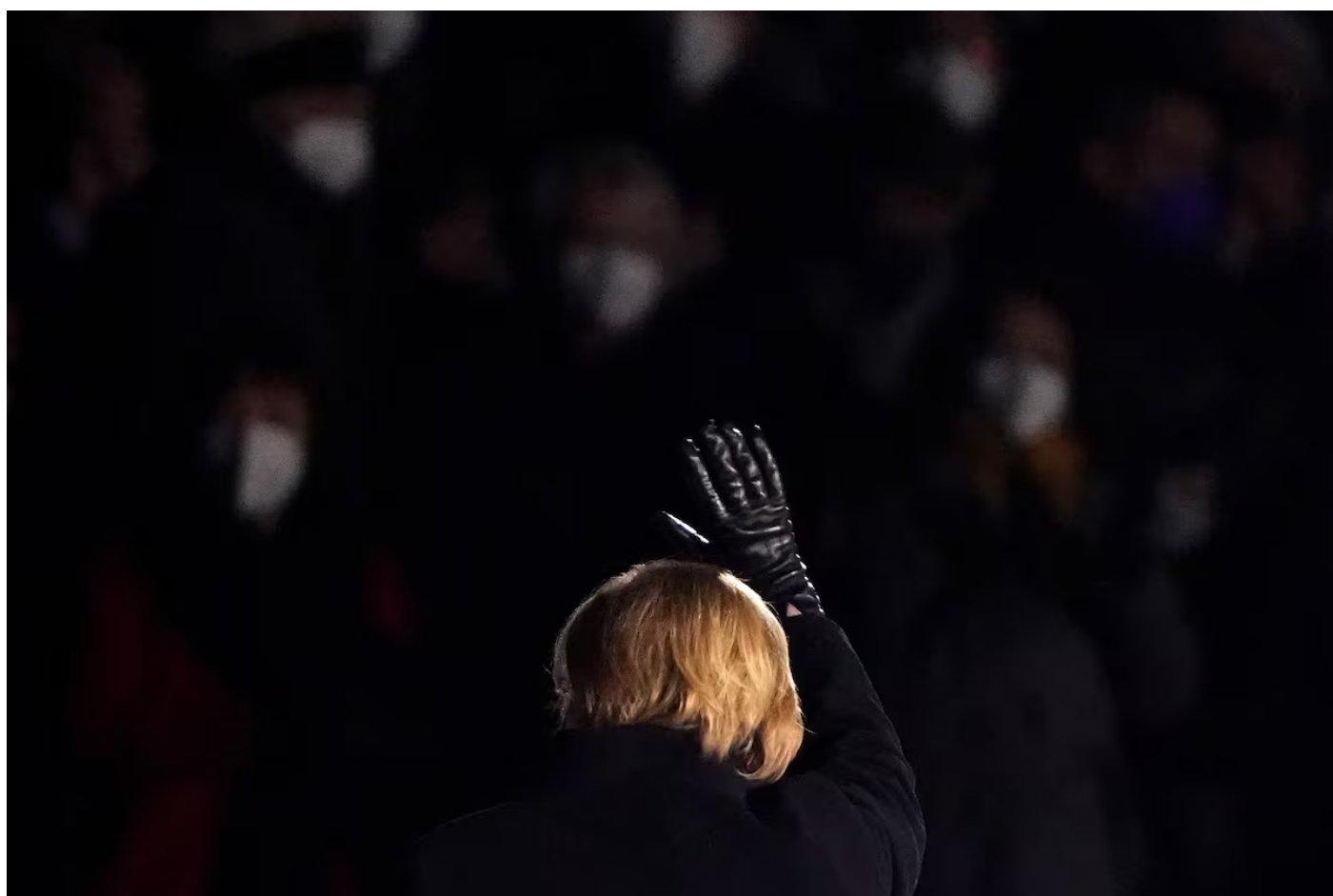


Reflexiones sobre Europa y el reto de la inmigración, por Angela Merkel

El año 2015 marcó un antes y un después en la inmigración ilegal hacia Europa. En este extracto de 'Libertad' dedicado a aquel momento, la excanciller de Alemania reflexiona sobre lo que supuso para el conjunto de la Unión Europea. Las memorias de Merkel se publican el 26 de noviembre



Angela Merkel saluda en la ceremonia militar de su despedida el 2 de diciembre de 2021 en Berlín (dejó el cargo de canciller el 8 de diciembre).

