

Área: Demografía, Población y Migraciones Internacionales  
ARI N° 35/2008 (traducido del inglés)  
Fecha: 21/05/2008



**ari**

## El control de la migración en Grecia: políticas, problemas y oportunidades

*Anna Triandafyllidou \**

**Tema:** La principal ruta de la migración irregular de Asia a Europa pasa a través de Turquía y llega hasta Grecia, que también recibe inmigrantes irregulares de los antiguos países comunistas.

**Resumen:** La principal ruta migratoria de Asia a Europa pasa a través de Turquía y llega hasta Grecia, cuya frontera está expuesta a dos importantes vías migratorias: una desde Asia, Oriente Medio y África a través de Turquía hacia las islas o la región nordeste de Tracia; y otra desde los antiguos países comunistas a la frontera norte de Grecia (principalmente desde Albania pero también desde la Antigua República Yugoslava de Macedonia y desde Bulgaria). En general, los controles de las migraciones internas y externas no han paliado realmente el problema, entre otros motivos porque la presión migratoria es muy fuerte, las redes de tráfico de emigrantes están creciendo y, al mismo tiempo, no hay canales para la migración legal. Grecia necesita adoptar una política de gestión de la migración pro-activa con el fin de regular con más eficacia su mercado del trabajo y de combatir la migración irregular.

### **Análisis:**

#### *Desarrollo de la política de migración griega*

En la actualidad, Grecia acoge a más de un millón de inmigrantes de los países no comunitarios, quienes representan el 10% de la población residente. La migración se ha desarrollado principalmente a través de las entradas no autorizadas o a través de entradas legales pero con residencia no autorizada y trabajo en la economía sumergida. La migración comenzó a finales de los años 80 y, sobre todo, a principios de los 90 de forma bastante inesperada, cuando la mayoría de los inmigrantes procedían de países vecinos como Albania y Bulgaria, aunque el número de griegos étnicos provenientes de Albania y de los países de la ex Unión Soviética –Georgia, Rusia, Armenia y Kazajistán– también era considerable. Por lo tanto, los movimientos migratorios hacia Grecia pueden vincularse en gran medida al colapso de los regímenes comunistas de la Europa del Este y los Balcanes. La migración siguió aumentando a lo largo de los 90 y de los primeros años del siglo XXI pese a la existencia paralela de tasas de desempleo internas bastante elevadas (10%-12%). Los sectores en los que trabajan los inmigrantes son distintos, sin embargo, a los sectores en los que buscan trabajo los desempleados griegos con educación secundaria o superior. En Grecia, como en otros países del sur de Europa, los inmigrantes no solo ocupan puestos de trabajo que los nativos no quieren realizar sino que crean “demanda” en sectores como el cuidado de mayores y de niños, limpieza, pequeñas reparaciones, trabajo en la construcción, jardinería y hostelería. La mano de obra inmigrante, numerosa y relativamente barata, en estos sectores ha provocado una

---

\* Firma

---

demanda de las familias urbanas y rurales que de otro modo no hubiesen contratado ayuda.

Grecia no tenía un marco legal para controlar y gestionar la afluencia migratoria hasta principios de los 90. La primera ley con la que se intentó regular este asunto fue votada en 1991 y se centraba principalmente en controles más estrictos en las fronteras al tiempo que prácticamente hacía imposible la entrada legal y el asentamiento de extranjeros que deseaban trabajar en Grecia. Pese a la severidad de la ley de inmigración griega —que entre otras cosas prohibía cualquier contacto entre extranjeros indocumentados y los servicios públicos— la afluencia continuó. La gran cantidad de inmigrantes indocumentados residiendo y trabajando en el país (cerca de medio millón según cálculos aproximados a mediados de los años 90) condujo al primer programa de regularización votado en 1997 y puesto en vigor en 1998. Más de 370.000 personas participaron en la primera fase del programa de regularización de 1998, que les dio acceso a la Carta Blanca, cuya validez se centraba en un período de transición durante el cual los solicitantes podían postular a un Permiso de Residencia Temporal (*Green Card*). Sin embargo, los problemas burocráticos y administrativos en la aplicación del programa fueron tales que solo 212.000 individuos presentaron solicitud para la segunda fase del programa y no se sabe cuántos de ellos lograron obtener el permiso de residencia.

