigencia de rendición de cuentas a los Estados miembros<sup>237</sup>.

Estas prácticas violentas e ilegales, habituales desde hace años en Grecia, pero también en el resto de fronteras europeas, se han intensificado durante el año 2020, especialmente a partir del mes de marzo, con el recrudecimiento de las tensiones entre Turquía y la Unión Europea y las consecuencias que ello tuvo para las personas en tránsito en las fronteras externas de la UE en el Mediterráneo oriental<sup>238</sup>.

### 4. CRIMINALIZACIÓN DE LA AYUDA HUMANITARIA

Recientemente, y en respuesta a una pregunta sobre devoluciones en las fronteras griegas, el ministro de Migración y Asilo declaró que Grecia tiene “el derecho y el deber de proteger su frontera” y que FRONTEX no ha encontrado pruebas de prácticas ilegales en su política migratoria. También achacó a las ONG y grupos activistas la falsificación de

237 El vicepresidente de la Comisión Europea, Margaritis Schinas, ha declarado recientemente que Grecia ha mostrado “un poder diplomático y de disuasión ejemplar allí donde ha sido necesario, en Evros, en el Egeo, en el Mediterráneo oriental y con un importante papel en los Balcanes”.

238 La red *Border Violence Monitoring Network* publicó a finales del año 2020 un informe (*The Black Book of Pushbacks - Volumes I & II*) con 892 testimonios de grupos víctimas de violaciones de derechos en fronteras europeas entre 2017 y 2020, que incluyen las experiencias de 12 654 personas y el relato de numerosos incidentes que comprenden palizas, intentos de hundimiento de embarcaciones, detenciones ilegales, robo de pertenencias personales, destrucción de teléfonos móviles y todo tipo de arbitrariedades cometidas incluso contra menores no acompañados y otras personas vulnerables de forma previa a su devolución ilegal.

pruebas y testimonios, volviendo a acusarlos de contribuir al tráfico ilegal de personas con sus acciones y de realizar acusaciones sin fundamento.

Estas acusaciones y otras declaraciones similares de miembros del Gobierno griego han ido acompañadas de medidas como la imposición en julio de 2020 de la obligatoriedad del registro oficial de las ONG que trabajan con personas solicitantes de asilo y refugiadas a través de un proceso excesivamente burocratizado. Se han impuesto así barreras innecesarias y desproporcionadas para el trabajo de estos actores, cuya labor es esencial para cubrir las carencias del sistema oficial de acogida. Numerosas organizaciones griegas e internacionales, así como entidades como el Consejo de Europa, han mostrado su preocupación por esta política de fiscalización excesiva, que consideran que persigue expulsar de Grecia a observadores incómodos<sup>239</sup>.

Otra de estas medidas destinadas a dificultar las operaciones de las organizaciones no gubernamentales ha sido la publicación de una nueva decisión ministerial en diciembre de 2020<sup>240</sup> que supone la imposibilidad de denuncia por parte de las ONG de las condiciones materiales y de las posibles violaciones de derechos dentro de campos y otros centros destinados a personas en tránsito, lo que convierte esta decisión en especialmente alarmante.

Además, la adopción de estas medidas alimenta la retórica de que las organizaciones no gubernamentales operan en Grecia con la intención de enriquecerse y contribuir al tráfico de personas, lo que ha facilitado la persecución judicial, el acoso policial y la caracterización de las organizaciones de la sociedad civil como chivos expiatorios de la política migratoria griega y europea.

239 Entre los actores que han emitido comunicados a este respecto se encuentran Amnistía Internacional, Solidarity Now, Human-Rights360 y el Consejo de Europa.

240 Esta decisión (Decisión Ministerial 23/13532, Gaceta del Gobierno 5272/ /30-11-2020, *Reglamento General para el Funcionamiento de las Estructuras de Acogida Temporal y Estructuras de Alojamiento Temporal de nacionales de terceros países o apátridas que operen con la atención del Servicio de Recepción e Identificación*) prohíbe a todo el personal que opera dentro de las estructuras de acogida, incluidos los funcionarios y el personal de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, revelar cualquier tipo de información sobre las operaciones desarrolladas en dichas estructuras, incluso cuando ya no trabajen en ellas.