



Situación de las prácticas de protección humanitaria: estudio de caso del Egeo Septentrional griego

Miguel de la Huerga Rojo

Tutoría / Tutorea
Karlos Pérez de Armiño

Esta publicación ha recibido financiación de aLankidetzta - Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.
Argitalpen honek eLankidetzta - Garapenerako Lankidetzaren Euskal Agentziaren finantziazioa jaso du.



Máster Oficial en Desarrollo y Cooperación Internacional / Garapena eta Nazioarteko Lankidetzta Master Ofiziala

Trabajo Fin de Máster / Master Amaierako Lana
Curso 2021/2022 Ikasturte

Situación de las prácticas de protección humanitaria: estudio de caso del Egeo Septentrional griego
Miguel de la Huerga Rojo

Tutoría / Tutorea: Karlos Pérez de Armiño

Hegoa. Trabajos Fin de Máster, n.º 84 / Master Amaierako Lanak, 84. zkia.

Fecha de publicación: noviembre de 2022
Argitalpen data: 2022ko azaroa



Hegoa
Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional
Nazioarteko Lankidetzta eta Garapenari buruzko Ikasketa Institutua

www.hegoa.ehu.eus
hegoa@ehu.eus

UPV/EHU. Edificio Zubiria Etxea
Lehendakari Agirre Etorbidea, 81
48015 Bilbao
Tel.: (34) 94 601 70 91

UPV/EHU. Biblioteca del Campus de Álava / Arabako Kampuseko Liburutegia
Nieves Cano, 33
01006 Vitoria-Gasteiz
Tel.: (34) 945 01 42 87

UPV/EHU. Carlos Santamaría Zentroa
Plaza Elhuyar, 2
20018 Donostia-San Sebastián
Tel.: (34) 943 01 74 64



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Agiri hau Aitortu-EzKomertziala-PartekatuBerdin 4.0 Nazioartekoa (CC BY-NC-SA 4.0)
Creative Commons-en lizentziapean dago.

*A todas las personas que en el Egeo y el resto del mundo,
luchan y conservan su dignidad.*

Ainhoari, gauzak bere lekuen jartzen laguntzeagatik.

Índice del trabajo

1. Introducción	4
1.1 Objeto de estudio y justificación	4
1.2 Pregunta y objetivos de investigación	4
1.3 Metodología	5
1.4 Estructura del trabajo	5
2. La Protección Humanitaria: definiciones y debates	7
2.1 ¿Qué es la protección humanitaria?	7
2.1.1 ¿Quién debe ejercer la labor de protección?	10
2.1.2 Los nuevos espacios y beneficiarios de la protección humanitaria ...	11
2.1.3 Las actuaciones en protección humanitaria	13
2.1.4 Protección y asistencia	14
2.2 Fundamentación jurídica de la protección humanitaria	15
2.2.1 Protección basada en el Derecho Internacional Humanitario	16
2.2.2 Protección basada en el Derecho de los Refugiados	16
2.2.3 Protección basada en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos	
.....	17
2.2.4 Otras vías de protección	18
2.3 Personas refugiadas, asilo y protección humanitaria	18
2.4 Aportes alternativos al debate de la protección	21
3. El contexto de la crisis humanitaria en Grecia	22
3.1 Grecia, frontera Sur de la Unión Europea	22
3.2 Lesbos y el Egeo Septentrional griego: el modelo europeo de gestión	
migratoria	25
4. El sistema de protección humanitaria en el Egeo Septentrional	30
4.1 Antecedentes y evolución del sistema de protección en el Egeo	31
4.2 Marco jurídico y operacional	32
4.3 Evolución de los actores y actuaciones de protección en el Egeo	34
4.3.1 La cuestión del acceso de los actores humanitarios	35
4.4 Las vulnerabilidades y actuaciones específicas de protección	36
4.5 Derechos y acceso a la información	39
4.6 Asistencia y protección humanitaria en el Egeo	40
5. Conclusiones	43
6. Anexos	46
7. Bibliografía	48

Acrónimos:

ACNUR/UNHCR – Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

AHGO – Organización humanitaria de la sociedad civil

ALNAP - Red de aprendizaje activo para la rendición de cuentas y el desempeño en la acción humanitaria

CICR – Comité Internacional de la Cruz Roja

DDHH – Derechos Humanos

DIDH – Derecho Internacional de los Derechos Humanos

DIH – Derechos Internacional Humanitario

EASO/EUAA – Agencia Europea para el Asilo

ECHO – Departamento de Protección Civil y Coordinación Humanitaria de la Unión Europea

ESI – Emergency Support Instrument (Instrumento de Apoyo en Emergencias)

GAS – Greek Asylum Service (Servicio Griego de Asilo)

IASC – Inter Agency Standing Committee

INGO – Organización humanitaria internacional

IPA – International Protection Act

JMD – Joint Ministerial Decision (Decisión Ministerial Conjunta)

MSF – Médicos sin Fronteras

OCHA – Oficina de Coordinación Humanitaria de Naciones Unidas

OHCHR – Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos

OIM/IOM – Organización Internacional para las Migraciones

ONG – Organización No Gubernamental

RIC – Reception and Identification Centre (Centro de Recepción e Identificación)

SAR – Search and Rescue operations (Operaciones de búsqueda y rescate)

UE – Unión Europea

UNICEF – United Nations International Children's Emergency Fund

1. Introducción

1.1 Objeto de estudio y justificación

La protección en la acción humanitaria es un concepto problemático que carece de un marco operativo común y claro, tanto en su contexto de aplicación (crisis vs. emergencia humanitaria) como en su extensión. La definición de actores como la Comisión Europea lo vincula únicamente a situaciones de violencia, coerción, privación deliberada y abuso sufrido por personas, grupos y comunidades (Comisión Europea, 2022), mientras que para entidades como el *Global Protection Cluster* o la *Inter Agency Standing Committee* (foro interinstitucional establecido por la Oficina de Coordinación Humanitaria de Naciones Unidas) las labores de protección son "todas aquellas que se encaminan a conseguir un respeto pleno de los derechos de todos los individuos teniendo en cuenta su edad, género, etnia, nacionalidad y cualquier otra condición" (Inter Agency Standing Committee (IASC) Principals, 2013). Ambas definiciones señalan sin embargo su consonancia con la jurisdicción internacional, emanada del Derecho Internacional Humanitario, derecho de los Derechos Humanos y derecho de los Refugiados.

Los Estados son las responsables últimas de proteger a las personas afectadas por crisis humanitarias, además de facilitar el acceso a los actores humanitarios si es necesario. Naciones Unidas y sus agencias, junto con otras instituciones internacionales como el Comité Internacional de la Cruz Roja, contraen responsabilidades de protección cuando los Estados no pueden o no quieren proporcionarlas, mientras que las organizaciones no gubernamentales y civiles pueden proporcionar servicios de protección a nivel local si tienen la experiencia y autorización nacional para hacerlo (United Nations High Commissioner for Refugees, 2015).

En el contexto de la emergencia humanitaria en la frontera europea, la protección humanitaria (referida únicamente a la atención y protección de las personas afectadas) está intrínsecamente vinculada a la protección internacional (asilo y estatus de refugiado o protección subsidiaria en suelo griego y europeo). Debido a las particularidades europeas, en Grecia gozar de protección humanitaria por parte del Estado o el ACNUR (seguridad, alojamiento, manutención, reparación, cash-assistance, etc.) está vinculado a ser solicitante de protección internacional, y los beneficios de esta cesan con la decisión positiva de asilo o la segunda decisión negativa tras la apelación (Fenix - Humanitarian Legal Aid, 2022). Son las organizaciones no gubernamentales las que se encargan de asistir a personas no protegidas, así como de cubrir las necesidades especiales no abordadas durante el proceso de asilo.

Podemos afirmar que las garantías de protección humanitaria ofrecidas a las personas refugiadas en el Egeo Septentrional griego siguen siendo muy precarias, marcadas por constantes inconsistencias y obstáculos administrativos. Anteriormente estos problemas se atribuían a la falta de capacidad para albergar a un número cada vez mayor de personas en campamentos superpoblados, pero dado que el número de solicitantes de asilo ha disminuido, algunas ONGs comienzan a atribuirlo tanto a una política deliberada como a una negligencia continuada (Fenix - Humanitarian Legal Aid, 2022).

Este trabajo analizará el encaje legal y operacional de las prácticas de protección humanitaria en el Egeo Septentrional griego, su evolución, el papel de los diferentes actores (Unión Europea, Estado griego, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales) y los efectos de esta situación en las personas refugiadas.

1.2 Pregunta y objetivos de investigación

- Pregunta general: ¿cuál es la situación actual de las prácticas de protección de las personas refugiadas en el Egeo Septentrional griego?
- Preguntas específicas: ¿cómo ha evolucionado la situación desde el inicio de la crisis de 2015 hasta la actualidad? ¿Cuál es el rol de los diferentes actores implicados? ¿Qué implicaciones pueden tener en el Egeo Septentrional las diferentes visiones de la protección humanitaria? ¿Garantiza el sistema de asilo griego unos estándares de protección mínimos de acuerdo a la jurisdicción internacional?

1.3 Metodología

En este trabajo realizaré un análisis de los marcos normativos y formulaciones internacionales sobre protección, a fin de contrastarlas después con las políticas implementadas por Grecia, la Unión Europea y agencias humanitarias en el contexto de las islas del Egeo. También vamos a analizar la evolución cronológica de la crisis humanitaria en las islas griegas. Para ello llevaremos a cabo un análisis de la producción académica y especializada (artículos, manuales, etc.) en torno a la protección humanitaria, junto con fuentes secundarias (informes e investigaciones de diversas ONGs especializadas trabajando en la zona, noticias, artículos y documentación generada por activistas y organizaciones internacionales) y primarias (documentos oficiales del gobierno griego e instituciones relevantes de la Unión Europea) para el estudio de caso. Estas serán complementadas con la observación, no exhaustiva, desarrollada en Lesbos entre enero y julio de 2022, durante la realización de las prácticas curriculares del máster en Desarrollo y Cooperación Internacional con la ONG Fenix – Humanitarian Legal Aid¹.

1.4 Estructura del trabajo

En el primer apartado, “La Protección Humanitaria: definiciones y debates”, realizaremos una conceptualización de la protección humanitaria y sus principales debates: ampliación del ámbito de la protección, titularidad de las tareas, nuevos espacios humanitarios y beneficiarios, actuaciones, vinculación con la asistencia y fundamento jurídico. También analizaremos algunos aportes teóricos alternativos surgidos de la teoría crítica y post-estructuralista que, contrastados con los convencionales, permitan ampliar el análisis de caso en el Egeo Septentrional griego. En el segundo apartado: “El contexto de la crisis humanitaria en Grecia” realizaremos una breve contextualización de la realidad de Grecia como frontera sur de la Unión Europea, así como de las principales estrategias de gestión

¹ Fenix – Humanitarian Legal Aid trabaja con población refugiada vulnerable en Lesbos y Atenas (Grecia) en los ámbitos Legal, de Protección, Reunificación Familiar, Salud Mental e Incidencia Política. Mis prácticas tuvieron lugar en el campo de refugiados de Mavrovouni (Lesbos) como Asistente del equipo de Protección.

migratoria llevadas a cabo por el país heleno y las instituciones europeas. En particular, se estudiará el caso de Lesbos y el Egeo como modelo europeo de gestión migratoria. Finalmente, en la tercera parte, se analizará la respuesta en protección humanitaria en el Egeo siguiendo las claves estudiadas en el primer apartado: antecedentes y evolución, marco jurídico y operacional, papel de los actores de protección y la cuestión de su acceso, las vulnerabilidades y actuaciones específicas de protección, derechos y acceso a la información y la relación entre asistencia y protección en el Egeo Septentrional. Este análisis nos permitirá generar las conclusiones del estudio de caso y del trabajo.

2. La Protección Humanitaria: definiciones y debates.

Esta parte del trabajo está centrada en dotar al estudio de caso de un marco teórico de análisis. Tratará de esclarecer el concepto de protección humanitaria y su fundamentación jurídica, así como abordar sus principales debates actuales (en qué contextos se desarrolla, con qué poblaciones y de qué maneras) para poder después estudiar en relación a ellos el caso de las prácticas de protección humanitaria en el Egeo Septentrional griego.

2.1 ¿Qué es la protección humanitaria?

La protección ha sido una función de creciente importancia en los últimos años en el sector humanitario. Pese a que ya desde su inicio este ámbito buscó “proteger la vida y la salud y velar por el respeto al ser humano”, como señalaba uno de sus precursores, el jurista suizo Jean Pictet, no fue hasta el final del siglo XX cuando comenzaron a ponerse en valor los beneficios de una acción que se centrara en salvaguardar la dignidad y derechos de las personas a las que asiste (Slim & Bonwik, 2005:30).

El pensamiento humanitario partió en el siglo XIX de unos inicios asistencialistas liberales inspirados por las guerras europeas de su tiempo. Pero, con la mundialización de los conflictos y el surgimiento en la década de los 80 de las llamadas Emergencias Políticas Complejas², tuvo que desarrollar nuevas formas de actuación que implicaran enfoques más integrales, así como una vinculación progresiva con las agendas de seguridad, derechos humanos y desarrollo. Tras el fin de la Guerra Fría, gran parte de las ONGs y agencias humanitarias comenzaron a realizar su actividad en ese marco (Pérez de Armiño & Zirion, 2010:9-10).

En este nuevo escenario surgieron las primeras críticas al carácter meramente paliativo y cortoplacista de la ayuda, así como al posible impacto negativo de la ayuda implementada en los conflictos y la imposibilidad de mantener la neutralidad ante prácticas tan lesivas como los genocidios. Tras numerosos debates impulsados desde la academia y el colectivo profesional, surgió en la década de los 90 el llamado Nuevo Humanitarismo, centrado en establecer las bases para un desarrollo futuro, promover los Derechos Humanos y favorecer la construcción de paz (Pérez de Armiño & Zirion, 2010:13).

La incorporación del marco de Derechos Humanos en la acción humanitaria supuso diferenciar las malas situaciones, o “bad things” (un episodio de inundaciones), de las situaciones injustas o “wrong things” (una población más afectada por esas inundaciones al haber sido excluida por su etnia de la tenencia de tierras), una distinción básica que permite a las organizaciones humanitarias situarse frente a frente con las instituciones o estructuras de poder que cometen las “wrong things” (Dubois, 2009:1). Conjuntamente, reforzada por uno de los principios humanitarios básicos, el de humanidad, que reconoce a los seres humanos como más que organismos físicos que necesiten de unos medios básicos de supervivencia, la tarea de protección comenzó a incidir en los ámbitos de la

² Conflictos que combinan la erosión o quiebra del Estado con el hundimiento de la economía formal, guerras civiles, hambrunas, éxodo de población y crisis sanitarias. Los ejemplos más claros en el panorama actual son los casos de Siria, Afganistán o Colombia (Pérez de Armiño & Zirion, 2010:9).

seguridad, dignidad e integridad de la persona, tanto a través de la asistencia³ como con tareas específicas encaminadas a ofrecer reparación y salvaguardia (Slim & Bonwik, 2005:30).

Progresivamente, desde finales de los 90, la protección ha crecido de función específica a término clave en la jerga humanitaria, generando una industria en sí misma que ha desbordado cada uno de los límites operacionales con los que nació (Dubois, 2009:1). Tras la Cumbre Mundial Humanitaria de 2016, la agenda humanitaria global acogió el principio de la “centralidad de la protección” (Comisión Europea, 2009:4), convirtiendo la protección a las personas amenazadas por la violencia o la coerción en un enfoque transversal en los proyectos humanitarios, tanto en zonas afectadas por conflictos o desastres naturales, como en contextos donde la seguridad y derechos de la población puedan peligrar por motivos diferentes (Comisión Europea, 2016: 3). Aunque cada vez más iniciativas humanitarias adoptan estos postulados, las modalidades de aplicación de la protección humanitaria son una cuestión que sigue siendo debatida (Instituto de Estudios sobre Conflicto y Acción Humanitaria (IECAH), 2015).

Porque, ¿qué es exactamente “proteger” a una persona? El verbo se define como "resguardar a una persona, animal o cosa de un perjuicio o peligro, poniéndole algo encima, rodeándolo" así como "amparar, favorecer, defender a alguien o algo" (Real Academia Española de la Lengua, 2022). Esta definición, aparentemente no relacionada con el ámbito humanitario, nos indica sin embargo las dos direcciones que la tarea de protección puede comprender.

La primera se correspondería con asistir a una persona en peligro que carece de cobertura o garantías de un Estado, mediante la implementación, reivindicación y monitoreo de una figura legal internacional que lo salvaguarde (Derecho Internacional Humanitario (DIH), Derecho de las Personas Refugiadas y de los Derechos Humanos) y, si fuera necesario, también con la asistencia física o la distribución de ayuda material (alimento, agua, salud, vivienda) (Comisión Europea:3). La segunda, con exigir a través de la presión, incidencia o denuncia, que los garantes de derecho (los Estados) cumplan con su obligación de proteger a esa persona (Asociación Esfera, 2018:40). Aparece entonces la protección como marco de trabajo legal, como conjunto de actividades para promover el respeto de ese marco legal y como conjunto de actividades para frenar la violencia hacia las víctimas (Dubois, 2009:4). En el plano práctico, la actividad de protección suele referirse a la desempeñada por los agentes humanitarios o a las iniciativas estatales específicas encaminadas a proteger a poblaciones en concreto. Sin embargo, en ocasiones, algunos programas de desarrollo institucional, de gobernanza y judiciales, y el despliegue de tropas de mantenimiento de la paz, también han sido clasificados como actividades de protección (Comisión Europea, 2009:3).

Muchas definiciones oficiales interpretan la protección de manera amplia y engloban sus diversas vertientes como elementos de una misma tarea. Actores como el *Global*

³ Utilizaremos en este trabajo el término “asistencia” para referirnos al concepto en inglés “assistance”, definido como la distribución de bienes materiales con el fin de salvaguardar la dignidad humana en contextos de crisis humanitaria.

Protection Cluster o la *Inter Agency Standing Committee*⁴ (foro interinstitucional establecido por la Oficina de Coordinación Humanitaria de Naciones Unidas) parten de definir la protección como "todas aquellas tareas que se encaminan a conseguir un respeto pleno de los derechos de todos los individuos teniendo en cuenta su edad, género, etnicidad, nacionalidad y cualquier otra condición, de acuerdo con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el Derecho de los Refugiados" (Inter Agency Standing Committee (IASC) Principals, 2013). Diversos expertos internacionales señalan en la misma dirección que la protección sería "el esfuerzo por proteger el bienestar fundamental de las personas atrapadas en conflictos o emergencias provocadas por la mano humana" (Forsythe, 2001:3). Lo cierto es que estas definiciones no permiten generar marcos operativos comunes y claros, ni en su contexto de aplicación ni en su extensión.