CLEMENS BILAN (GETTY IMAGES)

ANGELA MERKEL

24 NOV 2024 - 05:40 CET

     17 

En la noche del sábado 18 al domingo 19 de abril de 2015, una embarcación abarrotada de refugiados zozobró en el Mediterráneo en su trayecto de Libia

a Italia. Cientos de personas perdieron la vida. Aquel domingo, en el que Joachim [Sauer, marido de Angela Merkel] cumplía 66 años, estábamos en Hohenwalde. Esa misma tarde, Matteo Renzi, primer ministro italiano, me llamó al móvil y me pidió apoyo para convocar cuanto antes a los jefes de Estado y de Gobierno europeos a un Consejo Extraordinario de la UE. La fiesta de cumpleaños había terminado.

—Te entiendo, se trata de una gran tragedia, pero si nos reunimos tenemos que tomar decisiones concretas —le comenté para que reflexionara al respecto.

—No te falta razón, pero tenemos que reunirnos —prosiguió—, ya se lo he hecho saber a Donald Tusk [entonces presidente del Consejo Europeo], debe quedar claro que no se trata de un problema estrictamente italiano, sino que afecta a toda Europa. No podéis dejarme solo frente a esto.

Sabía que Matteo Renzi tenía razón, sobre todo porque no era la primera catástrofe de este tipo que ocurría frente a las costas de su país. Un año y medio antes, en octubre de 2013, después de que dos embarcaciones naufragaran en el Mediterráneo y se ahogaran varios centenares de refugiados, Italia puso en marcha la Operación Mare Nostrum para que la Marina y los guardacostas italianos rescataran a refugiados en peligro de naufragar y detuvieran a los guías de esas pateras. En octubre de 2014 se puso fin a la operación después de que los ministros del Interior europeos pusieran en marcha la Operación Tritón, bajo la dirección de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), creada en 2004 para proteger las fronteras exteriores de Europa. Sin embargo, ni siquiera Tritón pudo evitar la tragedia acaecida la noche del 18 al 19 de abril de 2015.

Con su llamamiento a no dejar sola a Italia de nuestra conversación telefónica, Renzi tocó la herida abierta del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), que se remonta al Convenio de Dublín adoptado por los 12 Estados miembros de la Comunidad Europea en la capital irlandesa el 15 de junio de 1990 y que lleva el nombre de esta cumbre. Trece años después, en marzo de 2003, entró en vigor un primer reglamento sucesor denominado Reglamento Dublín II, seguido unos meses más tarde por el Reglamento Dublín III, que se aplicó en los Estados miembros de la Unión Europea, así como en Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein, y que determinaba cuál de estos países debía hacerse cargo del procedimiento de asilo del ciudadano de un tercer país o de un apátrida. Estipulaba en esencia que, salvo algunas excepciones, el

examen y aprobación de una solicitud de asilo debía realizarse en el país al que el solicitante de asilo había llegado en primer lugar; es decir, en la mayoría de los casos, en las fronteras exteriores de la Unión Europea. Tal como estaban las cosas, en vista de las rutas de huida de los refugiados a través del Mediterráneo, casi siempre se trataba de los Estados mediterráneos de Grecia, Italia y España. Durante mucho tiempo, Dublín III alejó el problema de todos los demás Estados, incluida Alemania. Nosotros, que geográficamente estábamos situados en el centro de la Unión Europea, podíamos beneficiarnos del espacio Schengen, un mercado único sin controles en las fronteras interiores, y no teníamos que preocuparnos de lo que ocurría en las fronteras exteriores de la Unión Europea, lo que resultaba cómodo, pues nos habíamos adaptado bien a la situación. Interviniera o no Tritón, los países mediterráneos tuvieron que hacerse cargo de las consecuencias de dramas como el ocurrido frente a las costas de Italia la noche del 18 al 19 de abril de 2015, en ese caso la misma Italia. En términos jurídicos formales, este procedimiento era correcto, pero desde el punto de vista político y humanitario no era defendible de ninguna manera.