La primera ley de inmigración integral fue votada en 2001 con dos objetivos primordiales: la gestión a medio plazo del fenómeno (incluyendo el control de las fronteras, expedición y renovación de los permisos de residencia y de trabajo, así como asuntos de naturalización de residentes extranjeros) y la puesta en marcha de un nuevo programa de regularización. Otras 360.000 personas solicitaron la regularización de su situación durante este programa pero el porcentaje de éxito se desconoce. Los dos programas de regularización se superpusieron ya que muchos solicitantes que no consiguieron obtener sus papeles para obtener el permiso de residencia volvieron a presentar su solicitud durante el programa de 2001.

En 2005, el Parlamento aprobó una nueva ley que simplificó la expedición y renovación de permisos de residencia (se suprimieron los permisos de trabajo) e introdujo un tercer programa de regularización (con unas 200.000 solicitudes, aunque tampoco esta vez las autoridades revelaron el número de solicitudes que lograron el permiso). La nueva ley contemplaba la incorporación de las directivas europeas sobre reunificación familiar y la situación de los residentes con muchos años en el país en la legislación nacional.

Por último, puesto que la ley tenía puntos débiles significativos relacionados con el proceso general de solicitudes de nuevas entradas o para la renovación de permisos que expiraban, se aprobó una enmienda en febrero de 2007 (ley 3536/2007) con vistas a simplificar el proceso. Esta última ley introdujo un nuevo programa de mini-regularización para dar otra oportunidad a quienes no habían podido renovar sus permisos de residencia porque les faltaba el sello de la seguridad social, permitiéndoles pagar al contado las contribuciones a la seguridad social que les faltaban.

La mayoría de los inmigrantes en Grecia proceden de los países vecinos. Más de la mitad de la población extranjera en Grecia es originaria de Albania, en tanto que el segundo grupo más grande procede de Bulgaria. Mientras que los ciudadanos albaneses constituyen aproximadamente el 60% del total de la población inmigrante tanto en 2001 como en 2007, los búlgaros sumaban casi el 8% de los inmigrantes legales registrados en 2007, seguidos por los rumanos (4,5%), ucranianos (4,3%), georgianos (2,7%),

paquistaníes (2,5%), rusos (2,4%) y moldavos (2,1%).

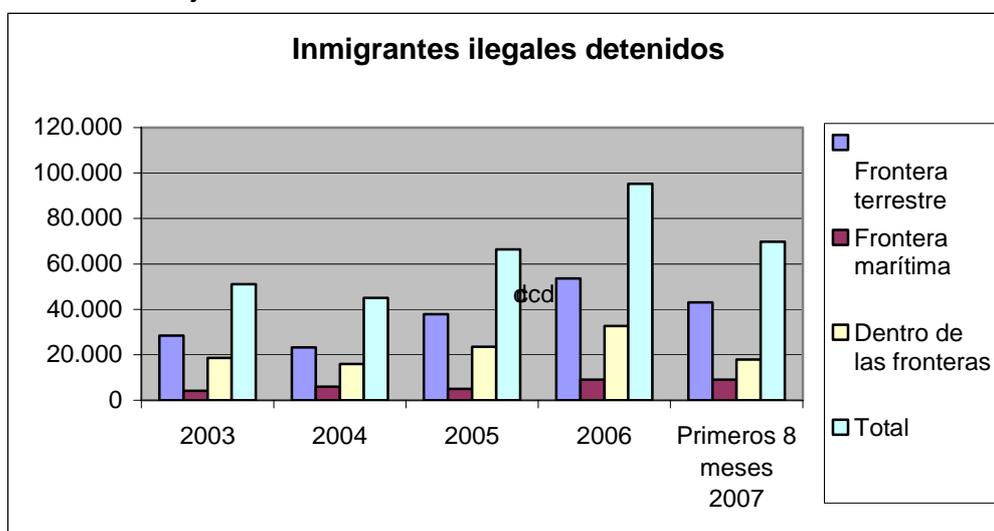
**Tabla 1. Cifras estimadas del total de inmigrantes en Grecia, 2007**

	cifra	Fuente
Permisos de residencia válidos estimados	480.000	Ministerio de Interior, permisos de residencia válidos al 15 de octubre de 2007
Permisos de residencia en trámite estimados	250.000	Ministerio de Interior, noviembre de 2007
Estimación de griegos étnicos de Albania poseedores de tarjetas de identidad especiales (EDTO)	200.000	Ministro de Interior según declaración en rueda de prensa, enero de 2007
Griegos étnicos de la ex Unión Soviética (que han recibido ciudadanía griega)	150.000	Censo de la Secretaría General para los Griegos Étnicos Repatriados, 2000
Migrantes irregulares	167.000	Estimación del autor
<b>Total (incluyendo griegos étnicos)</b>	<b>1.247.000</b>	
<b>Total (excluyendo griegos étnicos)</b>	<b>900.000</b>	