La más importante de las críticas a esta indefinición llega del mayor financiador humanitario (en términos colectivos) a nivel mundial: la Unión Europea (Comisión Europea, 2022). El Departamento de Protección Civil y Coordinación Humanitaria (ECHO por sus siglas en inglés) aborda el tema en uno de sus documentos temáticos. Aquí se expresa que el mandato humanitario de la Comisión Europea "exige una definición de protección que esté más claramente vinculada a las situaciones de crisis humanitaria y que busque abordar las necesidades fundamentales de protección, en lugar del amplio espectro de derechos políticos, económicos y sociales, sin negar que todos ellos son de suma importancia" (Comisión Europea, 2016:6). Seguidamente, se ofrece una definición propia que remarca que la protección supone "hacer frente a la violencia, la coacción, la privación deliberada y el abuso de personas, grupos y comunidades en el contexto de crisis humanitarias, de conformidad con los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia y dentro del marco del derecho internacional y, en particular, el DIDH, DIH y el Derecho de los Refugiados". Conviene señalar, que por "crisis humanitarias", la Comisión Europea entiende eventos o series de eventos que representan una amenaza crítica para la salud, la seguridad o el bienestar de una comunidad u otro grupo grande de personas, por causas naturales o humanas, de inicio rápido o lento y de corta o prolongada duración" (Comisión Europea, 2016:6). Esta definición, adoptada en 2016, anticipa una línea de separación de la protección humanitaria de los contextos de migración, que tanto influye en la política exterior reciente de la Unión Europea.

Por otro lado, también existen críticas a la indefinición de la protección humanitaria desde los propios actores humanitarios, que argumentan que, habiéndose reducido la brecha entre ellos y los actores de Derechos Humanos, han aparecido sinergias muy positivas y una mayor coherencia, pero también se han generado confusiones en torno a enfoques y aspiraciones (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2019:10). De esta manera, se han ido generando manuales y protocolos de diferentes actores humanitarios, como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el Alto Comisionado para los Refugiados de las

⁴ El Comité Permanente entre Organismos es un foro interinstitucional de socios humanitarios de la ONU y no pertenecientes a la ONU. Fue fundado en 1992, para fortalecer la asistencia humanitaria. El objetivo general del IASC es mejorar la prestación de asistencia humanitaria a las poblaciones afectadas.

Naciones Unidas (ACNUR), la Organización Mundial para las Migraciones (OIM) o la Red de aprendizaje activo para la rendición de cuentas y el desempeño en la acción humanitaria (ALNAP por sus siglas en inglés). Sin embargo, todas ellas se han ido basando en un enfoque de protección o contexto operacional muy determinado (catástrofes, desplazamientos forzados y/o migraciones, conflictos). De igual manera, normativas encaminadas a regular la actividad profesional en torno a la protección, como el Proyecto Esfera, no han sido capaces de generar hasta la fecha un consenso que todos los agentes humanitarios, de derechos humanos o que ejerzan en general actividades de protección, puedan aplicar de forma conjunta (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2019:11).

2.1.1 ¿Quién debe ejercer la labor de protección?

Frente a debates más trabados, la titularidad de las tareas de protección es clara: los Estados son los responsables últimos de proteger a las personas afectadas por crisis humanitarias, principio consagrado en el Derecho Internacional. Además, deben facilitar el acceso a los actores humanitarios si es necesario. Naciones Unidas y sus agencias, junto con otras instituciones internacionales como el Comité Internacional de la Cruz Roja, contraen responsabilidades de protección cuando los Estados no pueden o no quieren proporcionarlas, mientras que las organizaciones no gubernamentales y civiles pueden proporcionar servicios de protección a nivel local si tienen la experiencia y autorización nacional para hacerlo (United Nations High Commissioner for Refugees, 2015). Algunas de estas organizaciones humanitarias y de derechos humanos, como ACNUR, CICR y OIM, junto con el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) o la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR), cuentan con un mandato internacional, esto es, la autorización específica de los Estados para liderar determinados aspectos de la protección humanitaria (Slim & Bonwik, 2005: 37).

La mayoría de las comunidades golpeadas por la crisis humanitaria ya cuenta con sus instituciones, sistemas de apoyo, estrategias de reducción de riesgos y mecanismos de reparación establecidos para enfrentar las consecuencias y restablecer los servicios de protección a la población. Por lo tanto, el papel de los actores humanitarios no debe ser para sustituir, sino para apoyar y facilitar sus mecanismos de protección. En caso de no contar con ellos, organizaciones internacionales y no gubernamentales pueden apoyarlos en mayor o menor medida hasta que la comunidad pueda sostenerlos y administrarlos por sí misma (United Nations High Commissioner for Refugees, 2015).

Esta triple presencia de actores civiles, estatales y no estatales en la protección humanitaria tiene mucho que ver con las formas de protección que se ofrecen. Si hablamos de la dimensión legal de la protección vinculada al derecho al asilo, no hay duda de la centralidad del rol estatal por pura capacidad. Sin embargo, menos certeza hay sobre el cumplimiento de las leyes de la guerra (Derecho Internacional Humanitario) y, cuando hablamos de la protección vinculada a la asistencia, es decir, el suministro de recursos materiales que permiten a una persona sobrellevar situaciones de enorme vulnerabilidad y desprotección, la certeza sobre quién debe proveerla disminuye aún más.

Tras analizar los contextos en los que se desarrolla y el marco jurídico internacional de la protección humanitaria, veremos cómo estos se entrelazan con la asistencia.

2.1.2 Los nuevos espacios y beneficiarios de protección humanitaria

Con la ampliación de la protección ha llegado por lo tanto una discutida ampliación del llamado “espacio humanitario”: aquellos escenarios de trabajo humanitario donde la asistencia y protección sean posibles sin subordinación a lo militar, lo político o lo económico (Rey Marcos & de Currea-Lugo, 2002:25), espacio que, paralelamente, muchos estudiosos han señalado lleva años viviendo un retroceso debido a la creciente amenaza a la seguridad del personal humanitario, la politización de la ayuda y las agendas migratorias de gobiernos occidentales (Cusumano, 2018:390).

Por un lado, tenemos los espacios surgidos al calor del DIH, que cuentan con este cuerpo jurídico para justificar y amparar su actuación. Este es el contexto más concreto y definido, ya que únicamente aparece en escenarios de conflicto y ocupación post-conflicto, y el CICR es su principal actor, junto con otras organizaciones especializadas (Melzer, 2019:146). Actores como la Unión Europea refuerzan, a través de sus directrices y financiación, las actuaciones en esta línea.

Por otro lado, aparecen contextos más complejos e indefinidos, donde multitud de actores menores y nuevos actores comienzan a operar con cada vez más asiduidad. Estos pueden ser zonas donde tienen lugar situaciones de violencia no clasificadas como conflicto, catástrofes naturales acontecidas en entornos de gran vulnerabilidad, zonas afectadas por privación deliberada, rutas migratorias en intersección con zonas de conflicto o de especial peligrosidad, o flujos de migración mixta (mixed-migration), entre otros. En estos contextos no suelen existir estructuras o figuras legales explícitas, más allá del DIDH, que den soporte a las acciones de protección (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2022).

En las dos últimas décadas, diferentes iniciativas y actores humanitarios tradicionalmente vinculados a la protección en conflicto han ido aceptando nuevos contextos de actuación de la protección humanitaria. Muchos de estos actores, sobre la base de su mandato original, los principios humanitarios, o simplemente debido a la disponibilidad de fondos, han concentrado sus actividades en grupos particulares de víctimas, como niños, mujeres, refugiados, migrantes y personas desplazadas o víctimas de minas terrestres. Esta expansión ha cambiado el alcance percibido de la protección humanitaria, de estar impulsada por el DIH a estar impulsada por las necesidades de grupos específicos de víctimas y las circunstancias bajo las cuales se debe ejercer esta protección (Bruderlein, 2001:6).

Por su número, por su rápido aumento y creciente importancia en el mundo humanitario en los últimos años, y por su relación con el análisis de este trabajo, destacaremos las llamadas crisis de migración mixta: movimientos transfronterizos de personas que tienen una variedad de perfiles de protección (personas objeto de trata, migrantes explotados, niños migrantes separados o no acompañados, refugiados, solicitantes de asilo, apátridas, desplazados, migrantes varados, migrantes atrapados en crisis, grupos minoritarios,

mujeres, ancianos, y personas discapacitadas), motivos de desplazamiento y necesidades, pero que transitan las mismas rutas, utilizan las mismas formas de transporte o medios de viaje, y a menudo viajan irregularmente (Global Migration Group and Office of the United Nations High Commissioner on Human Rights, 2020:15). Estos tienen una estrecha relación con las migraciones forzadas, movimientos de población por lo general a gran escala que se caracterizan por su involuntariedad. Muchas veces se ven motivados por presiones o amenazas como los conflictos o desastres naturales, y si bien las poblaciones desplazadas pueden no encajar en ninguna categoría particular de protección establecida, sí tienen necesidades humanitarias y de otros tipos, como la falta de acceso a información sobre mecanismos de protección de derechos, tanto judiciales como no judiciales (Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2022).

Estas personas se ven obligadas con frecuencia a emplear formas peligrosas de transporte, como contrabandistas y otro tipo de facilitadores, que pueden generar situaciones de explotación, violencia y tráfico, o someterlos a abuso. Durante el viaje, pueden carecer de agua, alimentos adecuados y atención médica. Muchos pasan largos períodos en países de tránsito, a menudo en condiciones irregulares y precarias, sin acceso a la justicia y en riesgo de una serie de violaciones de los derechos humanos como abusos sexuales, violencia de género, detención arbitraria, tortura, cierre de fronteras, negación de acceso al derecho de asilo, rechazo arbitrario en la frontera, expulsión colectiva, violencia por parte de funcionarios del Estado y otros actores, condiciones de recepción degradantes, crueles o inhumanas o la denegación de asistencia humanitaria, no separando la prestación de servicios de la aplicación de la ley de inmigración (Global Migration Group and Office of the United Nations High Commissioner on Human Rights, 2020:6-7).

En este nuevo espacio vinculado a las migraciones surgen las mediáticas operaciones de búsqueda y rescate marítimo, SAR por sus siglas en inglés. Desde que, en 2015, un millón de personas trataran de cruzar a Europa a través del Mediterráneo, las cifras de llegadas han ido descendiendo progresivamente, pero no lo han hecho las de muertes y desapariciones. Entre 2014 y 2022, 24.481 personas han perdido la vida en el mar, con 2016 como el año más trágico con 5.136 muertes y desapariciones. De todas ellas, casi 2.000 han desaparecido en el Mediterráneo oriental⁵. Dado el creciente número de víctimas, es incuestionable que el Mediterráneo es escenario de una emergencia humanitaria y que un SAR eficaz es fundamental para preservar la vida y la dignidad humanas. Sin embargo, la no-actuación de actores estatales ha llevado a organizaciones humanitarias como Médicos sin Fronteras, Save the Children, Pro-Activa Open Arms, Sea-Watch o SOS Humanity, entre muchas otras, a involucrarse, no sin complicaciones (Cusumano, 2018:389).

Muchas organizaciones humanitarias que tradicionalmente operaban en contextos de conflicto o catástrofe natural se han incorporado recientemente a esta ampliación, brindando protección en escenarios de migración compleja. Ayuda en Acción y World

⁵ 24.481 personas desde 2014, con 2016 como el año más trágico con 5.136 muertes y desapariciones. De todas ellas, casi 2.000 han desaparecido en el Mediterráneo oriental (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, 2022).

Vision lo hacen en Colombia y México⁶; Première Urgence Internationale, Danish Refugee Council, Mercy Corps y Terre des Hommes en Libia (Majalat, 2019); o Médicos sin Fronteras, Médicos del Mundo, International Rescue Committee e InterSOS en el Egeo Septentrional griego (Nianias, 2016), entre otras.

2.1.3 Las actuaciones en protección humanitaria

Para abordar las actuaciones de protección conviene volver a las dos dimensiones de la misma antes mencionadas. Por un lado, los esfuerzos por garantizar de los derechos de las personas y, por otro, complementariamente, los esfuerzos para que los garantes últimos de esos derechos cumplan con la legalidad internacional en los espacios humanitarios (Asociación Esfera, 2018: 40). Esto ha sido desarrollado con más detalle en el conocido como “modelo del huevo”, iniciado por el CICR y secundado por ALNAP (“Red de aprendizaje activo para la rendición de cuentas y el desempeño en la acción humanitaria”) en su manual de protección. El cascarón de este huevo serían las actividades de construcción de entorno, relacionadas con la incidencia y el empoderamiento de los beneficiarios, la clara las actividades correctivas encaminadas a disminuir riesgos concretos y la yema la acción de respuesta inmediata a la agresión (Slim & Bonwik, 2005:42).

El proyecto Esfera, iniciativa de gran reconocimiento internacional⁷, amplía a cuatro grupos las actividades de protección, siendo estos: las actividades de prevención (evitar que se materialicen amenazas para la seguridad, la dignidad o los derechos, o reducir la vulnerabilidad), actividades de respuesta (detener las violaciones o abusos), actividades correctivas (remediar abusos actuales o pasados ofreciendo atención de salud, apoyo psicosocial, asistencia jurídica u otros tipos de apoyo para restaurar la dignidad de las personas afectadas) y finalmente actividades de construcción del entorno (contribuir a un entorno político, social, cultural, institucional y jurídico que fomente el pleno respeto de los derechos de la población afectada) (Asociación Esfera, 2018:42).

Considerando que la protección “es algo que las personas luchan y logran dentro de una situación dada o que aseguran más ampliamente en la política de su propia sociedad” (Slim & Bonwik, 2005:32), Esfera y ALNAP añaden como actividad transversal la incidencia. Esta se encuentra encaminada a abogar por cambios en las decisiones, acciones o políticas que, de manera deliberada, ponen en peligro los derechos de la población afectada. Para ello, se deben apoyar los esfuerzos de las propias personas afectadas así como influir o cambiar el comportamiento de personas u organizaciones que supongan una amenaza, cuestionando (en base a la legislación pertinente y los principios humanitarios generales) toda acción que prive deliberadamente a las personas de sus necesidades básicas (Asociación Esfera, 2018:42).

⁶ Ayuda en Acción (2019), (2021) y World Vision, (2022).

⁷ Formada por actores humanitarios principales como CARE, Oxfam, World Vision, International Rescue Committee, Concern, Save the Children, la Federación de la Cruz y la Media Luna Roja, etc. con el apoyo de las instituciones y agencias de desarrollo de los principales Estados occidentales, para establecer normas mínimas para la respuesta humanitaria (Asociación Esfera, 2022).

Los actores especializados en materia de protección desempeñan labores independientes centradas en ámbitos específicos, como protección de la infancia, violencia de género, derechos relativos a la vivienda, la tierra y la propiedad, asesoramiento jurídico, reparación y reconocimiento de violaciones de derechos que supondrían la yema y clara en el modelo del huevo. Conjuntamente encontramos la “advocacy” o incidencia política. Esta es un área definida como central en la práctica de protección tanto por las organizaciones humanitarias como las agencias de derechos humanos, que puede actuar tanto en construcción de entorno como en respuesta. La incidencia se basa en tratar de convencer a los garantes de derecho y actores clave en la toma de decisiones para que cambien actitudes, políticas, programas o acciones concretas (Slim & Bonwik, 2005:84). Cuando las amenazas que pesan sobre la población afectada provienen de estas decisiones, acciones o políticas deliberadas, es vital que las organizaciones humanitarias o de derechos humanos las señalen y aboguen por cambiarlas (Asociación Esfera, 2018:42). Los principales tipos de incidencia son la persuasión, la movilización y la denuncia, públicas o privadas, que pueden articularse a través de mensajes, posturas de colaboración o confrontación, campañas, informes o políticas activas como la retirada de una organización humanitaria de un determinado contexto (Slim & Bonwik, 2005:84). Esta tarea implica tanto trabajos de urgencia como esfuerzos a largo plazo, donde suelen encuadrarse la promoción y apoyo estructural a autoridades nacionales y locales, y movimientos civiles y sociales para lograr un entorno de protección positivo en la sociedad (Slim & Bonwik, 2005:80).

Pero la protección también es hoy en día un enfoque transversal, es decir, una forma de actuar que impregna todas las otras acciones humanitarias: el análisis del contexto, la asistencia, el tratamiento de la información, el diálogo con las comunidades o la negociación. Busca no generar más riesgos ni ser cómplice de violaciones mientras promueve y defiende los derechos humanos (Asociación Esfera, 2018:41). Sin embargo, esta transversalización ha sido criticada por ampliar el término hasta vaciarlo de contenido, siendo deshonesto y catalogando como protección acciones que no lo son (reducción de riesgos limitada o concienciación), cuando el término implica mucho más para las poblaciones que la necesitan (Dubois, 2009:10).

2.1.4 Protección y asistencia humanitaria

La asistencia humanitaria (“assistance” en inglés) se define tradicionalmente como “la provisión de bienes y materiales necesarios para evitar y paliar el sufrimiento de seres humanos” (Chua & Hardcastle, 1998:4). Surgida tras la batalla de Solferino en 1859, fue amparada por el Derecho Internacional Humanitario en 1949 y ampliada con protocolos adicionales I y II de 1977 cuando se estableció que, aparte de la protección legal de la población civil frente a ataques violentos, todos los “heridos”, “enfermos” y “náufragos” (independientemente de su condición civil o militar), debían ser tratados con humanidad por las partes beligerantes, y en la medida de lo posible, recibir la atención médica y

asistencia que necesiten” (Melzer, 2019:146). De igual manera, fue contemplada en la Convención de 1951 sobre el Derecho de los Refugiados⁸.

Actualmente hay corrientes dentro de los principales actores humanitarios que señalan grandes similitudes conceptuales entre la protección y la ayuda. Argumentan que esta última no es más que otra forma de proteger a las personas de las violaciones socioeconómicas de la dignidad humana, más allá de la protección tradicional consistente en la observación y representación bajo las normas internacionales pertinentes. Según esta interpretación, la asistencia es una forma de lograr resultados de protección para las personas, mientras que las necesidades de protección determinarán cómo la asistencia es identificada, priorizada y entregada. Cuando los actores humanitarios brindan asistencia, están tratando de proteger a sus personas de interés del hambre, desnutrición, mala salud física y mental, y del resto de amenazas a la dignidad humana que provienen de situaciones tales como la falta de vivienda o la falta de educación básica. Los bienes y servicios que componen el socorro no son más que parte de la protección humanitaria, no algo diferente de ella (Forsythe, 2001:681-696).