(...) A las puertas de Europa se produjeron acontecimientos cuyas consecuencias empujaron a cada vez más personas a huir de sus hogares: a finales de 2010, en Túnez se inició la Primavera Árabe, llamada así por las grandes esperanzas a las que se asociaba, con levantamientos contra Zine el Abidine Ben Alí, su autocrático presidente. Las protestas se extendieron a Libia y Siria, entre otros países. En el verano de 2011, tras la caída del líder revolucionario libio Muamar el Gadafi, el Estado libio se derrumbó. A las mafias de traficantes les resultó sencillo que cada vez más refugiados procedentes sobre todo de países africanos como Eritrea y Somalia cruzaran a Europa desde la costa libia. También en el año 2011 estalló la guerra civil en Siria, que tuvo un impacto aún más grave cuando la población de ese país también intentó rebelarse contra su autocrático presidente, Bachar el Asad. Millones de sirios abandonaron el país y huyeron a Líbano, Jordania y, más de tres millones, a Turquía. Al principio, su esperanza radicaba en poder regresar pronto a su país de origen, pero a partir de 2014 esa expectativa se desvaneció y cada vez más personas intentaron llegar al norte de Europa desde Turquía a través del Egeo y de Grecia. Recuerdo perfectamente que en la primavera de 2015, al margen de una reunión del Consejo Europeo, el primer ministro de Grecia, Alexis Tsipras, me dijo que el número de refugiados que llegaban a las islas griegas procedentes de Turquía prácticamente se duplicaba cada mes, en especial con refugiados sirios, pero también afganos e iraquíes. En aquel momento recibí la información con preocupación y sospeché que el desarrollo de los acontecimientos no solo

afectaría a Grecia.

(...) Hice campaña en Europa por un reparto solidario de los refugiados, pero sin suerte. Eso sí, los ministros del Interior europeos aprobaban una y otra vez decisiones análogas con mayoría cualificada. Así, en junio de 2015 se convino repartir a 60.000 refugiados. En septiembre la cifra se duplicó a 120.000. Los términos utilizados fueron reubicación y reasentamiento. Aunque estas resoluciones apenas valían el papel en que estaban impresas. En realidad, según datos de la Comisión Europea, fueron reubicados solo 21.999 refugiados procedentes de Grecia, y 5.391 fueron acogidos por Alemania; así como 12.708 refugiados que llegaron a suelo europeo a través de Italia, de los cuales Alemania acogió a 5.446. Por lo general, los países que estaban dispuestos a acogerlos se vieron anegados por la llegada diaria de refugiados, lo que dificultó su atención, mientras que otros quisieron acoger a pocos e hicieron todo lo posible por aplazar el cumplimiento de sus promesas. Además, todos los esfuerzos por cambiar el Reglamento de Dublín III quedaron casi a la fuerza sin efecto. La acogida y reparto de refugiados en Europa demostró de manera amarga que en la UE no existía el entendimiento común que en su día había simbolizado la comunidad europea: solidaridad y valores compartidos. Constatar esta realidad fue abrumador, pero no motivo para renunciar a mis esfuerzos.

Cuando se trató de combatir las causas de la huida y el tráfico ilegal de inmigrantes, la actitud fue otra. Se reforzó la protección de las fronteras exteriores de la UE mediante centros de inscripción, los llamados hotspots. Un grupo marítimo operativo permanente de la OTAN mejoró el intercambio de información entre la guardia costera griega y la turca, así como la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) en el Egeo. En gran medida, cabe agradecer esto a la ministra de Defensa Ursula von der Leyen, que me respaldó en la política de asilo. La misión de la OTAN proporcionó fotografías con las que combatimos con mayor eficacia las bandas de traficantes del Egeo. La Marina alemana tomó parte en esta operación. (...)