### *Entradas irregulares y control de la inmigración*

Durante los últimos 20 años, el control de las fronteras ha sido un importante reto para la política migratoria griega. En 1998, se creó la Fuerza de Control de Fronteras (*Synorifylakí*) para identificar, detener y repatriar los inmigrantes indocumentados. Este cuerpo policial no sólo actúa en las comisarías cercanas a la frontera sino también en comisarías que reciben un gran número de inmigrantes irregulares. La Fuerza de Control de Fronteras cuenta con 4.600 guardias y 500 oficiales de policía.

**Gráfico 1. Extranjeros detenidos**



Nota: cifras de 2007 referidas al período enero-agosto de 2007.

Fuente: Ministerio de Interior, Oficina de Comandancia de Policía, Departamento de Seguridad y Orden, Dirección de Extranjería, 15/X/2007.

En el período comprendido entre 2003 y 2004, unos 50.000 inmigrantes irregulares fueron detenidos bien en la frontera, bien dentro del territorio griego. Las cifras han aumentado desde 2005, año en que se produjeron 66.000 detenciones, que se elevaron a 95.000 en 2006 y a casi 70.000 en los primeros ocho meses de 2007. Sin embargo, no está claro si este incremento refleja un aumento en el número de personas que tratan de cruzar la frontera de Grecia de forma ilegal, un aumento en el número de personas que residen irregularmente en Grecia o una intensificación de los esfuerzos de los guardias fronterizos tanto en la frontera como en el interior del país.



en la base de datos de EURODAC.

En la práctica, muchos emigrantes irregulares continúan su viaje por *ferry* desde las islas, bien a pie o en camión (si es que han cruzado el río Evros) con la idea de reunirse con parientes, amigos o compatriotas en la capital griega, Atenas. A partir de ese momento, se quedan en la capital y pasan a formar parte del mercado de trabajo ilegal o se trasladan a otro país de la UE.

El número de emigrantes irregulares interceptados cuando entran en Grecia por las fronteras marítimas no es muy alto, y en su mayor parte se compone de afganos, kurdos iraquíes y paquistaníes, seguidos de kurdos turcos, otros iraquíes, turcos e iraníes, en tanto que los traficantes suelen ser turcos o griegos.

Estudios recientes parecen indicar que el tráfico de seres humanos de Oriente Medio a través de Turquía está básicamente en manos de organizaciones informales que pueden describirse como redes de agentes locales que operan como grupos independientes. Estas redes se mantienen unidas por el interés mutuo de los traficantes y sus clientes de completar el viaje y se caracterizan por relaciones de confianza interpersonal, así como por conexiones de nacionalidad, etnia, familia o amistad.

**Tabla 2. Cinco principales nacionalidades de inmigrantes ilegales detenidos en las fronteras marítimas de Grecia**

<b>País\Año</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007 (1)</b>	<b>Total</b>
Afganistán	1.851	1.254	653	928	634	1.264	3.239	9.823
Irak	2.677	1.100	166	139	304	348	471	5.205
Palestina	80	73	325	647	445	624	903	3.097
Somalia	10	139	439	234	298	182	921	2.223
Egipto	3	4	29	450	821	296	21	1.624

(1) Datos de 2007 referidos al período comprendido entre el 1 de enero y el 14 de octubre de 2007.

Fuente: Ministerio de la Marina Mercante griego, octubre de 2007.

A pesar de que altos cargos tanto de la policía griega como del Ministerio de la Marina Mercante aseguran que sus operaciones y sus empleados respetan en todo momento los derechos humanos de los inmigrantes, ha habido pruebas que indican lo contrario. En concreto, informes de la ONG europea Pro Asyl y una investigación relacionada con este informe del Defensor del Pueblo griego dan motivos para pensar que los inmigrantes irregulares se ven a menudo obligados a volver a Turquía (se les fuerza a volver a sus embarcaciones y se les lleva a aguas turcas o se les obliga a cruzar el río Evros, en Tracia, en la frontera nordeste) sin haberles proporcionado primeros auxilios y sin informarles sobre su derecho a solicitar asilo en Grecia. En algunas ocasiones supuestamente se les ha golpeado o amenazado para obligarles a dar información sobre sus traficantes.