Podemos por lo tanto definir las actuaciones en protección tradicional, que implica la representación legal, observación y denuncia; y alivio-protección, que suma a la supervisión un esfuerzo central por proporcionar bienes y servicios para la mínima dignidad humana en circunstancias extraordinarias (Forsythe, 2001:681-682). Aunque existen voces que solicitan no ampliar tanto la protección que termine desvirtuando la intencionalidad de la misma (Dubois, 2009:10), cada vez más iniciativas como Esfera vinculan la asistencia a la protección en su fundamento y operaciones. Optar por una estrategia u otra dependerá en gran medida del contexto de actuación y los objetivos de la organización o institución humanitaria.

2.2 Fundamentación jurídica internacional de la protección humanitaria

Desde el desarrollo del Derecho Internacional Humanitario, la principal estrategia para proteger a personas en riesgo que carecen de garantías de derecho aseguradas por un Estado ha sido formular jurisdicción internacional que establezca figuras y mecanismos vinculantes. De la mano del reconocimiento de estas figuras, las tareas de protección más próximas a los ámbitos social y asistencial han podido llevarse a cabo y han ido ganando márgenes de actuación. Esta concepción de instrumentos que reconocieran los derechos básicos de individuos y poblaciones alentó a las organizaciones de derechos humanos y

⁸ Observamos que tanto el DIH como el derecho de los refugiados exigen la provisión de bienes y servicios socioeconómicos necesarios para niveles mínimos de decencia y bienestar. Estos son, de manera específica: el derecho al agua y al saneamiento, seguro y asequible para uso personal y doméstico, así como a instalaciones de saneamiento privadas, seguras y limpias, el acceso físico y económico a una alimentación adecuada en todo momento (los Estados pueden solicitar asistencia internacional si sus propios recursos son insuficientes), una vivienda adecuada cuando haya personas o grupos, como personas refugiadas o desplazadas internamente, que no puedan acceder a viviendas adecuadas, también en situaciones de crisis, y una atención sanitaria apropiada en el momento oportuno (Asociación Esfera, 2018:107-183-268-271-326).

organismos especializados a participar en la protección de los civiles, consiguiendo una temprana expansión y emancipación de la protección humanitaria (Bruderlein, 2001:6).

Actualmente el fundamento jurídico de la protección humanitaria tiene tres vertientes principales, de distinta aplicación y alcance, a las que se han ido sumando mecanismos complementarios y sistemas surgidos del derecho consuetudinario. Sin embargo, expertos como Abrisketa (1999:71) señalan que las bases jurídicas de la protección humanitaria continúan sin estar definidas con claridad.

2.2.1 Protección basada en el Derecho Internacional Humanitario

Este corpus legal es abordado en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977 (United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, 2020:1). Está específicamente formulado para situaciones de conflicto armado y no se enfoca únicamente en los seres humanos, ya que protege también el ganado, los bienes de carácter civil, los bienes culturales, el medio ambiente y el orden político de los territorios ocupados, por ejemplo. Sin embargo, es vinculante para todas las partes en un conflicto armado, incluidos los grupos armados no estatales (Melzer, 2019:30). La protección de la población civil se basa aquí en el principio de distinción, según el cual las partes en el conflicto armado "harán distinción en todo momento entre población civil y combatientes, y entre bienes de carácter civil y objetivos militares y, en consecuencia, dirigirán sus operaciones únicamente contra objetivos militares" (Melzer, 2019:88). Recoge también el derecho a la asistencia humanitaria y origina el mandato de protección del Comité Internacional de la Cruz Roja (Melzer, 2019:79).

2.2.2 Protección basada en el Derecho de los Refugiados

De la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967 surge la segunda figura de protección específica recogida en el Derecho Internacional: las personas refugiadas. De esta convención nació también la segunda organización internacional con mandato de protección: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). El Derecho de los Refugiados se aplica a las personas que cumplen la definición de refugiado según las leyes internacionales, regionales o nacionales, o bajo el mandato del ACNUR (United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, 2020:1).

El Derecho Internacional de las Personas Refugiadas define la condición de refugiado y, junto con las disposiciones para cesación y exclusión del estatuto de refugiado, los derechos y obligaciones de los refugiados en su país de asilo. Estos son, principalmente, la no-devolución y el reconocimiento de una serie de derechos equiparables a los de los extranjeros: adquisición de bienes muebles e inmuebles, y contratos relativos a estos, derecho de asociación, empleo por cuenta ajena, por cuenta propia, y ejercicio de profesiones liberales, vivienda, enseñanza pública distinta de la básica y libertad de circulación; y a los de los nacionales: propiedad intelectual e industrial, acceso a los tribunales, enseñanza pública, asistencia y socorro públicos y legislación del trabajo y seguros sociales. Además, fija las obligaciones de los Estados, incluida la de cooperar

con ACNUR en el ejercicio de sus funciones y para facilitar su deber de supervisar la aplicación de la Convención (Nicholson & Kumin , 2017:18).

La problemática del Derecho Internacional de las Personas Refugiadas, así como su relación con el concepto de asilo, se examinarán posteriormente en el punto “Personas refugiadas, asilo y protección humanitaria”.

2.2.3 Protección basada en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Al desbordar el estrecho margen de actuación que la comprensión de la protección humanitaria estipulada por las convenciones del DIH fijaba, las principales agencias humanitarias, tuvieron que buscar marcos jurídicos que ampararan su actuación en protección más amplia (Bruderlein, 2001:8). El instrumento más evidente resultó ser el otro gran cuerpo jurídico dentro de la legalidad internacional, que protege a todas las personas independientemente de su situación: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y los diez instrumentos centrales de derechos humanos: los tratados internacionales al respecto (United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, 2020:2).

Centrando el análisis en las migraciones forzadas, el derecho internacional de los derechos humanos proporciona un importante marco de protección que debería aplicarse por igual a todos los migrantes protegiendo sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluidas varias normas universalmente vinculantes e inderogables como el principio de no devolución. Sin embargo, debido a la falta de puesta en práctica de estos estándares, millones de migrantes continúan enfrentando brechas significativas en la protección de sus derechos. Algunas de ellas son el creciente número de migrantes desprotegidos afectados por el cambio climático, personas migrantes afectadas por la inseguridad alimentaria o que carecen de acceso a derechos fundamentales como la salud, la educación o la familia; migrantes que enfrentan abuso, violencia y explotación mientras se trasladan o residen en otros países, y migrantes que buscan protección de otras graves violaciones de derechos humanos como la tortura, explotación, violencia en base a sexo y/ género o el tráfico de seres humanos (United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, 2020:2)

Esta grave debilidad en la implementación de la protección en base a los Derechos Humanos se explica por la propia naturaleza del DIDH: un mecanismo internacional subsidiario a los Estados, cuyas burocracias e intereses particulares hacen que el porcentaje de sanción o condena sea ínfimo (Rey Marcos & de Currea-Lugo, 2002:93). No obstante, algunos Estados han comenzado a extender su protección legal, otorgando el estatus de protección sobre la base del derecho internacional de los derechos humanos a personas que no reunían los requisitos en virtud del derecho internacional de los refugiados, pero cuya expulsión del territorio sería contraria a las obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, incluido el principio de no devolución. Pese a su bajo número (64.000 en toda la Unión Europea en 2021, un 35% de todas las decisiones positivas de protección internacional (European Union Agency

for Asylum, 2022), estas formas, conocidas como de “protección subsidiaria” o “protección humanitaria”, dejan un margen de esperanza al abrir la puerta en algunos países a la ampliación de las figuras de protección institucional (Global Migration Group and Office of the United Nations High Commissioner on Human Rights, 2020:15).

2.2.4 Otras vías de protección

Además de los cuerpos jurídicos internacionales existen otras vías de protección, que, como señala Joana Abrisketa (1999:82), se fundamentan en la vía consuetudinaria: la costumbre internacional resulta del comportamiento de los Estados en sus relaciones recíprocas y con otros sujetos de Derecho Internacional. Para que la costumbre internacional pueda considerarse fuente de derecho tiene que abarcar un elemento material (práctica constante) y un elemento espiritual (la convicción de los Estados de que una determinada práctica viene exigida o permitida por el Derecho Internacional).

Un ejemplo de gran importancia para el análisis de este trabajo en esa línea es el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, acuerdo intergubernamental negociado en 2018 bajo los auspicios de las Naciones Unidas, y las prácticas emanadas de él. Pese a que este acuerdo no vinculante no destaca por un eminente enfoque protector para con las personas migrantes (Pécoud, 2021:29), sí contempla en su séptimo objetivo “abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración”, en su octavo “salvar vidas y establecer esfuerzos internacionales coordinados sobre migrantes desaparecidos”, y en su decimoséptimo “eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público basado en evidencias que moldee las percepciones de la migración” (International Organization for Migrations (IOM), 2022).

Conjuntamente, destacan otros instrumentos regionales de protección de refugiados, como la Declaración de Cartagena para los Refugiados en América Central de 1984 o la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (adoptada en 2009) y América. Ambos instrumentos son precursores y de relevancia legal, pero sufren de limitada implementación y limitados márgenes de ampliación (Mandal, 2005).

2.3 Personas refugiadas, asilo y protección humanitaria

Junto con la protección a civiles y partes no beligerantes en conflicto, la protección de las personas refugiadas es el principal ámbito de actuación tradicional de las tareas de protección humanitaria. El régimen de protección de las personas refugiadas vendría a ser un sistema por el cual la comunidad internacional protege a un nacional que no encuentra protección dentro de su Estado. Esta protección es subsidiaria a la debida por parte de los Estados (Rey Marcos & de Currea-Lugo, 2002:77).

Las personas refugiadas son aquellas que por temor fundado a ser perseguidas por su etnia, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política, y no existiendo protección ni una vuelta segura a su país, deben escapar y cruzar una frontera nacional (United Nations High Commissioner for Refugees, 2022), según lo estipulado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Conviene

señalar que la condición de refugiado es declarativa y no constitutiva. Es decir, que desde el momento en que se cumplen las circunstancias recocidas en el Derecho de los Refugiados, la persona puede ser reconocida como tal y gozar del reconocimiento de sus derechos, incluso en la ausencia de un reconocimiento formal de su condición por parte de un Estado (Gil Bazo, 2000).

Por otro lado, el asilo, principal herramienta legal de protección, no está definido en el derecho de los refugiados, aunque sí fuera reconocido en 1945 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, estableciendo que “toda persona tiene derecho a derecho a buscar y disfrutar de asilo frente a la persecución”. El derecho a buscar y disfrutar del asilo comprende el respeto al principio de no devolución, incluyendo el no rechazo en la frontera; la admisión de solicitantes de asilo y refugiados en los territorios de los Estados; el acceso de los solicitantes de asilo a servicios justos y efectivos, así como a procesos para determinar su estado y necesidades de protección; un acceso seguro y sin trabas a la asistencia y protección del ACNUR, el trato de los solicitantes de asilo y refugiados de conformidad con los derechos humanos aplicables y estándares de la ley de refugiados; la responsabilidad de los Estados anfitriones de salvaguardar el carácter civil, pacífico y humanitario de asilo; y el deber de los refugiados y solicitantes de asilo de respetar las leyes de los Estados anfitriones (Nicholson & Kumin , 2017:27-28).

Sin embargo, la puesta en práctica del régimen de protección internacional así como el sentido declarativo de la condición de refugiado dista mucho de su propósito original. La mayoría de los estados han adoptado procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado que la vinculan a la consecución del asilo. Así, durante el “proceso de asilo o protección internacional” la persona es referida como “solicitante de protección internacional” o “solicitante de asilo”, ya que en líneas generales la determinación de la condición de refugiado da lugar a la concesión del asilo (Gil Bazo, 2000). Lamentablemente, la aplicación de las normas ha girado de manera progresiva hacia la protección temporal en lugar del asilo permanente, aumentando también la práctica de la repatriación asistida y en ocasiones forzada (Rey Marcos & de Currea-Lugo, 2002:88).

Otra de las problemáticas del régimen de protección deriva de la inconcreción del Derecho de los refugiados, ya que, desafortunadamente, no todos los criterios para la concesión de protección son fáciles de analizar en todos los casos. No existen unos estándares claros exigibles a los Estados partes para que acepten a los solicitantes de refugio, sino unas meras recomendaciones, por lo que muchas de las decisiones terminan quedando en manos de la voluntad de funcionarios en puertos marítimos y aeropuertos (Rey Marcos & de Currea-Lugo, 2002:79).

Conjuntamente, la falta de formulación de nuevas figuras de protección sigue dejando fuera de ella a colectivos como las mujeres o personas LGTBI, cuya condición como tal no aparece contemplada como motivo de concesión de asilo pese a que vaya acompañada de amenazas fundadas a la vida, libertad o seguridad (Rey Marcos & de Currea-Lugo, 2002:88). Además, esta falta de formulación de nuevas figuras de protección es también un problema en la realidad geopolítica actual en la que, además de conflictos armados, existe una enorme influencia de las dinámicas de la globalización. Algunas de sus

consecuencias (crisis, desempleo o emergencia climática) contribuyen a la formación de las llamadas emergencias complejas y flujos migratorios mixtos en los cuales “nuevos refugiados” aúnan situaciones de amenaza a sus vidas con la búsqueda de nuevas condiciones socioeconómicas, diluyendo el límite entre migrantes económicos y personas refugiadas (Rey Marcos & de Currea-Lugo, 2002:83).

Desde su creación, el ACNUR ha tratado de enmendar estas fallas, coordinando sus tareas con otras agencias humanitarias y junto a los Estados, que en virtud al artículo 35 de la Convención, tienen la obligación de cooperar con la organización, suministrándole información y datos relativos a la condición de los refugiados, la ejecución de la Convención y la legislación interna relativa a la materia (Gil Bazo, 2000). El mandato del ACNUR fue creado para los refugiados y encaminado a alcanzar una solución viable, que suele ser la repatriación voluntaria y, en un número menor de ocasiones, la consecución del asilo y la integración en una nueva sociedad, pero se ha ido ampliando en base a las necesidades emergentes (United Nations High Commissioner for Refugees, 2001:1-2). Así, la agencia ha ido generalizando su lenguaje, pasando a hablar de “personas afectadas por el conflicto” o “personas de interés” para que las distinciones definitorias pudieran ser desdibujadas en aras de proporcionar una mayor protección humanitaria en el plano asistencial (Forsythe, 2001:696).

En el ámbito concreto de la protección, su mandato comprende garantizar los derechos básicos, tanto civiles como económicos, asistiendo cuando sea necesario a personas que no lo reciban de los Estados implicados; asegurar el asilo e implementarlo en las situaciones en las que las autoridades naciones no pueden o no quieren; proveer asistencia legal y reasentamiento de casos de extrema vulnerabilidad, así como promover el Derecho de las Personas Refugiadas (United Nations High Commissioner for Refugees, 2001:1-2). Es decir, suplir con asistencia material, protección e incidencia (esto es, protección humanitaria), las dejaciones que los Estados, garantes de derechos, no alcanzan o deciden no proveer.

El desarrollo del contexto internacional, con un aumento exponencial de las migraciones, conflictos y catástrofes naturales, ha actuado como potenciador de la praxis en protección humanitaria en dos direcciones muy diferentes. Por un lado, agencias humanitarias como el ACNUR o el CICR han extendido gradualmente su mandato para proteger y asistir en determinados casos a poblaciones que, aunque no son calificados como refugiados por no haber traspasado ninguna frontera internacional (como los desplazados internos) o no ser individualmente perseguidos, huyen de sus casas por motivos muy similares (Mendia, 2000). Por otro, la crisis que vive actualmente el sistema de protección de personas refugiadas, especialmente en el ámbito europeo y estadounidense, donde el deseo de controlar la llamada “inmigración irregular” ha empujado a los Estados a vulnerar los estándares mínimos en las condiciones de recepción (asistencia), información y garantía de derechos, así como a implementar instrumentos jurídicos de dudoso respeto por el derecho internacional que restrinjan la protección y el derecho de asilo (Rey Marcos & de Currea-Lugo, 2002:88).

Así, encontramos de una parte “la convicción de los Estados de la existencia de una categoría de individuos con respecto a los cuales tienen obligaciones jurídicas inderogables”; mientras que por otra, esos mismos Estados expresen al máximo sus recursos legales para limitar la protección de refugiados a individuos cuyos legítimos “intereses parecen no considerarse merecedores de la especial protección de la institución objeto de examen” (Gil Bazo, 2000). Podemos ver entonces cómo, en situaciones de migraciones forzadas y flujos mixtos, donde la protección de los individuos no responde más que al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (de gran debilidad jurídica), la protección desempeñada por actores humanitarios juega un papel crucial a la hora de asegurar unos estándares de dignidad mínima para personas en situaciones de extrema vulnerabilidad (Global Migration Group and Office of the United Nations High Commissioner on Human Rights, 2020:9).

En estos escenarios, concretamente en el contexto de las fronteras europeas como el Egeo Septentrional griego (Christides & Lüdke, 2022), es especialmente flagrante la violación de uno de los principios fundamentales del régimen internacional de protección de refugiados: el principio de non-refoulement o no devolución. Clasificado como la piedra angular del régimen contemporáneo de protección de refugiados (Gil Bazo, 2000), se refiere a las garantías que, en virtud de la Convención de 1951, la persona recibe de no ser devuelto a otro Estado en el cual su vida o libertad corran peligro. Tanto el Derecho internacional de los Derechos Humanos como el Derecho de las Personas Refugiadas, así como los diferentes mecanismos de Derechos Humanos cifran claramente que la prohibición de la devolución es absoluta, e implica la obligación de “no extraditar, deportar, expulsar, devolver o de cualquier otro modo expulsar a una persona, cualquiera que sea su condición, cuando existan motivos fundados para creer que la persona correría el riesgo de ser sometida a tortura o tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, u otras violaciones graves de los derechos humanos, en el lugar al que vayan a ser trasladados o trasladados, o de su posterior traslado a un tercer Estado donde exista un riesgo real de tales violaciones” (Global Migration Group and Office of the United Nations High Commissioner on Human Rights, 2020:9). Sin embargo, vemos que junto con la restricción del derecho de asilo, la doctrina de la securitización de fronteras ha supuesto el crecimiento generalizado de la práctica conocida como devolución en frontera o “push-back”, por la que, además de violar el derecho de una persona a que su reclamación de asilo sea escuchada y debidamente examinada, se la expone a riesgos mayores tanto durante las operaciones (que suelen ser violentas) como en el país al que es deportada (UNICEF, 2021:5).