Además, a partir del verano de 2015, yo misma me centré en dar en materia de política de asilo una nueva dimensión a la cooperación entre la UE y Turquía. Desde el inicio en 2011 de la guerra en Siria, el país había acogido casi dos millones de refugiados en la frontera turco-siria, así como en el interior del país. Por lo tanto, cargaba con un peso del cual Europa durante mucho tiempo no tomó nota, ni mucho menos reconoció. Esto debía cambiar, por ejemplo, mediante el apoyo financiero de la UE a los proyectos

de refugiados in situ, ayudando a mejorar la atención sanitaria de los refugiados, convenciendo a Turquía de otorgarles permisos de trabajo, o bien abriendo las oportunidades de formación y así facilitar perspectivas de futuro en el país. Así abordamos el punto más importante de nuestra política de asilo: combatir al otro lado de las fronteras de la UE las causas de la huida. Esto redundaba en interés nuestro y de los refugiados, para que estos dejaran de morir ahogados en el mar de manera miserable tras haber confiado su suerte, a cambio de mucho dinero, a personas sin escrúpulos.



Un migrante sirio, con una foto de Merkel, tras llegar a Alemania desde Hungría durante la crisis migratoria de 2015.
SEAN GALLUP (GETTY IMAGES)

Con este punto de vista en mente y con la idea de proceder conjuntamente, mantuve conversaciones en Europa y con Turquía. (...) El 23 de septiembre de 2015, los jefes de Estado y de Gobierno europeos decidieron en un encuentro informal del Consejo Europeo intensificar el diálogo con Turquía, así como con Líbano y Jordania. Estos dos países también acogían un gran número de refugiados, en especial de Siria. Dos días después volé a Nueva York para asistir a la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. Me

reuní al margen con el presidente turco, Recep Tayyip Erdogan, para crear un grupo de trabajo turco-alemán y preparar la cumbre de la UE y África que tendría lugar en noviembre en la capital maltesa de La Valeta. No podíamos olvidar el constante trasiego de muchísimas personas procedentes de África que buscaban el camino a Europa a través del Mediterráneo.

El 5 de octubre de 2015, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, y el presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, se reunieron en Bruselas con el presidente turco y acordaron elaborar un plan de acción turco-europeo para proceder conjuntamente en la política de asilo. El 15 de octubre de 2015, el Consejo Europeo de jefes de Estado y de Gobierno aprobó el borrador presentado por la Comisión Europea.

(...) Fijamos para el 7 de marzo de 2016 un encuentro adicional entre la UE y Turquía. En aquel momento, Países Bajos ocupaba la presidencia del Consejo de la UE. La víspera del encuentro, a petición del primer ministro turco me reuní a las nueve de la noche con Mark Rutte, primer ministro de Países Bajos, en la Representación Permanente de Turquía en Bruselas. En esta reunión, Davutoglu propuso un mecanismo 1:1 sobre la base de un acuerdo de readmisión entre Turquía y Grecia, cada emigrante ilegal que llegara a las islas griegas debía ser devuelto a Turquía. En contrapartida, por cada sirio ilegal llegado a las islas griegas y derivado a Turquía, la UE debía acoger legalmente a un refugiado sirio en Turquía. Se trataba de una propuesta valiente y pionera, pero no se dirigía únicamente a desviar la emigración ilegal con medidas de protección de las fronteras, sino también a permitir cuotas de emigración legal. Rutte y yo apoyamos de inmediato la propuesta, y al día siguiente la impulsamos con éxito en el encuentro entre la UE y Turquía. En la siguiente reunión del Consejo Europeo del 18 de marzo de 2016, y en combinación con los proyectos de asistencia sanitaria, alimentación, educación e infraestructura que daban esperanzas a los refugiados que vivían en Turquía y permitían abordar las causas de su emigración, se trabajó y adoptó la propuesta como Declaración UE-Turquía. El inicio de su aplicación se estableció para el 4 de abril de 2016. Con el Acuerdo UE-Turquía, como a menudo se denomina, la UE también convino poner a disposición de Turquía hasta finales de 2018 3.000 millones de euros más y, siempre que el país satisficiera los requisitos, agilizar la liberalización de visados, así como estudiar la posibilidad de abrir otros capítulos en el proceso de ingreso en la UE. En consecuencia, la cifra de refugiados que llegaron al norte de Europa y a Alemania a través de la ruta de los Balcanes descendió ostensiblemente: un 95% respecto a octubre de 2015.