La autoridades alegan que la mayoría de los que solicitan asilo en realidad son inmigrantes irregulares que lo que buscan es obtener una "tarjeta rosa" que les permita permanecer y trabajar legalmente en Grecia durante seis meses o hasta que su solicitud haya sido tramitada. Este punto de vista justifica indirectamente por qué no se ofrece a los inmigrantes irregulares la posibilidad de solicitar asilo. El argumento implícito es: "Si lo que quieren es engañar al sistema, para empezar la policía no debe dejarles buscar asilo".

#### *La frontera norte griega*

La segunda vía de entrada de migración irregular en Grecia es a través de las fronteras terrestres del norte. Estudios recientes muestran que entre los individuos de cada red de

---

tráfico en la zona cada uno está especializado en distintas tareas: el líder, el reclutador (de clientes inmigrantes), los transportistas o guías, los exploradores, los propietarios del hotel/casa/apartamento y los agentes policiales corruptos que completan la cadena de contrabando. La migración irregular del norte toma muchos caminos, incluido desde Turquía vía la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Bulgaria y también desde Grecia vía Albania e Italia. No todos los inmigrantes irregulares utilizan los servicios de las redes de tráfico de inmigrantes, algunos simplemente cruzan la frontera por sí solos o entran en el país de forma legal y se quedan una vez caducado el plazo de su visado.

Las operaciones de patrulla que llevan a cabo policía y los guardias fronterizos en la frontera norte para combatir la inmigración ilegal han atraído hasta la fecha menos atención de los medios de comunicación que los controles en las fronteras marítimas, lo cual es sorprendente si se tiene en cuenta que la frontera norte de Grecia ha sido el principal punto de entrada de inmigrantes indocumentados en especial durante los años 90. La explicación quizá esté en el hecho de que muchos de los inmigrantes irregulares que cruzaron la frontera por el norte lo hicieron solos o en pequeños grupos, a pie o en coche, a través de caminos no vigilados. Una segunda explicación es que muchos de estos inmigrantes irregulares utilizaron pasaportes y documentos falsos y por lo tanto entraron “legalmente” aunque en realidad su entrada y su estancia no estaban autorizadas.

#### *Controles internos*

Durante los años 90 eran frecuentes los controles internos, centrados principalmente en los inmigrantes albaneses. Desde principios hasta mediados de los 90, las deportaciones masivas, sobre todo de ciudadanos albaneses, se convirtieron en una práctica política habitual, y a menudo se utilizaban para ejercer presión sobre el gobierno albanés respecto al trato que éste daba a la minoría griega en Albania. Entre 1991 y 1995, fueron expulsados 250.400 extranjeros, en su mayoría (241.000) albaneses. Los controles se realizaban normalmente en lugares públicos, a la vista de todo el mundo y los extranjeros irregulares eran cargados en autobuses y dirigidos a Albania sin darles la posibilidad, en muchas ocasiones, de avisar siquiera a sus parientes.

Estas operaciones costaron a Grecia –y a la UE, que subvencionó en parte estas medidas como forma de controlar la inmigración irregular hacia Europa– una gran cantidad de dinero sin lograr el efecto deseado de poner un límite a la inmigración. Aparte de ser inhumanas e ineficaces, estas medidas reforzaron la visión generalizada de que la inmigración es un crimen y de todos los inmigrantes son criminales. Los controles se abandonaron en gran medida a mediados de los años 90.

Los controles internos han cambiado en los últimos años y ahora se realizan en forma de inspecciones al azar en lugares donde es probable encontrar a inmigrantes ilegales, como pueden ser los autobuses que viajan desde ciudades de la frontera a Atenas y Tesalónica. No obstante, también se producen en lugares públicos, como el metro o las paradas de autobús, parques y plazas.