2.4 Aportes alternativos al debate de la protección

Concluimos con estos aportes alternativos que, reunidos de una forma no exhaustiva, vienen a completar algunos de los debates presentados a lo largo de la definición de protección: la concepción del tipo de violencia frente a la cual hay que prestar protección o la situación de las poblaciones que pueden necesitarla.

El avance y ampliación del concepto de protección tiene relación con dos factores. En el plano de la actuación práctica, la emergencia contemporánea de numerosas crisis

humanitarias y nuevos contextos como los flujos migratorios mixtos. Por otro, la evolución en la academia de la teoría crítica y la revisión y propuesta de nuevos conceptos la mano de las corrientes post-realistas.

Esta teoría crítica en torno a la seguridad y las vulnerabilidades (que en este trabajo podemos entender como “necesidades de protección”), bebe de la visión de orientación social que, comenzando en los 70, amplía la hasta entonces estrecha comprensión de las emergencias, catástrofes y conflictos que tenía el “enfoque natural”, ajeno a considerar que las personas afectadas por situaciones de emergencia sufren además otros factores de vulnerabilidad previos (Pérez de Armiño, 2000).

Podemos señalar dos aportes principales de este cuerpo teórico. Uno, el concepto de “seguridad humana”, que trasciende el paradigma realista de la seguridad de los Estados centrándose en la realidad de los individuos y genera el entendimiento necesario para dar cabida a una aplicación práctica del trabajo en protección (Pérez de Armiño & Areizaga, 2000). Otro, el desarrollo del concepto reverso: la vulnerabilidad, que viene a ser el “riesgo de exposición a contingencias y tensión, y la dificultad para afrontarlas”. La vulnerabilidad consta así de dos partes: una parte externa, de los riesgos, convulsiones y presión a la cual está sujeto un individuo o familia; y una parte interna, que es la indefensión, esto es, una falta de medios para afrontar la situación sin pérdidas perjudiciales (Pérez de Armiño, 2000).

Este análisis de vulnerabilidades subyacentes, central en el trabajo actual de protección humanitaria, es el que posibilita justificar cómo, especialmente en situaciones de desplazamiento y migración forzada, diversos riesgos de seguridad para las personas pueden permanecer también una vez el suceso disruptivo o emergencia principal ha remitido. Así, los causantes y determinantes de la vulnerabilidad serían no únicamente la exposición física al riesgo de catástrofe, sino también la pobreza o acceso limitado a recursos, la inseguridad del sistema de sustento familiar y la indefensión o desprotección personal, social y legal-institucional (Pérez de Armiño, 2014).

Complementariamente, algunos autores de la teoría crítica han afirmado posteriormente que estas vulnerabilidades y desprotecciones afloran también en contextos que hasta ahora no eran percibidos como “emergencias” en las que deba operar el humanitarismo. Violencias tales como la machista, la represión estatal o la violencia del crimen organizado no se consideran “espacios humanitarios” a ojos de los principales actores estatales internacionales (Ruiz-Giménez Arrieta, 2017:179). Muchas de ellas, como las violencias hacia la infancia, el tráfico de seres humanos, la violencia sexual, discriminación o el abuso de poder estatal son una constante en contextos de migración forzada, como el caso de estudio de este trabajo. Se critica entonces la autoridad que el humanitarismo se arroga para “producir conocimiento sobre el sufrimiento” y “conformar los significados dominantes sobre la obligación humanitaria de salvar vidas”, dando lugar a respuestas de asistencia y protección en situaciones de conflictos armados y catástrofes naturales mientras deja fuera otros sufrimientos (Barnett & Weiss, 2008:39-41).

3. El contexto de la crisis humanitaria en el Egeo Septentrional

En el caso de estudio de este trabajo analizaremos la situación actual del sistema de protección humanitaria (integrado por diversos niveles y actores) de las islas griegas del Egeo Septentrional, prestando atención a la evolución de la situación desde 2015, año considerado como comienzo de la “crisis de los refugiados” en el Mediterráneo oriental.

3.1 Grecia, frontera Sur de la Unión Europea

Grecia es un estado menor del sureste de Europa que, tanto histórica como actualmente, viene encontrando su situación geopolítica muy determinada por dos condicionantes geográficos. El primero es su ubicación en la confluencia de Asia, África y Europa, contando con fronteras terrestres con Albania, Macedonia del Norte, Bulgaria y Turquía. El segundo es que Grecia presenta 15.021km de costas y más de 2.000 islas, que significan un 25% del área total del país. Las regiones del Egeo Meridional y Septentrional comprenden más de 10 islas mayores (Lesbos, Chios, Samos, Kos, Rodas, etc.) ubicadas frente a las costas de Turquía. Estas islas han sido motivo de disputas territoriales entre los dos países y suponen actualmente uno de los puntos calientes de entrada migratoria en la frontera sur de la Unión Europea (Oficina de Información Diplomática, 2022).

Los últimos diez años de la política griega han estado marcados por la llegada constante al país de personas solicitantes de asilo o protección internacional. Este gran movimiento contemporáneo tiene su origen en el conflicto bélico sirio iniciado en 2011 y alcanzó su pico en 2015, cuando entró en Grecia un número de personas superior a 821.000, la mayoría de origen sirio. Hasta el cierre de la frontera con Macedonia del Norte, Grecia era el punto de partida para que estas personas, a través de la ruta de los Balcanes, trataran de alcanzar los países del norte de Europa (Oficina de Información Diplomática, 2022). Posteriormente, Grecia comenzó a recibir también a nacionales de países como Irak, Irán, Palestina, República Democrática del Congo, Afganistán, Somalia, Pakistán, Sierra Leona o Eritrea (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, 2022), generándose flujos mixtos de migración con diferentes características y necesidades de protección. Estas personas escapan de guerras, amenazas individuales, situaciones de violencia e inestabilidad política, crisis económicas, sociales y ecológicas, y tratan de cruzar a Europa. En 2016 fueron algo más de 177.000 y en 2017, año posterior a la aplicación del acuerdo de control migratorio entre la Unión Europea y Turquía, el número cayó a 36.300. En 2018 subió a 50.500, con un importante repunte de las llegadas por tierra (18.014 frente a las 6.592 del año anterior) debido al difícil acceso a las islas del Egeo, y en 2019 la tendencia se mantuvo al alza con 74.613 llegadas. La pandemia del COVID19 y el control de fronteras redujeron el número a 15.696 en 2020 y 9.157 en 2021 (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, 2022).

Entre 2015 y 2022, con diferentes gobiernos nacionales implicados, la gestión griega de su política migratoria, así como sus relaciones con las organizaciones humanitarias, han estado salpicadas por constantes abusos y polémicas como la suspensión intermitente del

derecho al asilo en 2020 (Gil, 2020). Sin embargo, desde el inicio de la “crisis” la Unión Europea ha apoyado a Grecia en el control y eventual detención de personas refugiadas y migrantes, bajo unos planteamientos que parecen no poner la protección humanitaria en primer término. En agosto de 2015, tras las masivas llegadas de ciudadanos sirios, se acordó el establecimiento de una cooperación en frontera entre las fuerzas policiales griegas y las instituciones europeas, y la UE anunció la creación y financiación de “hotspots”, centros de registro y toma de huellas dactilares para favorecer el control migratorio. Estos centros, llamados RIC (“Reception and Information Centres”) se encuentran vinculados a zonas de alojamiento comúnmente denominadas “campos de refugiados”. En octubre se abrió el primero de ellos en Lesbos, seguido de los centros en las islas de Samos, Chios, Leros y Kos durante 2016 (Gil, 2020). Allí, la Agencia para el Asilo de la Unión Europea (EASO) presta apoyo logístico y administrativo a las autoridades griegas involucradas como el Ministerio de Migración y Asilo o el GAS (Greek Asylum System) (Greek Council for Refugees, 2022). Paralelamente, la agencia europea Frontex, creada en 2004 pero cuyo mandato fue ampliado en 2016 dando lugar a la “European Border and Coast Guard”, apoya con 600 efectivos las actuaciones de las autoridades griegas en frontera bajo la “Operación Poseidón” (Frontex, 2022). Junto a ello, instrumentos legales de dudoso respeto por el derecho internacional encaminados a frenar la migración, como el Acuerdo UE-Turquía de 2016 o la Decisión Ministerial Conjunta de 2021, se han ido desarrollando por o bajo el amparo de las instituciones europeas.

Junto a las islas del Egeo, el principal punto de entrada en Grecia desde Turquía es la frontera continental del paso del Evros, y también allí se han implementado prácticas similares de externalización y violencia. La situación en esta área se ha tornado extrema recientemente, pero lleva años siendo grave debido al desvío de la ruta principal de las islas del Egeo. El río Evros, rodeado de bosques y con un cauce dividido por numerosos islotes, fue testigo de batallas campales cuando a inicios de marzo de 2020 las autoridades turcas facilitaron la llegada de miles de migrantes, a veces asistidos por traficantes de la zona. Las autoridades turcas aseguran que dos refugiados murieron por disparos durante estos incidentes, si bien Atenas rechazó toda responsabilidad al respecto (EFE, 2021). Recientemente, una investigación de Le Monde acusaba a la policía de frontera griega de utilizar a "esclavos" migrantes para deportar a otros migrantes, siendo esta una práctica establecida. “A cambio de hacer el trabajo sucio de la política migratoria griega, se les prometía un permiso de residencia de un mes que les permitiría organizar su viaje al norte de Europa”. De acuerdo con Le Monde y ONGs especializadas en el ámbito, entre mayo de 2019 y junio de 2022 se habrían llevado a cabo allí 163 “push-backs” u operaciones de devolución, que representan la cifra de 11.500 personas ilegalmente devueltas a suelo turco desde Grecia sin opción de solicitar protección internacional (Staius, y otros, 2022).

El panorama no es mejor en las islas del Egeo donde, de acuerdo a la ONG especializada Aegean Boat Report, entre marzo de 2019 y junio de 2022, un total de 1.408 barcos con 37.151 personas a bordo habrían sido devueltos de las islas griegas a aguas turcas por la policía y guardacostas griegos, recibiendo apoyo logístico y soporte de Frontex (Aegean

Boat Report, 2022). La agencia europea ha terminado siendo el máximo exponente de las políticas de control de fronteras con impunidad. En el Egeo Septentrional trabaja junto con la guardia costera griega y es responsable de la coordinación de estas operaciones de retorno o “push-backs”. Sus poderes, presupuesto y personal aumentaron significativamente con la adopción de un nuevo reglamento en 2019, pero en ningún momento aumentaron sus procesos de rendición de cuentas. La participación de múltiples actores en sus operaciones y el secreto que las rodea oscurece las líneas de responsabilidad y permite desviar la culpa a los Estados miembros. En Lesbos y otros puntos críticos, Frontex ha sido acusada de violaciones sistemáticas de los derechos humanos durante el proceso de asilo. A pesar de que la agencia participa activamente en el registro de solicitantes de asilo, su papel sigue sin estar regulado en gran medida, sin procedimientos transparentes ni contrapesos de poder (Vallianatou, 2022). Diversas organizaciones humanitarias en el Egeo, junto con organizaciones mayores como Human Rights Watch (Cossé, 2020) o Amnistía Internacional (Amnesty International, 2021) han denunciado esta situación, hasta el punto de que instituciones como la Defensoría del Pueblo de la Unión Europea tuvieron que aceptar recientemente investigar estas prácticas, que vulneran flagrantemente el derecho internacional y las obligaciones del Estado griego emanadas de este como el principio de no-devolución (Artero Sánchez, 2021).

En 2020, el Comisionado de Derechos Humanos del Consejo de Europa solicitó “actuar inmediatamente frente a la situación de los derechos humanos en la frontera entre Turquía y Grecia, donde miles de hombres, mujeres y niños vulnerables se encuentran atrapados entre fronteras sin acceso a asistencia o la posibilidad de buscar protección internacional es una crisis humanitaria sin precedentes” (Commissioner for Human Rights, 2020). En 2022, pese al decrecimiento en el número de llegadas, la situación continúa siendo alarmante: márgenes cada vez más estrechos para la solicitud del asilo, nocivas condiciones de recepción y una creciente falta de transparencia y acceso (Fenix - Humanitarian Legal Aid, 2022). Con el anuncio de la construcción de centros cerrados de recepción de inmigrantes en las islas del Egeo (Refugee Support Aegean, 2022) y la ampliación en 140 km de la valla fronteriza de Evros (Reuters, 2022), podemos observar que las políticas griegas y europeas no presentan visos de cambiar en el corto plazo.

3.2 Lesbos y el Egeo Septentrional griego: el modelo europeo de gestión migratoria

El Egeo Septentrional es una de las trece periferias o regiones administrativas de Grecia. Se compone íntegramente de islas, en su gran mayoría a muy poca distancia de la costa turca de Asia Menor (Oficina de Información Diplomática, 2022). Las llegadas por mar desde Turquía en la ruta del Egeo han supuesto en los últimos 6 años el flujo mayoritario de migración hacia Grecia. En 2015 fueron el 99.43% de las 861.630 llegadas registradas, en 2016 el 98%, 81% en 2017, 60% en 2018, 80% en 2019, 61% en 2020 y 47% en 2021. Lesbos ha sido siempre el destino mayoritario, al que este año han llegado ya 1.362 personas⁹, aunque actualmente parece que la tendencia está cambiando y más personas tratan de acceder al país a través de la frontera continental greco-turca de Evros (Alto

⁹ A fecha de 07/09/2022.

Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, 2022). La ruta del Egeo es también un riesgo extra para las personas que la toman, en la que todos los años cientos de personas mueren y desaparecen: 1.761 desde 2015 (International Organization for Migrations, 2022).

De acuerdo con la mayoría de las ONGs humanitarias, en las islas de Lesbos, Samos, Chios, Leros y Kos se viene produciendo los últimos años una crisis humanitaria totalmente evitable y predecible con devastadoras consecuencias para las personas atrapadas allí, propiciada por las políticas desarrolladas por el Estado griego y la Unión Europea. Esta crisis se ha caracterizado por el encierro indefinido, el limbo legal y la violencia sistemática hacia las personas que buscan protección (Médecins Sans Frontières, 2021). Todo este sistema se basa en los Convenio de Dublín (1990 y 2013), que establece a qué Estado corresponde examinar una solicitud de asilo según las circunstancias de llegada a los países miembros (normalmente aquel por el que la persona accedió a la Unión Europea) (CEAR - Euskadi, 2022), y en el conocido como “hotspot approach”, concebido como un modelo de apoyo operativo por parte de las agencias de la UE a Estados miembros, como Italia y Grecia, para facilitar la rápida identificación, registro y toma de huellas dactilares de las personas que cruzan las fronteras de Europa. En Grecia, este enfoque está estrechamente relacionado con la aplicación del Acuerdo UE-Turquía y ha transformado las islas del Egeo en lugares de contención masiva destinados a facilitar el procesamiento fronterizo acelerado y el eventual retorno de personas a Turquía. Allí, miles de personas siguen confinadas en condiciones degradantes e inhumanas a la espera de protección (Médecins Sans Frontières, 2021).

En marzo de 2016 la Unión Europea acordó con Turquía que este país tomaría las medidas necesarias para impedir que las personas viajen irregularmente desde Turquía a las islas griegas del Egeo. Además, cualquiera que llegara a las islas de manera irregular desde Turquía podría ser devuelto allí y, por cada nacional sirio que regresa de las islas, los Estados miembros de la UE aceptarían a un refugiado sirio que haya esperado dentro de Turquía. A cambio, Turquía recibiría 6.000 millones de euros para mejorar la situación humanitaria a la que se enfrentan los refugiados en el país, y los ciudadanos turcos podrían viajar sin visado a Europa (International Rescue Committee, 2022). La aplicación de este acuerdo supuso la creación efectiva de una frontera europea fortificada y cerrada; incrustando la violencia estructural en el corazón de las políticas migratorias de la UE, ha tenido devastadoras consecuencias a nivel humanitario (Médecins Sans Frontières, 2021). Pese a que sólo 2.140 personas han sido devueltas de Grecia a Turquía en virtud del acuerdo en los últimos seis años, decenas de miles han visto cómo su situación legal y supervivencia quedaban atrapadas en un limbo, al ser rechazada su solicitud de asilo en suelo griego y perder consiguientemente cualquier estatus legal así como el derecho a recibir la asistencia humanitaria en los campos de refugiados (International Rescue Committee, 2022).

Esta situación se deriva, por un lado, de las presiones ejercidas por Turquía frente a la Unión Europea y la influencia de la pandemia de COVID-19 (Turquía se ha negado a

recibir refugiados de Grecia desde marzo de 2020) y por otro, a que, en muchos casos, los tribunales griegos reconocieron que Turquía no es un país seguro al que enviar a las personas de regreso debido a su deficiente sistema de asilo y las altas posibilidades de deportación forzada (International Rescue Committee, 2022).

Sin embargo, esta doctrina de externalización se reforzó preocupantemente en junio de 2021 con una Decisión Ministerial Conjunta (JMD por sus siglas en inglés) griega que designó a Turquía como "tercer país seguro" para nacionales de Afganistán, Bangladesh, Pakistán, Somalia y Siria. Si bien el Acuerdo UE-Turquía afectaba a las personas que buscaban protección en las islas del Egeo, la JMD se aplica a todos los solicitantes de asilo en cualquier lugar de Grecia. Con base en esta nueva política, las solicitudes de asilo de personas de estas cinco nacionalidades no serán examinadas en función de sus circunstancias individuales y los riesgos que enfrentan en su país de origen, socavando los principios del derecho al asilo recogido en Derecho de los Derechos Humanos y de la protección del Derecho de las Personas Refugiadas. En cambio, se presume que las vidas de estas personas son seguras en Turquía, y sólo tras demostrar que la situación en Turquía no lo es, podrán sus solicitudes ser "admisibles" y examinadas por Grecia (International Rescue Committee, 2022). Como sucedió con el Acuerdo UE-Turquía, dado que Turquía no acepta devoluciones desde hace dos años, las personas consideradas "inadmisibles" se han quedado atrapadas en Grecia en un limbo legal: no tienen acceso al asilo o documentos que indiquen su estatus legal, y no tienen derecho a vivienda, alimentación, "cash-assistance" (estipendio mensual de 75€) o permiso de trabajo, contraviniendo lo recogido en el Derecho Internacional. Tres de las cinco nacionalidades mencionadas en el JMD son las que con más frecuencia se reconocen como refugiados en Grecia. Sin embargo, tras la JMD, los rechazos han aumentado considerablemente. En 2021, hubo 6.424 rechazos de solicitudes como "inadmisibles", un aumento del 126 % con respecto a 2020 (International Rescue Committee, 2022).