En toda la época en torno a la política de asilo recibí un enorme apoyo —que no puedo agradecer lo suficiente— de parte del presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker. (...) [Él] apoyó el Acuerdo UE-Turquía, ayudó a mejorar la situación humanitaria en los países de los Balcanes occidentales e incentivó la cooperación internacional, primero con África. Así, en la Cumbre de la UE y África del 11 y 12 de noviembre de 2015, celebrada en La Valeta (Malta), entre otras iniciativas decidimos establecer un Fondo Fiduciario de Emergencia para África de 1.800 millones de euros procedentes de la Comisión Europea y de otras aportaciones nacionales. Con este dinero debían combatirse in situ las causas de la huida y financiar las posibilidades de migración legal a la UE.

Durante los seis años siguientes, y hasta que dejé la cancillería, establecimos asociaciones para la migración de la UE con Estados africanos, los primeros fueron Etiopía, Malí, Nigeria y Senegal, que eran tanto Estados de origen como de tránsito de muchos refugiados que llegaban a Europa cruzando el Mediterráneo. Además, legislamos un acuerdo germano-egipcio sobre cooperación en materia de migración. También fortalecimos nuestra cooperación bilateral con Níger, en tanto que Estado de tránsito, y Alemania y Europa se esforzaron especialmente en consolidar la colaboración con Libia.

Conclusiones:

Uno: Muchos de los que habían apoyado mi decisión del 4-5 de septiembre de 2015 [de no rechazar a los refugiados procedentes de Hungría en la frontera entre Alemania y Austria] y que se habían involucrado en la ayuda a los refugiados encontraron dificultades para aceptar el acuerdo entre la UE y Turquía. Con frecuencia fue considerado un mero *deal* ('trato'), y no pocas veces un trato sucio. Pero ni elegí el término *deal* ni compartí el significado asociado a él. Más bien, el acuerdo fue ni más ni menos que un resultado justificable de unas negociaciones internacionales. Y lo mismo se puede decir de los acuerdos con los Estados africanos. Como sucede a menudo, también en este caso se debía responder a la cuestión de las alternativas razonables. Estaba convencida de que si rechazábamos acuerdos con Estados que no coincidieran, o no coincidieran del todo con nosotros en la manera de entender la democracia y el Estado de derecho, no lograríamos nada.

Dos: Europa debía y debe proteger sus fronteras. Por esta razón, durante mi mandato se adoptaron medidas que el gobierno siguiente desarrolló más a

fondo. Se reforzó la capacidad operativa de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), se intensificó la cooperación con las autoridades libias y se mejoró la inscripción de los refugiados que llegaban a las fronteras exteriores. No obstante, y al mismo tiempo, aun con medidas tan drásticas Alemania y Europa nunca deberían caer en la tentación de creer que dejarán de ser destinos atractivos para personas de otras regiones del mundo. No funcionará. El bienestar y el Estado de derecho convertirán siempre a Alemania y Europa en destinos deseados. Únicamente podremos abordar este asunto con éxito cuando la lucha contra los traficantes y la migración irregular esté ligada al empeño por conseguir unas cuotas de migración legal.

Tres: Nadie abandona su hogar frívolamente, incluso quienes lo hacen debido a la falta de perspectivas económicas. Pero el derecho de asilo alemán está dirigido a otras personas: solo puede procurar protección a los que huyen de la persecución política y de la guerra. Aquellos que no pueden permanecer en nuestro país, deben abandonarlo. Y el Estado debe ejecutar esto.

Cuatro: Alemania es un país de inmigración. Nuestro desarrollo demográfico y la falta de mano de obra cualificada coligada a dicho desarrollo hacen que la inmigración regular resulte indispensable. En 2019 esto fue tenido en cuenta por la Gran Coalición, cuando tras un largo debate aprobó una ley de inmigración para mano de obra cualificada de países no comunitarios, de manera que se pudieran agilizar los permisos de residencia.

Libertad (RBA), de Angela Merkel, se publica el 26 de noviembre.