#### *Acuerdos de readmisión*

Los controles policiales externos en Grecia han prestado cada vez más atención a la colaboración con países vecinos y se han firmado acuerdos de readmisión con Albania y Bulgaria, así como un Protocolo de Readmisión con Turquía, al mismo tiempo que existen acuerdos de colaboración locales respecto a la frontera greco-macedónica (Antigua República Yugoslava de Macedonia). Turquía no está aplicando en la actualidad

---

el Protocolo firmado con Grecia (menos de 2.000 personas han sido readmitidas de un total de 4.000 solicitudes presentadas por las autoridades griegas respecto a 28.000 personas).

En general, la filosofía de la aplicación de controles externos ha cambiado desde los 90: Grecia no trata de cerrar sus fronteras desde el interior sino más bien de cooperar con los países vecinos que son importantes países emisores o países de tránsito, a cambio de proporcionar programas de migración temporal y ayuda al desarrollo. Quizá las cosas podrían mejorar aún más si se llevasen a cabo más acciones de control conjuntas en el marco de la agencia FRONTEX<sup>2</sup> o con la ayuda de organizaciones internacionales como la Organización Internacional para la Migración (IOM, *International Organisation for Migration*), como en el caso de Albania e Italia, con el objetivo de combatir eficazmente el contrabando y tráfico de seres humanos y de ofrecer información a los emigrantes interesados sobre los peligros de cruzar la frontera de forma ilegal y de vivir y trabajar en Grecia sin documentos legales.

#### *Gestión de la inmigración legal y lucha contra el empleo en la economía sumergida*

Por ahora no existe una coordinación significativa en Grecia entre los controles de las fronteras externas e internas y la política general para gestionar los flujos de emigrantes y los emigrantes ya asentados. Pero si se está produciendo un aumento de la concienciación de las autoridades estatales de que la inmigración no puede detenerse mientras existan enormes desigualdades socio-económicas entre los países emisores y los receptores y haya una oportunidad para el trabajo en la economía sumergida en los mercados laborales europeos. Sin embargo, se ha hecho muy poco para abrir canales legales a la inmigración.

Las leyes de inmigración han introducido repetidas veces “trámites de invitación” para inmigrantes económicos, pero estos trámites llevan demasiado tiempo (el proceso completo suele durar entre 12 y 18 meses y los empleadores deben hacer un contrato al trabajador inmigrante cuando este se encuentra todavía en su país de origen) y, por lo tanto, no solucionan las necesidades del mercado laboral. Los trámites de invitación –tal y como son en la actualidad– no pueden responder adecuadamente a las necesidades del mercado laboral griego y en particular de los sectores en los que se emplea a inmigrantes (construcción, restauración, pequeñas fábricas y venta al por menor) dominados por las empresas pequeñas. Por lo tanto, la imposibilidad de gestionar el trabajo de los inmigrantes a través de los canales legales existentes alienta de forma indirecta la inmigración ilegal y el empleo encubierto.

Otro de los problemas importantes del sistema son los enormes retrasos en la expedición y renovación de los permisos de residencia por motivos de empleo (los plazos van de tres a 18 meses) debido a la insuficiente coordinación entre demasiadas agencias involucradas, entre otros problemas administrativos y de recursos. Estos retrasos generan lo que se ha llamado “ilegalidad de hecho” para un gran número de inmigrantes asentados legalmente en Grecia desde hace años.

---

<sup>2</sup> En la actualidad hay una operación conjunta de FRONTEX que se está aplicando en Grecia y cuyo nombre es POSEIDON (I y II, véase [http://www.frontex.europa.eu/examples\\_of\\_accomplished\\_operati/art8.html](http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati/art8.html)). Es una campaña combinada de tierra y mar cuyos objetivos son las fronteras terrestres de Grecia con Turquía en el este, Albania y Bulgaria en el norte, así como el Mar Egeo, y emplea lanchas patrulleras y todoterrenos, radares fijos y móviles, así como vigilancia aérea. Cada fase de la operación Poseidón ha llevado a la captura de menos de 1.000 inmigrantes irregulares y un total de casi 30 traficantes. Además, unos 350 inmigrantes ilegales fueron reenviados a su país de origen y se detectaron varios cientos de documentos falsificados.