También tiene una polémica fundamentación legal (ha sido revocada por los tribunales griegos en dos ocasiones) la llamada "restricción geográfica" impuesta por GAS a todas las personas llegadas irregularmente a las islas de Lesbos, Rodas, Samos, Kos, Leros y Chios. De acuerdo con la Directiva Europea de Condiciones de Acogida, un solicitante de asilo "puede moverse libremente dentro del territorio del Estado miembro de acogida o dentro de un área asignada a él por ese Estado miembro. Sin embargo, detener a una persona únicamente porque solicita asilo viola tanto el derecho internacional como la ley europea y griega (Danish Refugee Council et al., 2021:6). Dicha restricción aparece en las tarjetas de identificación de las personas solicitantes de asilo y les prohíbe abandonar la isla a la que llegaron, siendo únicamente levantada en casos especiales para menores no acompañados, personas cuyas solicitudes de asilo son aprobadas, solicitantes exentos debido a la aplicabilidad de las disposiciones de reunificación familiar del Reglamento de Dublín y personas pertenecientes a grupos vulnerables o que necesitan condiciones especiales de acogida y asistencia. Sin embargo, multitud de organizaciones como el Consejo Griego de los Refugiados han denunciado que ni siquiera en muchos de estos casos las restricciones son levantadas. La incidencia para forzar el reconocimiento de estas

vulnerabilidades y el levantamiento de la restricción geográfica es uno de los principales ejes de actuación en protección de las organizaciones humanitarias en las islas (Greek Council for Refugees, 2022).

Esta restricción geográfica fundamenta el conocido como “border procedure”, que obliga a los solicitantes de asilo a residir hasta el final de un proceso sin fecha límite en el RIC en el que fueron inicialmente registrados tras la llegada. A raíz de la nueva ley griega de protección internacional (IPA 2021) se ha implantado también el conocido como “fast-track border procedure”, que lleva la situación aún más al límite al reducir las fechas y plazos (normalmente menos de una semana hábil) entre las entrevistas de asilo, las notificaciones a la persona interesada y la posibilidad de apelación. Estas circunstancias hacen prácticamente imposible navegar el proceso legal a las personas solicitantes de protección internacional que carecen del apoyo de una organización legal o abogado, generando masas de población en un limbo, cuya solicitud ha sido rechazada pero no han podido cumplimentar la apelación (Greek Council for Refugees, 2022).

Además, desde marzo de 2020 los residentes de los RIC vienen estando sujetos a arbitrarias y cambiantes restricciones de movimiento justificadas en los números de afectados por la propagación de la pandemia de COVID-19 en las islas. Entre el 26 de marzo y el 4 de abril de 2022, la salida de las instalaciones (incluidos los RIC y la totalidad de los centros de alojamiento para nacionales de terceros países) solo estuvo permitida entre las 7 y las 21 horas, sólo para representantes de familias o grupos y sólo con el fin de “cubrir necesidades esenciales” (Greek Council for Refugees, 2022).

La población solicitante de asilo en isla de Lesbos, la mayor y más habitada del Egeo Septentrional, y también la que mayor número de llegadas ha recibido, viene sufriendo las consecuencias más graves de las políticas migratorias europeas en la zona. Se encuentra ubicada frente a las costas de Asia Menor, estando separada de Turquía por menos de 24km en el punto más ancho (Google Maps, 2022). En el transcurso de 2015, la isla acogió a más de medio millón de personas. Esto representa alrededor del 59% de todos los solicitantes de asilo y migrantes que transitaban por Grecia ese año en ruta hacia distintos destinos en el norte de Europa (Peace Corps Community for Refugees, 2022). Pese a que el número de llegadas descendiera considerablemente en los años siguientes, la situación continuó agravándose debido a las peculiaridades del “border procedure”. Así, en el campo de refugiados de Moria, ubicado en la localidad del mismo nombre (un pequeño pueblo ubicado a pocos kilómetros de Mitilene) y diseñado para albergar 3.200 personas, llegaron a vivir a finales de 2019 más de 20.000 personas en asentamientos informales sin infraestructura higiénica ni ningún tipo de asistencia oficial más allá de lo provisto por las diversas ONGs operando en la zona (Markham, 2022).

La población en el campo era de alrededor de 13.000 personas en septiembre de 2020 cuando un incendio se desató arrasando el campo entero. Pese a las operaciones de reasentamiento en Grecia continental, unas 9.000 personas quedaron absolutamente desprotegidas, sufriendo durante semanas un acceso limitado a comida y agua, sin

posibilidad de alojamiento ni instalaciones higiénicas, hasta la construcción del actual RIC en Mavrovouni (Barnetche Girard, Avelas, & Chiban, 2020).

A fecha actual, las personas solicitantes de asilo en Lesbos languidecen en el nuevo Centro de Recepción e Identificación (RIC Lesbos), el campo de refugiados de Mavrovouni, que alberga a unas 1.500 personas a fecha de julio de 2022 (Aegean Boat Report, 2022). Las nuevas instalaciones, financiadas por la UE y presuntamente encaminadas a mejorar las condiciones de recepción tras la experiencia de Moria, socavan el acceso de los residentes a los servicios de Mitilene, coartando su libertad de movimiento y las perspectivas de inclusión. Además, las personas reconocidas con el estatus de refugiado carecen de apoyo crítico para la integración y las políticas que restringen las operaciones de las ONG les impiden llenar los vacíos en los servicios gubernamentales (Panayotatos, 2021).

Pese a haberse demostrado fallido y peligroso, autoridades como el Representante de la Dirección General de Migración y Asuntos de Interior de la Comisión Europea han expresado su satisfacción con la experiencia de gestión de Lesbos y el Egeo Septentrional, llegando a clasificarla como un ejemplo que ha sido transferido incluso a otras regiones fronterizas, como las Islas Canarias o la frontera entre Bielorrusia y Polonia (Vallianatou, 2022).

4. El sistema de protección en el Egeo Septentrional

Son muchas las actividades de protección llevadas a cabo en las islas de Egeo, y existen diversos factores por los que justificar el trabajo en protección allí. Encontramos dos niveles: el oficial, de las instituciones griegas, y uno complementario llevado a cabo por organizaciones internacionales humanitarias (INGOs en inglés) y organizaciones menores de la sociedad civil (AHGOs) con las que suele asociarse el nivel oficial y que paradójicamente, en muchos casos, tiene que lidiar con las consecuencias de políticas dañinas de esa propia respuesta oficial (Tjensvoll Kitching, Haavik, Tandstad, Zaman, & Darj, 2016).

El contexto del Egeo, de emergencia migratoria mixta, es observado por muchas de estas organizaciones como un escenario de vital actuación. El ACNUR considera que es esencial participar activamente en la cuestión de la migración internacional para que la agencia pueda desempeñar efectivamente su mandato de protección de los refugiados (UNHCR, 2007). En medios como el de las islas griegas, donde las personas se encuentran en el mar, es “claramente de importancia secundaria si un individuo cumple con la definición de refugiado o no. La primera prioridad debe ser proteger el derecho a la vida asegurando que esas personas sean rescatadas y desembarcadas de manera oportuna y segura”. ACNUR también defiende el principio de que ingresar a un país en violación de sus leyes de inmigración no priva a los migrantes de sus derechos humanos fundamentales ni afecta la obligación de los Estados de proteger a las personas que se han movido de manera irregular. Así, el ACNUR busca coordinarse con otros actores como los Estados, organizaciones de la sociedad civil o agencias como la OIM para llevar a buen término este mandato (UNHCR, 2007:3).

En este movimiento de migración mixta se combinan perfiles de diversos tipos de vulnerabilidad, personas en situación de tránsito migratorio y huida que necesitan protección. Son varias las violaciones y privaciones frente a las que debe actuar la protección humanitaria que aparecen en el contexto de Lesbos, según lo establecido en guías de protección como la de ALNAP. Las más comunes son las personas que han sufrido amenazas a su integridad, tortura o tratamiento inhumano, tráfico, destitución o desposesión por robo o destrucción, desplazamiento, desaparición, violencia sexual y separación familiar forzada o accidentada en origen o tránsito. Igualmente, en su condición de solicitantes de asilo en el Egeo, sufren restricciones a la participación política, libertad religiosa y de asociación, y restricciones arbitrarias de movimiento (incluyendo el rechazo en frontera y retorno forzoso), así como discriminación y privación deliberada en salud, educación, derechos de propiedad y acceso a la alimentación, agua, alojamiento e higiene. Estas violaciones tienen lugar tanto en los países de origen de las personas afectadas como en el tránsito migratorio y el destino, existiendo situaciones en las que una persona inicialmente no clasificable como refugiado o beneficiario de protección subsidiaria puede enmarcarse de forma sobrevenida en esta figura por los eventos sufridos durante el tránsito o un cambio en la situación tras abandonar su país. De igual manera, personas que únicamente responden a la clasificación

de migrantes tienen necesidades de protección auspiciadas por la legislación internacional de los Derechos Humanos (Slim & Bonwik, 2005:23).

4.1 Antecedentes y evolución del sistema de protección en el Egeo

Lo que podemos llamar el “sistema de protección en el Egeo Septentrional”: el conjunto de estrategias y actuaciones de instituciones y organizaciones de diversa índole en protección humanitaria en las islas del Egeo, tiene su origen en el estallido de la crisis humanitaria en septiembre de 2015.

A esta fecha, el contexto de las islas del Egeo carecía de las condiciones organizativas y logísticas para dar una respuesta humanitaria oficial y consistente a la llegada sobrevenida de una población tan grande. En los primeros meses, las autoridades locales griegas colaboraron con la sociedad civil y el rápido flujo de INGOs y AHGOs, generando una red que actuaba entre lo formal y lo informal, no sin problemas ni tensiones (International Rescue Committee, 2016:10). A comienzos de 2016, Grecia y la Unión Europea consensuaron la activación, por primera vez en suelo europeo, del Instrumento de Apoyo de Emergencia (ESI en inglés), un mecanismo de actuación y financiación humanitaria al que siguió una rápida implementación (Dittmer & Lorenz, 2021:4). En las últimas décadas, la UE se había venido afianzado en el ámbito internacional como uno de los principales donantes de ayuda humanitaria. Sin embargo, desde los comienzos en la década de 1990 hasta la adopción de la ESI, la ayuda humanitaria de la UE nunca había sido concebida como una política destinada a los estados miembros. Pese a los compromisos del Tratado de Lisboa y el Consenso sobre Ayuda Humanitaria en torno a un enfoque basado en las necesidades, las fricciones entre el espacio humanitario y la política europea de fronteras fueron una constante desde un principio, terminando por ceder terreno a las operaciones con enfoque de gestión migratoria (Dittmer & Lorenz, 2021:6).

Las primeras y más importantes asignaciones se realizaron a agencias de la ONU y diversas INGOs, otorgándoles un papel preponderante en el escenario. La participación de la ECHO, oficina europea de coordinación humanitaria, permitió la rápida implementación de las medidas. Las principales áreas de aplicación fueron la provisión y mantenimiento de campamentos y la creación de refugios acondicionados para el invierno, incluidos alimentación, agua, saneamiento e higiene para más de 35.000 personas. Otras áreas de actuación fueron la protección, la educación, la prestación de servicios de salud y artículos no alimentarios (Dittmer & Lorenz, 2021:5). Durante un reducido lapso de tiempo, tanto las instituciones griegas como europeas no tuvieron problema en aceptar, al menos en la práctica, la existencia de una crisis humanitaria con necesidades de asistencia y protección en Grecia. Y entre 2016 y 2019 el ESI financió 29 proyectos por un total de 643,6 millones de euros (Comisión Europea, 2022). Sin embargo, importantes brechas en protección, apoyo legal y asistencia humanitaria quedaron sin cubrir. Estas necesidades fueron acometidas en su mayoría por INGOs y AHGOs (Tjensvoll Kitching, Haavik,

Tandstad, Zaman, & Darj, 2016), de las que a comienzos de 2016 había más de 100 en todo el Egeo (Nianias, 2016). Las actuaciones del ESI fueron progresivamente entregadas a las autoridades nacionales o a la Dirección General de Migración e Interior de la UE después de algún tiempo (Dittmer & Lorenz, 2021:4).

La retirada del ESI en 2019 generó un clima de desconcierto organizativo del que deriva la situación actual. El sistema humanitario y de protección de derechos en el Egeo es un entramado difícil de desentrañar en el que conviven las instituciones griegas, que gestionan las solicitudes de asilo, la asistencia humanitaria, recepción y “seguridad” de las fronteras nacionales; y europeas, que teóricamente prestan ayuda a las griegas en estas tareas (Dittmer & Lorenz, 2021:8). Paralelamente, ambas entidades tienen capacidad de producción legislativa y se influyen recíprocamente al regular la gestión de la migración. Sin embargo, “no existe una línea de mando clara cuando se implementan las políticas de asilo de la UE en Lesbos”, señaló un alto funcionario del gobierno griego que trabaja para el Ministerio de Migración y Asilo durante una entrevista concedida a Vallianatou (2022). “El modelo de implementación conjunta por parte del grupo de trabajo, las agencias de la UE y las autoridades griegas está desdibujando la rendición de cuentas”, agregó. Son muchos los que señalan que la creciente participación de la UE en la gestión del asilo y la migración, a través de la financiación y el apoyo operativo a los Estados miembros, no va acompañada de una división clara de competencias o mecanismos de rendición suficiente de cuentas. Si bien el asilo y la migración son un área de competencia compartida entre la UE y sus estados miembros, la implementación de las políticas de asilo de la UE es predominantemente responsabilidad de las autoridades nacionales. Sin embargo, motivado por el contexto del Egeo Septentrional, ha habido un cambio hacia la implementación conjunta por parte de las autoridades nacionales y las agencias de la UE, impulsado por la expansión del papel y financiación de Frontex y la Agencia Europea para el Asilo (EUAA) (Vallianatou, 2022).

4.2 Marco jurídico y operacional

Es importante recordar que Grecia es un país firmante de los principales tratados del Derecho Internacional como la Carta de los Derechos Humanos y la Convención y Protocolo de los derechos de las Personas Refugiadas (Oficina de Información Diplomática, 2022). Además, está comprometido por la Convención Europea de los Derechos Humanos de 1953 (European Court of Human Rights, 2015).

En el ámbito de la migración, protección internacional y fronteras, Grecia se rige por el Tratado de Amsterdam de 1997, que supuso la comunitarización de las cuestiones relativas a refugiados y asilo. Según el artículo 63 del Tratado de la Comunidad Europea deberán regularse con arreglo a la Convención de los Refugiados de 1951 y otros tratados pertinentes (Gil Bazo, 2000). El Reglamento de Dublín es uno de los principales soportes del Sistema Europeo Común de Asilo y establece qué estado miembro es responsable de examinar una solicitud de asilo. Este es el país a través del cual el solicitante de asilo llega por primera vez a la UE, una regla que ha llevado a una distribución desigual de los

solicitantes de asilo entre los estados miembros y ha desplazado la responsabilidad hacia los países en las fronteras exteriores de la UE, concretamente Grecia e Italia. Dublín III, aprobado en 2013, tuvo como objetivo mejorar la eficacia del sistema y la protección concedida a las personas solicitantes. Para ello, prohibió expresamente las transferencias de personas solicitantes de asilo a Estados donde corran el riesgo de recibir un “trato inhumano o degradante”, en línea con lo dictaminado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (Vallianatou, 2022).

A nivel nacional, el gobierno conservador de Kyriakos Mitsotakis aprobó en enero de 2020 una nueva ley conocida como IPA (“International Protection Act”) que introdujo reformas significativas que han desestabilizado aún más el sistema griego de asilo y protección humanitaria. Esta regulación introdujo medidas que han resultado en la normalización de la denegación del derecho al asilo sin entrevista, por ejemplo, cuando es aparentemente imposible proporcionar interpretación en el idioma del solicitante, la prohibición de que los solicitantes de asilo presenten una apelación contra el rechazo de su caso sin la asistencia de un abogado o las devoluciones de los solicitantes a sus países de origen. Esta ley sentó también las bases para que la detención se convirtiera en la regla por defecto para gestionar los flujos migratorios mixtos, facilitando la aparición de nuevas vulnerabilidades en una población ya de por sí traumatizada (Greek Council for Refugees and Oxfam, 2020:2-3-6).

Apenas unas semanas después del incendio del campo de refugiados de Moria en septiembre de 2020, la Comisión Europea presentó su última propuesta de reforma migratoria: el “Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo”. Etiquetado inicialmente como “un nuevo comienzo en la migración en Europa”, ha supuesto sin embargo la corroboración del enfoque de seguridad en el asilo en Europa, centrándose en los retornos y la disuasión, reduciendo las salvaguardas de los derechos humanos en los procedimientos fronterizos acelerados y externalizando el control migratorio a países no europeos. El pacto tampoco incluye ninguna perspectiva de responsabilidad compartida, preservando así el problemático sistema de Dublín y apoyándose en prácticas nacionales cuestionables según el derecho internacional y europeo. El Pacto cristalizó el papel de Lesbos como campo de pruebas para las políticas de asilo y migración de la UE, a menudo a expensas de los derechos humanos. De hecho, muchas de las políticas y prácticas implementadas por primera vez en la isla fueron codificadas en el Pacto, incluida la contención sistemática de solicitantes de asilo en zonas fronterizas, expulsiones ilegales y la introducción de excepciones a la legalidad para los estados miembros bajo “presión migratoria”, como como fue la suspensión de las solicitudes de asilo en Grecia en marzo de 2020 (Vallianatou, 2022).

Bajo este paraguas legal amparan su actuación en protección el Ministerio de Migraciones y Asilo griego, el servicio griego de asilo (GAS) y la Agencia Europea para el Asilo (EEAU). Conviven con este sistema las agencias de Naciones Unidas, principalmente ACNUR y OIM, y un número cada vez más reducido de INGOs y AHGOs, debido a las

dificultades para el acceso y la financiación de sus actuaciones (Danish Refugee Council et al., 2021).

4.3 Evolución de los actores y actuaciones de protección en el Egeo griego

Con el estallido de la crisis humanitaria de 2015, agencias de Naciones Unidas, decenas de organizaciones humanitarias europeas y norteamericanas, asociaciones financiadas autónomamente y miles de personas voluntarias se sumaron a la respuesta humanitaria en las islas del Egeo. Su trabajo fue vital para desbloquear la emergencia hasta que el Estado griego comenzó a desarrollar sus propios instrumentos como la agencia sanitaria EODY y programas de titularidad compartida con la Unión Europea como ESTIA (centrado en soluciones de alojamiento fuera de los campos y el servicio inicial de cash-assistance, gestionado por ACNUR con financiación de la UE) (UNHCR Greece, 2021) o el programa HELIOS para integración social junto con OIM (Comisión Europea, 2022). Durante estos años el papel de estas INGOs y AHGOs ha sido crucial para remediar déficits críticos en áreas como la salud, la alimentación o la distribución de bienes fungibles de primera necesidad. También han cumplido un importante rol de observación y movilización popular frente a las lesivas prácticas de las políticas migratorias europeas (Dittmer & Lorenz, 2021:12).

Desde un principio el Estado griego trató de controlar la presencia y capacidad de actuación de estas entidades y muchas de ellas argumentan que esto guarda estrecha relación con el clima en el que a partir de 2018 se comenzó a atribuirles delitos de apoyo a las redes de tráfico de seres humanos. En poco tiempo, la criminalización de las actuaciones de rescate marítimo de las ONGs, con casos destacados como el de Sean Binder y Sarah Mardini (aún por resolver), generaron un clima de enorme inseguridad que propició la reducción de las actividades de estas organizaciones (Fallon, 2021). La criminalización de la solidaridad fue posible en parte debido a la “criminalización de la migración” preexistente. La justificación subyacente fue la de que estas organizaciones alentaban la migración irregular, colaboraban con las redes de tráfico internacional de seres humanos y ponían en peligro a las propias personas migrantes (Vosyliute & Conte, 2019:19). Estas políticas fueron un paso más allá cuando en 2021 entró en vigor la prohibición de las operaciones de rescate de ONGs en el mar, con multas de hasta 6 millones de euros para las organizaciones (European Council on Refugees and Exiles, 2022). Desde finales de 2019, las autoridades griegas han impuesto una legislación que restringe las operaciones de la sociedad civil organizaciones que trabajan con personas desplazadas y en movimiento. Esto ha sido señalado por el experto del Consejo de Europa en NGO Law, tres relatores especiales de la ONU; un informe encargado por el Parlamento Europeo Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) y el Estado de Derecho de la Comisión Europea de 2021, advirtiendo que la legislación griega contradice las normas europeas e internacionales y la legislación sobre la libertad de asociación (Danish Refugee Council et al., 2021:5).

Las críticas a la desorganización, espontaneidad y disrupción de muchas organizaciones, algunas realizadas por instituciones locales como la alcaldía de Lesbos, han sido llevadas un paso más allá y aprovechadas para constreñir el acceso, capacidad de actuación e información de los agentes humanitarios presentes en la emergencia del Egeo (Nianias, 2016). Paralelamente, se ha ido produciendo un progresivo desplazamiento de las agencias internacionales y ONGs menores de las principales tareas de asistencia y protección en los campos de refugiados, adoptando el Ministerio de Migración y Asilo a través de contrataciones externas a empresas privadas, gestiones como la infraestructura, seguridad, limpieza y alimentación. En el caso de Lesbos, el incendio de Moria y la construcción del nuevo campo de refugiados de Mavrovouni fueron aprovechados para reforzar esta tendencia, que apunta hacia la creación de centros de recepción cerrados con acceso limitado para las ONGs. Como señalan diversos actores humanitarios, esta evolución está socavando aún más la protección de las personas vulnerables al impedir su acceso a los servicios necesarios incluso a aquellos que están debidamente identificados como colectivos vulnerables (Danish Refugee Council et al., 2021:4)

4.3.1 La cuestión del acceso de los actores humanitarios

Las autoridades griegas han declarado en varias ocasiones que el contexto del Egeo Septentrional ha cambiado de emergencia humanitaria a gestión de la migración en frontera, y que por tanto su dirección corresponde al Estado griego. Así, desde el 2020 se deniega el acceso a los RIC y otras instalaciones de acogida a las ONG que no se encuentren registradas oficialmente en el Ministerio de Migración y Asilo. Las autoridades cuentan sin embargo con amplia discrecionalidad para autorizar el registro de ONGs y decidir qué organizaciones permanecen registradas, y existen multitud de críticas al proceso. Según un informe de la ONG Refugee Support Aegean, desde diciembre de 2020, se han rechazado las solicitudes de 78 organizaciones y otras 97 tienen solicitudes pendientes en el Registro de ONG, teniendo que operar fuera de los RIC, con importantes restricciones, o habiendo cesado por completo su actividad (Human Rights Watch, 2022).

De acuerdo con el Derecho Internacional de las Personas Refugiadas, el ACNUR cuenta con acceso a los RIC y monitorea el proceso de asilo y recepción. Está presente en Lesbos, Chios, Samos, Kos, Leros y Rodas, aunque carece de acceso a las zonas de cuarentena, impuesta a los solicitantes de asilo cuando llegan a las islas (Greek Council for Refugees, 2022). Pero la legislación griega sobre las ONG, que tiene un efecto paralizador en la capacidad de funcionamiento y acceso de las organizaciones a los RIC en las islas, también afecta a esa agencia de Naciones Unidas, que opera en muchas ocasiones en diálogo con otros actores (Danish Refugee Council et al., 2021).

Las organizaciones han sido vitales para resaltar las brechas en la protección, las violaciones de los derechos humanos y las terribles circunstancias en las instalaciones de recepción (Danish Refugee Council et al., 2021:4), pero cada vez lo tienen más difícil frente a prácticas tan lesivas como los “push-backs”, violencia en frontera o detenciones arbitrarias. Tres relatores especiales de la ONU diferentes han dirigido una carta conjunta

al gobierno griego expresando su preocupación por las regulaciones que obstaculizan el trabajo de las ONG centradas en el asilo y la migración. Y el Comisionado de Derechos Humanos del Consejo de Europa instó al parlamento griego a reconsiderar las propuestas legislativas que obstaculizan el trabajo de “salvar vidas” y el monitoreo de los derechos humanos por parte de las ONG (Human Rights Watch, 2022).

Sin embargo, a finales de 2020 Grecia introdujo una nueva ley que criminaliza el intercambio de información de cualquier observación que los trabajadores y voluntarios hagan dentro de los campos de refugiados (Dignan, 2021). Unida a las posteriores prohibiciones al rescate marítimo y las diversas operaciones de criminalización de la solidaridad bajo el pretexto de “ayuda al tráfico internacional de seres humanos”, Grecia está generando una preocupante reducción del espacio humanitario en el Egeo, obstaculizando la capacidad de las ONG para llevar a cabo su función crítica de vigilancia y dejando a la población solicitante de asilo sin acceso servicios básicos y actividades de protección humanitaria.

4.4 Las vulnerabilidades y actuaciones específicas de protección

En el sistema de protección oficial griego son reconocidos como “grupos vulnerables” los menores (tanto no acompañados como en familias), familiares directos de víctimas de naufragios, personas con discapacidad física, cognitiva o mental, personas mayores, mujeres embarazadas, familias monoparentales con hijos menores, víctimas de trata de personas, personas con enfermedades graves y supervivientes de tortura, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual. Una de las grandes ausentes señaladas por los agentes humanitarios es el trastorno por estrés postraumático, muy común entre estas poblaciones, pero no reconocido como vulnerabilidad (Danish Refugee Council et al., 2021:3). Diversas ONGs operando en el sistema de protección del Egeo han señalado los obstáculos para la identificación y protección de la población vulnerable. En los últimos años, el proceso para realizar evaluaciones de vulnerabilidad ha estado plagado de una persistente escasez de personal calificado y recursos. El resultado (exámenes poco confiables o incompletos de riesgos potenciales y necesidades especiales) deja a muchas personas vulnerables sin identificar y, por lo tanto, sin acceso a las garantías procesales en el asilo, programas específicos de protección y asistencia que necesitan. Este problema se ve agravado por el uso de procedimientos acelerados de selección y entrevistas en las islas (Danish Refugee Council et al., 2021:4), el “fast-track border procedure”.

Médicos sin Fronteras (MSF), uno de los principales actores sanitarios y psicosociales en las islas del Egeo, señala en su informe de 2022 que las más acuciantes brechas en la protección humanitaria en las islas del Egeo son la infancia y la violencia (en especial la sexual hacia las mujeres), junto con los riesgos de retraumatización y para la salud mental (Médecins Sans Frontières, 2021:10).

En lo relativo a la infancia, el conjunto de las ONGs detecta la falta sistémica de un régimen de protección que garantice el acceso sin trabas a todos los derechos de los niños, como la vivienda, la educación, la salud y la igualdad de trato con cualquier otro niño. Existen enormes problemas para la correcta identificación de menores, y la re-examinación de muchos casos que no son reconocidos en primera instancia suele ser forzada por la intermediación de agentes de protección ajenos al sistema oficial como las ONGs. En lo relativo al asilo, la mayoría de las solicitudes de niños son rechazadas en primera o segunda instancia, y el riesgo de ser privados de sus derechos aumenta inmediatamente después de alcanzar la edad adulta. Al cumplir los 18 años, la posibilidad de ser expulsados del país aparece y quedan fuera de las actividades de asistencia oficial, condenados al limbo legal (Fenix - Humanitarian Legal Aid, 2022). El Estado griego, de acuerdo con la legislación nacional y los convenios internacionales, tiene la obligación y el deber evidente de garantizar el interés superior de los menores no acompañados, en primer lugar asegurando su alojamiento, educación y acceso a los servicios sanitarios, pero esto no se ha cumplido en la mayor parte de los casos. No fue hasta la entrada de Iliaktida en Lesbos en 2019, una ONG colaboradora oficial de ACNUR y UNICEF, que se vieron en las islas del Egeo programas de protección de infancia (Iliaktida AMKE, 2022). Las instalaciones del resto de las islas mayores, como Samos o Chios, continúan sin disponer de ellos, llevando a los menores no acompañados a situaciones de enorme vulnerabilidad y riesgo. Tampoco existen planes gubernamentales para la prevención del tráfico de seres humanos, una realidad presente en las islas del Egeo, donde ONGs como Stop the Traffik sí que desarrollan actividades de prevención junto con Western Union y otras organizaciones en el terreno (PBJ Learning, 2022).

La violencia es una constante en la migración y situación vital de los solicitantes de asilo en las islas del Egeo. De los casos llevados por una de las mayores ONGs trabajando en apoyo legal y protección humanitaria en Lesbos en 2021, el 71% eran supervivientes de tortura y otras formas de violencia. Esto refleja una realidad extendida entre la población de los RICs de las islas. El reconocimiento de estas violencias es vital en el proceso de asilo y necesario de acuerdo a la legislación internacional y europea, pero no ocurre con frecuencia debido a la falta de personal especializado para certificar prácticas como la tortura (Fenix - Humanitarian Legal Aid, 2022). Muchas víctimas de tortura, violación u otras formas de abuso psicológico, físico y sexual sólo fueron reconocidas como tales después de un segundo reexamen realizado meses después de su llegada, en la mayor parte de los casos debido a la intermediación e incidencia de ONGs. Lo mismo ocurre con las mujeres sometidas a la mutilación genital femenina y las personas con trastornos mentales y graves problemas de salud (Danish Refugee Council et al., 2021:4).

De igual manera, el exponencial aumento de las prácticas violentas y lesivas de gestión de fronteras por parte del Estado griego y la Unión Europea como los “push-backs” en el Egeo, generan enorme sufrimiento y graves riesgos en las personas que los sufren. En 2022, ACNUR siguió recibiendo informes de violaciones de derechos humanos en el contexto de las operaciones de gestión de fronteras y ha instado a las autoridades a realizar investigaciones exhaustivas sobre todos los incidentes denunciados (UNHCR, 2022). Más

de 570 personas, incluidas 24 mujeres embarazadas, recibieron a lo largo del 2021 primeros auxilios médicos y psicológicos de emergencia por parte de MSF en la isla de Samos debido a las consecuencias de la violencia en frontera (Médecins sans frontières, 2022).

La violencia racista es también una realidad persistente en el Egeo Septentrional. De los 72 incidentes registrados en 2021, 28 involucraron a personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, así como a defensores de derechos humanos asociados. En la mayoría de los incidentes, la violencia racista fue cometida por agentes uniformados (Comisión Europea, 2022). Existe además un problema de infra-denuncia: de los 107 incidentes de delitos de odio documentados por la Red de Monitoreo de la Violencia Racista (vinculada a las Naciones Unidas), solo 35 fueron denunciados a la policía. En 46 incidentes, las víctimas dijeron que no tomarían más medidas por miedo, falta de confianza en las autoridades u obstáculos burocráticos (Human Rights Watch, 2022). Las personas LGTBI+ sufren también de violencia y retraumatización, en alojamientos compartidos donde tienen que ocultar su identidad en todo momento. Esta opción de alojamiento conjunto perpetúa la discriminación, la amenaza o el estigma que muchos deben arrastrar en su huida, con implicaciones potencialmente graves para la salud mental. También existen denuncias por tratos discriminatorios en el proceso legal de asilo (Fenix - Humanitarian Legal Aid et al, 2022).

Paralelamente, las estadísticas policiales sobre multas por incumplimiento de las medidas de Covid-19 en las islas de Lesbos, Chios y Samos mostraron que entre el 23 de marzo de 2020 y el 24 de mayo de 2021, el 74% de las multas se emitieron contra extranjeros, a pesar de que constituyen un pequeño porcentaje de la población de las islas, lo que plantea preocupaciones sobre el uso de perfiles étnicos. Además, las medidas de restricción de movimiento de Covid-19 en los campamentos de todo el país fueron más estrictas que para la población en general (Human Rights Watch, 2022).

Por último, es importante señalar la violencia sexual, una realidad en aumento denunciada por multitud de ONGs (Greek Council for Refugees and Oxfam, 2020, págs. 2-3-6). Los sucesos de acoso sexual, violaciones y violencia de género en los RIC del Egeo generan una situación crítica para las mujeres, especialmente mujeres solteras, que continúan sintiéndose expuestas ya que no hay áreas de protección, no hay espacios para actividades educativas y psicosociales para niños y población en general, y los servicios de higiene son pobres con problemas regulares en la distribución de agua. Los campos de refugiados en las islas griegas del mar Egeo son sitios de hostilidad, volatilidad prolongada y crisis para las mujeres y niñas en estos campamentos, y la COVID-19 trajo un aumento de la violencia sexual y de género, problemas de salud mental y pobreza menstrual (International Rescue Committee et al, 2021).

Este empeoramiento de la situación lleva aparejado un deterioro crítico de las condiciones de salud mental entre la población solicitante de asilo. Un estudio de MSF sobre el tratamiento de supervivientes de violencia sexual en Lesbos concluyó que los servicios de

salud mental dentro del campamento eran insuficientes e inadecuados y podían tener efectos nocivos para la salud de las pacientes. El centro especializado “We Are One” en Lesbos señaló el peligro de la restricción de movimiento en los campos para la integridad de las mujeres: “La mayoría de las mujeres que visitaban el centro no quería denunciar casos de violencia doméstica o sexual, pero buscaban refugiarse aquí para huir de ellos” (Berkeley, 2021).

La situación general de los servicios de salud mental disponibles en los campos de refugiados del Egeo ha sido criticada por una sistemática falta de apoyo especializado en salud mental, falta de protocolos para el cuidado psiquiátrico y los primeros auxilios de salud mental y un acceso muy limitado a los servicios psiquiátricos hospitalarios, por los reducidos servicios disponibles en las islas y las trabas burocráticas impuestas a los solicitantes de asilo (Fenix - Humanitarian Legal Aid, 2022).

4.5 Derechos y acceso a la información

La gestión migratoria en el Egeo genera también importantes efectos nocivos en el respeto por los derechos de los individuos y la capacidad de decisión de los mismos. Quizás la más grave de las violaciones sea la del derecho al asilo. Recogido en un derecho internacional refrendado por Grecia, atraviesa en las islas griegas uno de sus peores retrocesos.

Además de los instrumentos legales para frenar el asilo en Grecia ya comentados, las fuerzas de seguridad del país siguen una táctica de discriminación de los llamados “low-refugee profiles”, o perfiles de nacionales y/o residentes anteriores de países con menos del 25% de tasas de reconocimiento promedio de asilo en toda la UE. Estas prácticas se han observado especialmente en la isla de Kos, donde se sigue una generalizada detención de la mayoría de los recién llegados con este perfil (Greek Council for Refugees, 2022).

Las detenciones de personas solicitantes de asilo son una práctica generalizada en Grecia. De acuerdo a la ley griega un solicitante de protección internacional no puede ser detenido por el mero hecho de serlo, ni siquiera si ha accedido al país en circunstancias irregulares, pero estas personas, especialmente aquellas cuya solicitud de asilo ha sido desestimada en varias ocasiones, suelen ser detenidas bajo los pretextos de: “determinar su identidad o nacionalidad, examinar aquellos elementos en los que se basa la solicitud de protección internacional que no podrían obtenerse de otro modo, en particular cuando exista riesgo de fuga del solicitante, haber determinado sobre la base de criterios objetivos, incluido que la persona ya tuvo la oportunidad de acceder al procedimiento de asilo, que existen motivos razonables para creer que el solicitante está presentando la solicitud de protección internacional simplemente para retrasar o frustrar la ejecución de una decisión de retorno, cuando constituya un peligro para la seguridad nacional o el orden público y cuando exista un riesgo grave de fuga del solicitante, a fin de garantizar la ejecución de una decisión de traslado de conformidad con el Reglamento Dublín III” (Greek Council for Refugees, 2022).

Además, cuando estas personas llegan a las islas de Egeo, sufren también una detención por un período de cuarentena de dos semanas, independientemente de su estado de vacunación o estado de infección por COVID-19, para evitar la posible propagación del virus. Durante este período de cuarentena, los solicitantes de asilo suelen ser escoltados por la policía a un centro de cuarentena vigilado del que no pueden salir, lo que equivale a una privación arbitraria de la libertad y una detención de facto. Las autoridades griegas no registran a los detenidos como solicitantes de asilo hasta después de la cuarentena y no reciben una orden de detención administrativa. Debido al “fast-track procedure”, esta detención les deja prácticamente sin tiempo para conocer sus derechos, contactar con un abogado o preparar su entrevista de asilo una vez abandonan el área de cuarentena (Greek Council for Refugees, 2022).