**Conclusiones:** Grecia necesita matar dos pájaros de un tiro si es que quiere controlar la inmigración ilegal en los próximos años. El país necesita adoptar una política de migración proactiva que responda a las necesidades del mercado de trabajo interno al tiempo que desaliente el trabajo irregular y las entradas no autorizadas. Más concretamente, debería haber una mejor coordinación entre los esfuerzos de control internos y externos y la regulación general del mercado de trabajo: la lucha contra las entradas y estancias no autorizadas en la frontera y en el interior del país debe combinarse con: (a) aceleración y racionalización del proceso para conseguir permisos de residencia; (b) reorganización de los procedimientos para “invitar a trabajadores” que puedan demostrar el respaldo de un ciudadano o residencia legal por un año para buscar un empleo; y (c) facilitar el empleo estacional y alentar que –a través de recompensas financieras e institucionales– los emigrantes temporeros vuelvan a sus países de origen al final de la temporada alta en la agricultura o el turismo. La migración irregular en Grecia no puede mantenerse bajo control sin una gestión más eficaz de la migración laboral a través de vías legales.

Las operaciones de control de fronteras, como las que se han llevado a cabo de forma conjunta con otros Estados miembros de la UE y con FRONTEX no han tenido mucho éxito si se tiene en cuenta el número de detenciones realizadas durante esas operaciones en relación con los recursos empleados (recursos financieros y humanos y equipamiento tecnológico). Además, el alcance y los resultados de los acuerdos de readmisión son discutibles. Aunque son una prioridad para la política comunitaria, tales acuerdos suponen una pesada carga para los países no comunitarios de paso para la migración y pueden exponer a los inmigrantes irregulares (y los potenciales solicitantes de asilo) a violaciones de derechos humanos, incluyendo el regreso a sus países de origen sin respetar la Convención de Ginebra de 1952. Está fuera del ámbito de este estudio el discutir en detalle los problemas y el potencial de los acuerdos de readmisión, pero al menos es evidente por la experiencia griega que el Protocolo de readmisión entre Turquía y Grecia ha expuesto a solicitantes de asilo y emigrantes irregulares al abuso de las autoridades de ambos países sin suponer una protección eficaz de las fronteras exteriores de la UE. Una estrategia más eficiente sería reforzar las campañas de información en los principales países emisores y receptores, dirigiéndose a los propios emigrantes y no sólo a sus gobiernos.

Por otro lado, el vínculo entre la migración regular y la irregular debería estudiarse más a fondo: ¿Qué incentivos animarían a los inmigrantes irregulares a esperar una oportunidad para emigrar legalmente?, ¿cuánto tiempo estarían dispuestos a esperar?, ¿qué otros incentivos pueden afectar al momento que escojan para emigrar (por ejemplo, permisos más largos, ayuda para alquilar su casa o prestaciones para la educación de sus hijos)?

La UE podría desarrollar un “sistema de puntos”, concediendo puntos a las personas en relación con su educación, capacidades de trabajo, lazos familiares con un Estado miembro de la UE, estudios, residencia previa en ese Estado miembro y otras condiciones. Los puntos tendrían distinto valor dependiendo de los diferentes sectores de actividad. El sistema de puntos podría tener también una dimensión europea, facilitando la movilidad de los trabajadores entre estados miembro y contribuyendo a la integración del mercado común.

Hay además una necesidad urgente de estudiar las condiciones actuales en los principales países emisores y de comprender mejor la motivación de los distintos tipos de

---

emigrantes irregulares: las motivaciones de un africano subsahariano y los riesgos que está dispuesto/a a asumir para emigrar ilegalmente son distintos de los de un ciudadano ruso, chino o egipcio. Distintos niveles de necesidad económica (que van desde la pobreza absoluta al deseo de mejorar las condiciones de vida propias) y las diferentes percepciones de lo que es un estándar de vida aceptable afectan a las decisiones de los emigrantes. Mientras que las personas cuya motivación es el deseo de mejorar su situación económica o ayudar a sus hijos a ir a la Universidad o iniciar un negocio podrían ser persuadidos de esperar un año o dos para emigrar legalmente a través de un sistema de puntos, las personas que huyen de desastres naturales y de la pobreza extrema no pueden ser disuadidos de forma eficaz por controles fronterizos. En este último caso, se puede fomentar un enfoque distinto, de migración temporera, por ejemplo, donde el regreso a su país de origen se recompense con una bonificación al final de la temporada. Tales medidas deben abordar el problema de enfrentarse a la migración irregular no sólo en la frontera griega sino en todas las fronteras externas de la UE.

*Anna Triandafyllidou*  
*Fundación Helénica para la Política Europea y Exterior (ELIAMEP) y Universidad Demócrito de Tracia, Grecia*