El acceso a información y apoyo legal de un abogado es otra de las enormes dificultades enfrentadas por los solicitantes de asilo. A pesar de que la IPA establece que “los solicitantes de protección internacional tendrán derecho a asistencia y representación legal gratuitas”, en la práctica, este sistema es deficitario, cubierto parcialmente por abogados de oficio que muchas veces no llegan a conocer a sus clientes ni cuentan con servicios de interpretación, el ACNUR y algunas AHGOs como European Lawyers in Lesvos, Legal Centre Samos, Metadrasi o Fenix - Humanitarian Legal Aid. En situaciones de detención, cuando las personas son aún más vulnerables y necesitan impugnar la orden por la que son retenidas, la asistencia legal es aún más escasa. Sólo dos o tres AHGOs de limitados recursos brindan asistencia legal gratuita a los detenidos, sin interpretación y con menos de 10 abogados en total en todo el país (Greek Council for Refugees, 2022).

Esta falta de información afecta a las personas a lo largo de todo el proceso de asilo y durante las eventuales detenciones, pero también cuando alcanzan el estatus de refugiado, pierden el acceso a toda asistencia y deben incorporarse a los programas del sistema estatal de protección. A menudo los refugiados desconocen estos programas o enfrentan importantes barreras de entrada para acceder a ellos ya que carecen de un número de seguro social, un número de registro fiscal o una cuenta bancaria, requisitos previos para registrarse. Todas estas circunstancias menoscaban los derechos, libertades y capacidad de decisión de los solicitantes de protección internacional y los exponen a riesgos mayores (como caer en redes de tráfico de seres humanos para abandonar las islas y cruzar a la Grecia continental). La mayor parte de los actores humanitarios legales, el ACNUR y AHGOs, centran sus esfuerzos en informar y empoderar a las personas con las que trabajan, pero las dificultades planteadas por el sistema son de muy difícil solución (Tramountanis, 2021).

4.6 Asistencia y protección humanitaria en el Egeo

Otras de las principales brechas en protección en el Egeo resulta de las problemáticas en la asistencia humanitaria, que puede generar riesgos o proteger de ellos, referida en este contexto como “condiciones de recepción”. Las personas solicitantes de asilo tienen

derecho a estas condiciones de recepción desde el momento en que presentan una solicitud de asilo y durante todo el procedimiento. Sin embargo, la naturaleza y eficacia de las mismas es muy limitada. Aunque el artículo 55 de la IPA asegura que las autoridades griegas son las responsables de proveer, junto con organizaciones internacionales y otros actores certificados, condiciones seguras y adecuadas que aseguren la subsistencia y protejan la salud física y mental, especialmente para aquellos reconocidos como grupos vulnerables, en 2021 y 2022 se han seguido notificando retrasos en el acceso a la recepción e importantes deficiencias en la misma (Greek Council for Refugees, 2022).

A diferencia de en la Grecia continental, donde existen otras formas de alojamiento más dignas como el programa ESTIA (cuyo cese ha sido sin embargo anunciado hace poco), en las islas del Egeo sólo existen los "alojamientos temporales" vinculados a los Centros de Recepción e Identificación. A fecha de febrero de 2020, más de 38.000 personas malvivían en RIC insulares con una capacidad nominal de no más de 6.178 plazas. Esta situación ha cambiado en los últimos dos años y las condiciones de hacinamiento han mejorado a medida que se producían traslados de solicitantes de asilo y disminuía el número de llegadas a las islas. Sin embargo, pese a que actualmente hay una ocupación aproximada de 2.853 personas para 14.374 plazas disponibles en los centros de Lesbos, Samos, Chios, Leros y Kos, la situación se mantiene por debajo de los estándares aceptables según el Greek Council for Refugees (2022). El día a día en estos campos semi-cerrados, algunos de ellos incluso, como el de Lesbos, con residuos aún presentes de su actividad anterior como campo de tiro militar (Human Rights Watch, 2022), o sin acceso al agua potable como en el caso de Vathy en Samos, presentan constantes riesgos a la seguridad de los residentes emanados de unas graves condiciones de asistencia (Médecins Sans Frontières, 2021:14). Además, la gestión griega avanza hacia nuevas instalaciones de recepción completamente cerradas, rodeadas de muros y aisladas de la población como en el caso de Samos. Se ha señalado que el nuevo modelo, diseñado para mantener a los refugiados fuera de la vista y fuera de la mente, crea un entorno que despoja a las personas de su agencia, diezma su salud mental y les impide interactuar e integrarse en las comunidades locales (International Rescue Committee et al, 2021).

En los RIC se han denunciado constantes cortes en un acceso ya de por sí intermitente a la electricidad (que limita la capacidad para cargar móviles, cocinar, iluminar o calentarse), falta de calefacción en invierno, insalubridad habitacional en los pequeños contenedores prefabricados y tiendas de campaña donde las personas tienen que residir (donde son comunes las mordeduras de rata y los incendios accidentales) (Greek Council for Refugees, 2022), así como importantes deficiencias en el acceso a la educación (la mayor parte de los menores no pueden ser registrados en el sistema público griego) y la sanidad (sin especialistas, servicios de traducción ni presencia en los campos) (International Rescue Committee et al, 2021). Servicios como la limpieza de la ropa, actividades socio-educativas, gestión del agua y de la logística habitacional, junto con la farmacia y primera asistencia sanitaria son provistos por diferentes ONGs ante la dejación institucional. Las restricciones al acceso de estas organizaciones complica aún más la situación. Sin embargo, sólo las personas registradas en estos RIC tienen derecho a

servicios médicos, de alimentación y cash-assistance tras la anulación el pasado año por el gobierno griego de la cobertura social a las personas no residentes en los campos (Tramountanis, 2021).

Este servicio de estipendio económico, de 75€ al mes por persona al que se aplica una comisión de retirada de 5€ en cualquier sucursal bancaria, ha sido señalado también como muy deficitario. Cuando en octubre de 2021, el gobierno se hizo cargo del servicio, anteriormente gestionado por ACNUR, toda la población de los campos sufrió una interrupción de entre tres y cinco meses en el servicio, que sólo pudo ser superada gracias a la asistencia prestada por las ONGs (Fenix - Humanitarian Legal Aid, 2021). Además, este servicio tiene una cobertura muy limitada: los pagos se efectúan por norma general con un mes de retraso y cuando la persona recibe una decisión positiva de asilo o una segunda decisión negativa tras la apelación, el pago cesa. Debido a las peculiaridades del “fast-track border procedure”, esto deja a algunas personas en la situación de no cobrar nunca este estipendio (Tramountanis, 2021).

Finalmente, existe una enorme brecha de protección en los desafíos que enfrentan los refugiados cuando son supuestamente transferidos de la asistencia humanitaria al sistema nacional de protección, muy deficitario y al que, por falta de información, las personas refugiadas casi no pueden acceder. Paradójicamente, obtener la condición de protección internacional como refugiado hace que las personas estén menos protegidas que aquellas que aún son solicitantes de asilo (Tramountanis, 2021).

5. Conclusiones

Las conclusiones de este trabajo enlazan los resultados obtenidos en la investigación del marco teórico con las evidencias halladas en el estudio de caso del Egeo Septentrional.

En primer lugar, observamos que la protección humanitaria es un ámbito que efectivamente necesita de concreción conceptual y operacional. Tal y como hemos señalado, su indefinición no sólo genera confusión terminológica y operacional si no que tiene importantes efectos negativos en las personas beneficiarias. Cuando operaciones que se autoproclaman de “Protección” no pueden de manera efectiva proteger las vidas e integridad de sus poblaciones de interés, como sucede con la violencia en la frontera del Egeo, falla tanto a sus beneficiarios como a su propia integridad. Términos como “mitigación de riesgos”, “apoyo” o “reparación” pueden tener más que ver con lo que estas operaciones en verdad comprenden.

En esta necesaria re-definición, es importante garantizar que no se constriña el acceso a la protección a cualquier persona que deba ser beneficiaria, asegurando que en un ámbito de vital y de creciente importancia como son las migraciones forzadas y los flujos migratorios mixtos, estas labores tengan cabida y respeto. Aquí juega un papel clave la definición del espacio humanitario, que debe sobreponerse a intereses políticos de control de fronteras, y recuperar áreas de las que está sido desplazado, como el rescate marítimo. Instituciones como la Unión Europea y sus instrumentos humanitarios se esfuerzan por separar la protección humanitaria de los contextos de migración mixta, sin embargo, la mayor parte de las INGOs comienzan a operar en ellos. Las dificultades que esto conlleva para la financiación o el acceso de los mismos comienzan a observarse ya en contextos como el del Egeo griego.

La actuación en protección debe asegurar que los derechos de las personas beneficiarias sean respetados y cuando, esto no sea así, denunciar o actuar en incidencia política para que estas violaciones cesen. El desplazamiento de los actores humanitarios no estatales de contextos como el del Egeo no permite una vigilancia sobre la que construir un sistema que garantice los derechos de las personas.

Observamos que la responsabilidad de protección recae en los principales garantes de derecho: los Estados. Sin embargo, esta tarea debe hacerse de manera transparente y asegurando un esclarecimiento de las responsabilidades. Aplaudimos que el Estado griego y la Unión Europea decidan actuar en este sentido, pero consideramos que el entramado institucional del Egeo no favorece este esclarecimiento. La Unión Europea y Grecia diluyen sus responsabilidades en una gestión compartida de la frontera y la recepción de solicitantes de asilo. Además, los actores estatales deben permitir y facilitar el acceso e independencia de actores humanitarios no estatales que puedan complementar brechas de protección, especialmente graves en el ámbito de la asistencia material, y llevar a cabo su necesaria labor de monitoreo de derechos. Sin embargo, Grecia obstruye cada vez más la participación de otros actores humanitarios bajo las premisas de gestionar un asunto nacional como es la migración, sin ningún tipo de consideración humanitaria. A pesar de la promesa de la Comisión de que “no habría más campamentos como el de

Moria”, los valores centrales europeos de democracia y respeto por los derechos humanos continúan ahogándose en las costas del Egeo. La respuesta de la UE no prioriza la seguridad y los derechos de las personas que llegan a sus fronteras y criminaliza la migración vulnerando derechos básicos como el asilo o la no-devolución. Medidas como la restricción geográfica o el “border procedure” torpedean las bases del DIDH, el Derecho de las Personas Refugiadas y el derecho europeo.

Observamos también que la asistencia material es en el contexto del Egeo un claro factor de protección. Las precarias condiciones en los RIC exponen a colectivos vulnerables a riesgos aún mayores. La provisión de bienes y servicios puede enmendar brechas como la violencia sexual, la desprotección infantil o la salud mental, y también ayudar a la recuperación de sucesos traumáticos sucedidos en los países de origen o el proceso de migración de los solicitantes de protección internacional. Las INGOs y AHGOs son claves en este aspecto ante la pasividad de la respuesta oficial griega en protección, que no tiene en cuenta análisis donde la seguridad humana o las vulnerabilidades sean prioritarias. Paralelamente, las lagunas observadas en la protección de los solicitantes de asilo en las islas del Egeo están vinculadas a las políticas de contención y disuasión de la migración que han adoptado las autoridades europeas y griegas. Es profundamente preocupante que la UE y Grecia parezcan continuar con la implementación de estas políticas, a pesar del riesgo claro y significativo que representan para la salud de las personas.

Apreciamos también que el actual corpus jurídico internacional sobre el que se sustenta la protección humanitaria es de una extrema debilidad. Grecia y las instituciones europeas vulneran constantemente el Derecho Internacional sin ninguna consecuencia mayor, y las actuales figuras de protección han quedado obsoletas frente a una realidad cambiante en el actual ámbito humanitario. Sin embargo, este corpus es vital como base desde la que poder señalar, investigar y denunciar los abusos cometidos en contextos humanitarios como el del Egeo. Los pequeños éxitos obtenidos de la mano de los esfuerzos en incidencia política vienen de la mano de figuras de protección como el Derecho de los Refugiados o los Derechos Humanos.

Finalmente, observamos que desde 2015 hasta la actualidad la situación humanitaria en el Egeo ha cambiado mucho. Los números de llegadas han descendido y el Estado griego ha desarrollado sistemas propios de respuesta. Sin embargo, pese a estos condicionantes supuestamente favorables, Grecia continúa vulnerando los derechos de los solicitantes de protección internacional en su territorio. Esta negligencia continuada sólo puede explicarse como una política deliberada basada en los preceptos de securitización de fronteras.

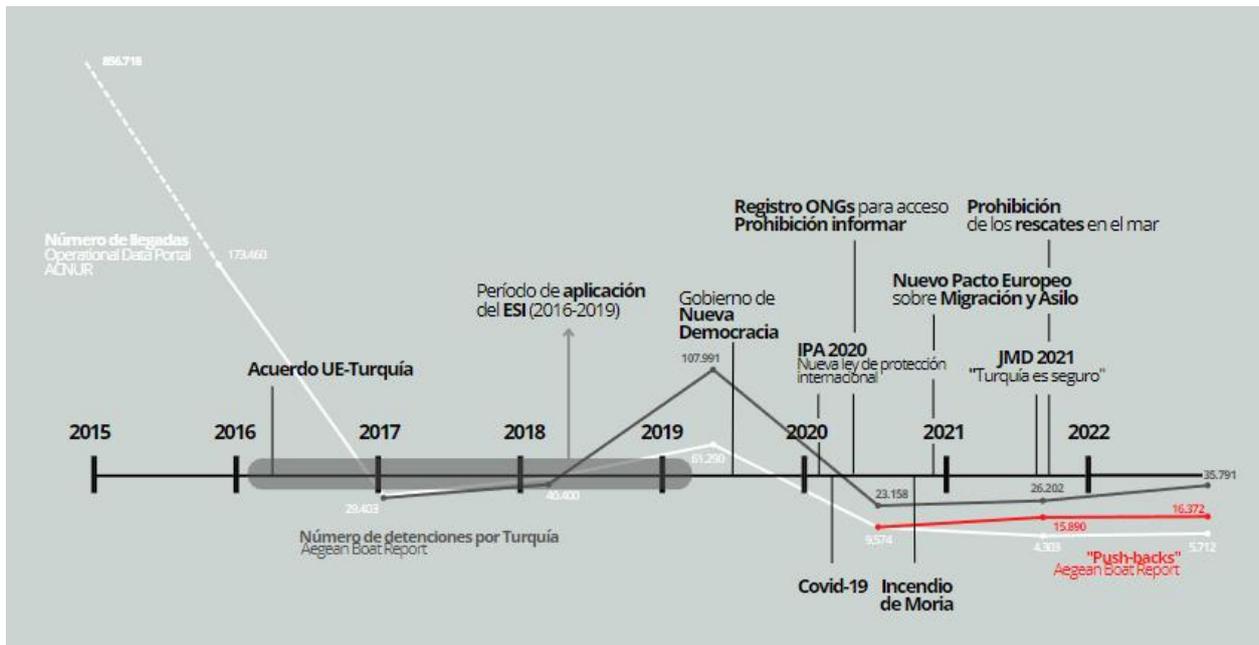
Los actores humanitarios menores han demostrado en el Egeo su vital importancia en el ámbito de la protección humanitaria. La respuesta ciudadana de las AHGOs puede resultar eficaz para proporcionar asistencia cuando las INGOs no pueden responder rápidamente y el sistema oficial se resiste a hacerlo. En futuros escenarios de emergencia, las AHGOs deben ser reconocidas como nuevos actores humanitarios y las condiciones deben ser favorables para sus operaciones.

Las visiones que tratan de desligar la protección de derechos de los contextos de migración mixta son un peligro creciente en el ámbito humanitario. El apoyo constante y la financiación de la Unión Europea a iniciativas griegas de contención como los campos cerrados, las devoluciones el alta mar o “push-backs” y la suspensión del asilo son síntomas de una crisis de derechos en frontera. El sistema de asilo griego no garantiza los derechos de las personas y se mueve hacia escenarios cada vez más duros. No existe manera de congeniar los actuales planteamientos griegos y europeos de gestión migratoria con una actuación clara en protección humanitaria que ponga en primer lugar los derechos humanos.

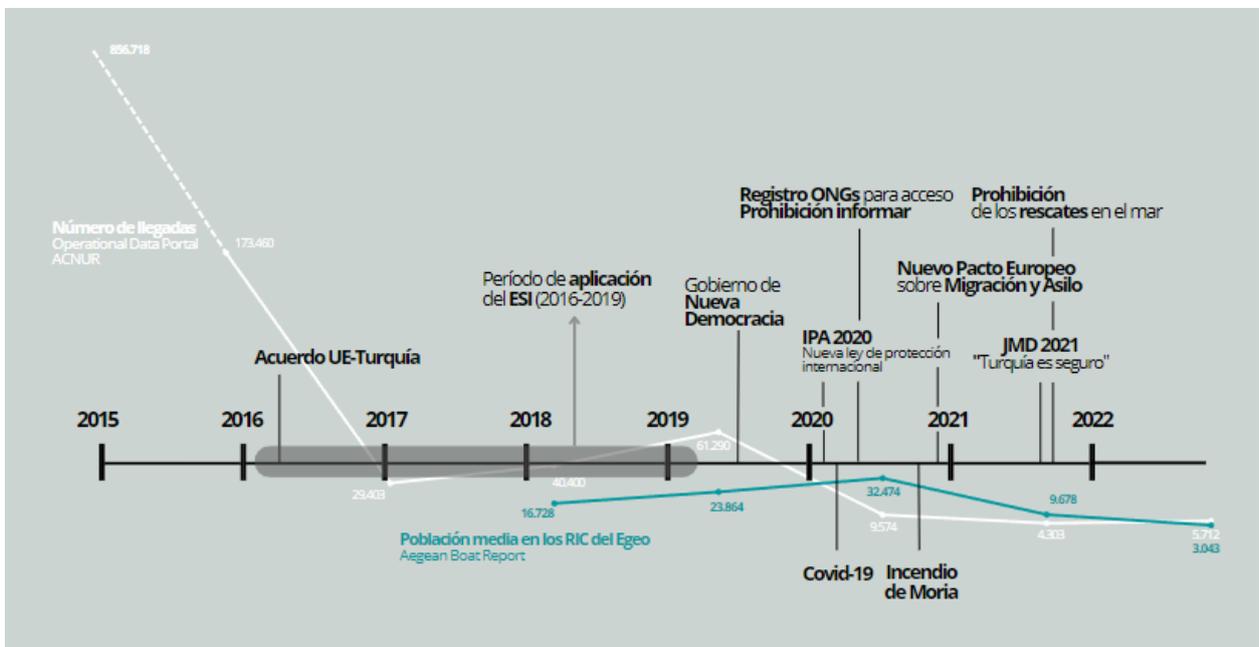
6. Anexos



Anexo 1. El Egeo Septentrional: principales islas y localización de los RIC.



Anexo 2. Evolución de la crisis humanitaria del Egeo: principales eventos, número de llegadas y “push-backs” hasta Septiembre de 2022.



Anexo 3. Evolución de la crisis humanitaria del Egeo: principales eventos, número de llegadas y población media de los RIC hasta Septiembre de 2022.

7. Bibliografía

- Abrisketa, J. (1999). El derecho a la asistencia humanitaria: fundamentación y límites. En U. Unidad de Estudios Humanitarios, *Los desafíos de la acción humanitaria* (págs. 71-101). Barcelona: Icaria.
- Aegean Boat Report. (2015 de Septiembre de 2022). *Aegean Boat Report Data Studio*. Obtenido de https://datastudio.google.com/u/0/reporting/1CiKR1_R7-1UbMHKhzZe_Ji_cvqF7xlfH/page/A5Q0
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. (15 de Septiembre de 2022). *Operational Data Portal. Mediterranean Refugee Situation*. Obtenido de <https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>
- Amnesty International. (2021). *Greece: violence, lies and push-backs*. Amnesty International.
- Artero Sánchez, I. (12 de Febrero de 2021). Una nueva investigación pone contra las cuerdas a Frontex. *Público*.
- Asociación Esfera. (2018). *El Manual Esfera. Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*. Ginebra: Asociación Esfera.
- Asociación Esfera. (15 de Septiembre de 2022). *Members and network*. Obtenido de <https://spherestandards.org/about/members-and-network/>
- Ayuda en Acción. (12 de Marzo de 2019). *Ayuda en Acción se suma a los esfuerzos por mejorar la atención a migrantes venezolanos y colombianos en Cúcuta*. Obtenido de <https://ayudaenaccion.org.co/actualidad/se-suma/>
- Ayuda en Acción. (30 de Octubre de 2021). *Protección a migrantes en tránsito en México*. Obtenido de <https://ayudaenaccion.org/proyectos/proteccion-a-migrantes-en-transito-en-mexico/>
- Barnetche Girard, M., Avelas, I., & Chiban, A. (2020). *The Greek government neglected thousands of asylum seekers and refugees after the Moria camp burnt*. Fenix - Humanitarian Legal Aid.
- Barnett, M., & Weiss, T. (2008). Humanitarianism. A Brief History of the Present. Humanitarianism in question. En M. Barnett, & T. Weiss, *Politics, Power, Ethics* (págs. 1-48). Ithaca.
- Berkeley, A. (2021). *A Triple Crisis: The Impact Of COVID-19 On Female Refugees In The Aegean Islands*. Human Rights Pulse.
- Bruderlein, C. (2001). The End of Innocence: Humanitarian Protection in the 21st Century. En S. Chesterman, *Civilians in War*. Lynne Rienner Publishers.
- CEAR - Euskadi. (2022). Convenio de Dublín. Unión Europea y Asilo. En CEAR, *Diccionario de Asilo*. Bilbao: Comisión de Ayuda al Refugiado.
- Christides , G., & Lüdke, S. (27 de Abril de 2022). Frontex in illegale Pushbacks von Hunderten Flüchtlingen involviert. *Der Spiegel*.

- Chua, A., & Hardcastle, R. (1998). Asistencia humanitaria: hacia el derecho de tener acceso a las víctimas de desastres naturales. *Revista Internacional de la Cruz Roja*.
- Comisión Europea. (15 de Septiembre de 2022). *Aid, Development, Cooperation and Fundamental Rights*. Obtenido de https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/human-rights-non-eu-countries/recipients-and-results-eu-aid_en
- Comisión Europea. (15 de Septiembre de 2022). *Emergency Support Instrument. Factsheet*. Obtenido de https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/emergency-support-instrument_en#:~:text=The%20Emergency%20Support%20Instrument%20was%20created%20and%20activated%20for%20the,total%20of%20%E2%82%AC643.6%20million
- Comisión Europea. (15 de Septiembre de 2022). *HELIOS Project. European Website on Integration*. Obtenido de https://ec.europa.eu/migrant-integration/integration-practice/helios-project_en
- Comisión Europea. (2022). *National report on racist violence in Greece, 2021*. European Commission.
- Comisión Europea. (15 de Septiembre de 2022). *What Humanitarian Aid Protection Is*. Obtenido de https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/humanitarian-aid/protection_es
- Comisión Europea, D. (2009). *Protection, DG ECHO's funding guidelines*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea, D. (2016). *Humanitaria Protection. DG ECHO Thematic Policy Document n° 8*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2019). *Normativa profesional relativa a la labor de protección*. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja.
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2015 de Septiembre de 2022). *La respuesta del CICR a las necesidades de los migrantes vulnerables*. Obtenido de <https://www.icrc.org/es/document/la-respuesta-del-cicr-las-necesidades-de-los-migrantes-vulnerables>
- Commissioner for Human Rights. (2020). *Time to immediately act and to address humanitarian and protection needs of people trapped between Turkey and Greece*. Estrasburgo: Council of Europe.
- Cossé, E. (2020). *Pushbacks in Greek Waters Put Lives at Risk*. Human Rights Watch.
- Cusumano, E. (2018). The sea as humanitarian space: Nongovernmental Search and Rescue dilemmas on the Central Mediterranean migratory route. *Mediterranean politics*, 387-394.
- Danish Refugee Council et al. (2021). *Walling of welcome: new reception facilities in Greece reinforce a policy of refugee containment and exclusion*. DRC.

- Dignan, K. (21 de Enero de 2021). How Greece is silencing NGOs to hide abuses at refugee camps. *The New Arab*.
- Dittmer, C., & Lorenz, D. (2021). Frictions of implementing EU humanitarian aid in Greece (2016–2019)—the Emergency Support Instrument and its practical ramifications. *Journal of International Humanitarian Action*, 1-14.
- Dubois, M. (2009). Protection: the new humanitarian fig-leaf. *University of Oxford Refugee Studies Centre*, 1-11.
- EFE. (01 de Agosto de 2021). Tensiones entre Turquía y Grecia por un tiroteo mortal en el río fronterizo. *La Vanguardia*.
- European Council on Refugees and Exiles. (3 de Junio de 2022). *Greece: Crack-down on NGOs and Criminalisation of Solidarity Continues, Government Announces “Blocking” Thousands of Arrivals in Evros Amid New Pushback Reports*. Obtenido de <https://ecre.org/greece-crack-down-on-ngos-and-criminalisation-of-solidarity-continues-government-announces-blocking-thousands-of-arrivals-in-evros-amid-new-pushback-reports/>
- European Court of Human Rights. (2015). *European Convention on Human Rights*. Estrasburgo: Council of Europe.
- European Union Agency for Asylum. (15 de Septiembre de 2022). *Latest Asylum Trends - Annual Overview 2021*. Obtenido de <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-annual-overview-2021>
- Fallon, K. (23 de Noviembre de 2021). ‘I was handcuffed to a guy who had murdered two people’. *Al-Jazeera*.
- Fenix - Humanitarian Legal Aid. (2021). *A Big Setback in Integration: The Cut in Aid to Asylum Seekers*. Fenix Aid.
- Fenix - Humanitarian Legal Aid. (2022). *Annual Report 2021*. Fenix Aid.
- Fenix - Humanitarian Legal Aid. (2022). *Caught in a Loop. The Narrowing Acces to Asylum in Greece Since the EU-Turkey Statement*. Fenix Aid.
- Fenix - Humanitarian Legal Aid. (2022). *For refugees and asylum seekers residing on Lesbos, mental health remains an invisible vulnerability*. Fenix Aid.
- Fenix - Humanitarian Legal Aid. (2022). *Undocumented children, children at risk. Until when?* Fenix Aid.
- Fenix - Humanitarian Legal Aid. (2022). *Unnecessary Obstacles: Overcoming bureaucratic hurdles to suitable reception conditions*. Fenix Aid.
- Fenix - Humanitarian Legal Aid et al. (2022). *LGTBQI+ Working Group Letter*. Fenix Aid.
- Forsythe, D. P. (2001). Humanitarian protection: The International Committee of the Red Cross and the United Nations High Commissioner for Refugees. *IRRC September*, 675-697.

- Frontex. (15 de Septiembre de 2022). *Operation Poseidon (Greece)*. Obtenido de Main operations: <https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operation-poseidon-greece-/#:~:text=Frontex%20supports%20Greece%20with%20almost,well%20as%20d%20briefing%20and%20screening>.
- Gil Bazo, M. (2000). Refugiado: definición y protección. En K. Pérez de Armiño, *Diccionario de Ayuda Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Bilbao: Icaria, Hegoa.
- Gil, A. (2020). La UE avisa de que empleará “todas las medidas necesarias” para evitar “los pasos ilegales” ante la crisis en la frontera de Grecia y Turquía. *eldiario.es*.
- Gil, A. (2020). La UE justifica la suspensión del derecho de asilo en Grecia y la violencia contra los migrantes: “Hay que entender las circunstancias”. *eldiario.es*.
- Global Migration Group and Office of the United Nations High Commissioner on Human Rights. (2020). *Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations*. Ginebra: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.
- Google Maps. (15 de Septiembre de 2022). *Resultados de búsqueda "Lesvos" + "measure distance"*. Obtenido de <https://www.google.com/maps/place/Lesvos/@39.1650023,26.2909609,10z/data=!4m5!3m4!1s0x14ba92a3f73e1ff7:0xa2923112ca2e4e8d!8m2!3d39.2645095!4d26.2777073>
- Greek Council for Refugees. (2022). *Country Report: Access to NGOs and UNHCR*. European Council on Refugees and Exiles.
- Greek Council for Refugees. (2022). *Country Report: Criteria and restrictions to access reception conditions*. European Council on Refugees and Exiles.
- Greek Council for Refugees. (2022). *Country Report: Differential treatment of specific nationalities in reception*. European Council on Refugees and Exiles.
- Greek Council for Refugees. (2022). *Country Report: Grounds for detention*. European Council on Refugees and Exiles.
- Greek Council for Refugees. (2022). *Country Report: Legal assistance for review of detention*. European Council on Refugees and Exiles.
- Greek Council for Refugees. (2022). *Country Report: Reception Conditions*. European Council on Refugees and Exiles.
- Greek Council for Refugees. (2022). Fast-track border procedure (Eastern Aegean islands). En G. C. Refugees, *Country Report: Greece*.
- Greek Council for Refugees. (2022). Freedom of movement. En G. C. Refugees, *Country Report: Greece*. European Council on Refugees and Exiles.

- Greek Council for Refugees. (2022). List of authorities intervening in each stage of the procedure. En G. C. Refugees, *Country report: Greece*. European Council on Refugees and Exiles.
- Greek Council for Refugees. (2022). Types of accommodation. En G. C. Refugees, *Country Report: Greece*.
- Greek Council for Refugees and Oxfam. (2020). *Diminished, derogated, denied. How the right to asylum in Greece is undermined (...)*. Oxfam - GCR.
- Human Rights Watch. (2022). *Greece. Events of 2021*. HRW.
- Iliaktida AMKE. (15 de Septiembre de 2022). *About Iliaktida*. Obtenido de <https://iliaktida-amea.gr/en/about/>
- Instituto de Estudios sobre Conflicto y Acción Humanitaria (IECAH). (15 de Septiembre de 2015). *Curso Protección en la Acción Humanitaria*. Obtenido de <https://iecah.org/curso-virtual-proteccion-en-la-accion-humanitaria-2/>
- Inter Agency Standing Committee (IASC) Principals. (2013). *The Centrality of Protection in Humanitarian Action*. IASC.
- International Organization for Migrations (IOM). (15 de Septiembre de 2022). Obtenido de GLOBAL COMPACT FOR MIGRATION: <https://www.iom.int/global-compact-migration>
- International Organization for Migrations. (15 de Septiembre de 2022). *Missing Migrants Project*. Obtenido de <https://missingmigrants.iom.int/>
- International Rescue Committee. (2016). *Learning from Lesbos. Lessons from the IRC's Early Emergency Response in the*. IRC.
- International Rescue Committee. (2022). *What is the EU-Turkey deal?* IRC.
- International Rescue Committee et al. (2021). *Joint NGO Briefing on the situation in Greece*. IRC.
- Majalat. (25 de Mayo de 2019). *Ten international NGOs calls for helping migrants in Libya*. Obtenido de <https://www.majalat.org/news/ten-international-ngos-calls-helping-migrants-libya>
- Mandal, R. (2005). *Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention ("Complementary Protection")*. Ginebra: United Nations High Commissioner for Refugees.
- Markham, L. (21 de Abril de 2022). 'A disaster waiting to happen': who was really responsible for the fire at Moria refugee camp? *The Guardian*.
- Médecins Sans Frontières. (2021). *Constructing crisis at Europe's borders. The EU plan to intensify its dangerous hotspot approach on Greek islands*. MSF.
- Médecins sans frontières. (2022). *Fear, beatings and forced returns for people seeking safety on Greek island of Samos*. MSF.

- Melzer, N. (2019). *Derecho Internacional Humanitario. Una introducción integral*. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja.
- Mendia, I. (2000). Migraciones forzadas. En K. Pérez de Armiño, *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Bilbao: Icaria, Hegoa.
- Nianias, H. (5 de Enero de 2016). Refugees in Lesbos: are there too many NGOs on the island? *The Guardian*, págs. <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2016/jan/05/refugees-in-lesbos-are-there-too-many-ngos-on-the-island>. Obtenido de <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2016/jan/05/refugees-in-lesbos-are-there-too-many-ngos-on-the-island>
- Nicholson , F., & Kumin , J. (2017). *A guide to international refugee protection and building state asylum seekers. Handbook for parliamentarians*. Londres: United Nations High Commissioner for Refugees.
- Oficina de Información Diplomática. (2022). *Grecia. Ficha país*. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2015 de Septiembre de 2022). *Migrants Assistance and Protection*. Obtenido de <https://www.iom.int/migrant-assistance-and-protection>
- Panayotatos, D. (2021). *'Little Has Changed' One Year after the Moria Fire in Greece*. Refugees International.
- PBJ Learning. (12 de Agosto de 2022). *Human trafficking prevention campaign – STOP THE TRAFFIK's work in Greece*. Obtenido de <https://pbjlearning.com/2022/08/12/human-trafficking-prevention-campaign-stop-the-traffiks-work-in-greece/>
- Peace Corps Community for Refugees. (15 de Septiembre de 2022). *History of the Refugee Crisis in Lesbos*. Obtenido de <https://www.pcc4refugees.org/cpages/overviewrefugee>
- Pécoud, A. (2021). Narrating an ideal migration world? An analysis of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. *Third World Quarterly*, 16-33.
- Pérez de Armiño, K. (2000). Vulnerabilidad. En K. Pérez de Armiño, *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Bilbao: Icaria, Hegoa.
- Pérez de Armiño, K. (2014). *Vulnerabilidad y desastres, causas estructurales y procesos de la crisis de África*. Bilbao: Instituto Hegoa .
- Pérez de Armiño, K., & Areizaga, M. (2000). Seguridad humana. En K. Pérez de Armiño, *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Bilbao: Icaria, Hegoa.
- Pérez de Armiño, K., & Zirion, I. (2010). *La acción humanitaria como instrumento de construcción de la paz. Herramientas, potencialidades y críticas*. Bilbao: Hegoa. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional.

- Real Academia Española de la Lengua, R. (15 de Septiembre de 2022). *Definición de "proteger"*.
- Refugee Support Aegean. (2022 de Septiembre de 2022). *Detention and Reception Conditions*. Obtenido de <https://rsaegean.org/en/detention-and-reception-conditions/>
- Reuters. (2 de Septiembre de 2022). Greece plans to extend fence on land border with Turkey. *Reuters*.
- Rey Marcos, F., & de Currea-Lugo, V. (2002). *El debate humanitario*. Barcelona: Icaria.
- Ruiz-Giménez Arrieta, I. (2017). Una mirada crítica al «humanitarismo» desde los estudios positivistas. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 173-196.
- Slim, H., & Bonwik, A. (2005). *Protection. An ALNAP guide for humanitarian agencies*. Londres: ALNAP c/o Overseas Development Institute.
- Status, T., Eydoux, T., Weil-Rabaud, A., Bretonnier, M., Bellanger, E., Sahli, A., & Rafenberg, M. (28 de Junio de 2022). Video investigation: Greek police uses 'slave' migrants to push back other migrants. *Le Monde*.
- Tjensvoll Kitching, G., Haavik, H., Tandstad, B., Zaman, M., & Darj, E. (2016). Exploring the Role of Ad Hoc Grassroots Organizations Providing Humanitarian Aid on Lesbos, Greece. *PLoS Curr*.
- Tramoutanis, A. (2021). *Addressing the protection gap in Greece*. ODI.
- UNHCR. (2007). *UNHCR, Refugee Protection and International Migration*. UNHCR.
- UNHCR. (2022). *UNHCR Greece mid-year factsheet 2022*. UNHCR.
- UNHCR Greece. (2021). *ESTIA: A home away from home. November 2015-September 2021*. UNHCR and European Union.
- UNICEF . (2021). *Submission to the Thematic Report of the OHCHR. Pushback Practices and their Impact on the Human Rights of Migrants*.
- United Nations High Commissioner for Refugees. (2001). UNHCR's Protection Mandate. *UNHCR 2001 Global Appeal*, 23-27.
- United Nations High Commissioner for Refugees. (2015). *Placing Protection at the Centre of Humanitarian Action. A Contribution to the World Humanitarian Summit*. UNHCR.
- United Nations High Commissioner for Refugees. (15 de Septiembre de 2022). *Refugee definition*. Obtenido de <https://emergency.unhcr.org/entry/55772/refugee-definition>
- United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. (2020). *What do we mean by "protection" for migrants?* OHCHR. Obtenido de <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/GlobalCo mpactMigration/Protection.pdf>

- Vallianatou, A. I. (2022). Lesvos: How EU asylum policy created a refugee prison in paradise. *Chatam House*.
- Vosyliute , L., & Conte, C. (2019). *Crackdown on NGOs and volunteers helping refugees and other migrants*. Research Social Platform on Migration and Asylum.
- World Vision. (15 de Septiembre de 2022). *Our Impact*. Obtenido de https://www.wvi.org/emergencies/coronavirus-health-crisis/our-impact?fbclid=IwAR0n2_ICvL48ywmuJiV3kLsh8sF6pf2BD6Ce629zBDuaPo_oLHPCMkrJbJc