



# EURODEFENSA

**Número 6**

**Segundo trimestre 2020**





# EURODEFENSA

Número 6

Segundo trimestre 2020

## ÍNDICE

	Págs
<b>Saludo</b>	
Gabriel del Toro Astobiza .....	3
<b>La Política de Seguridad y Defensa de Finlandia</b>	
Manuel de la Cámara .....	5
<b>Globalización y Gobernanza</b>	
Federico Yaniz Velasco .....	19
<b>Origen de la Política Europea de Armamento</b>	
Fernando Díez Moreno .....	25
<b>La Defensa de la Unión Europea: ¿cañones o mantequilla?</b>	
Juan A. Lopez Díaz .....	37
<b>Fuerza de Gendarmería Europea</b>	
José Luis Poyato Ariza .....	45
<b>España, país observador en el "Consejo Ártico"</b>	
Javier Jimenez-Ugarte .....	53
<b>Navegación en el Ártico</b>	
Fernando del Pozo García	
Publicado en "Revista General de Marina", Mayo 2020 .....	61
<b>Long-Lasting Solutions to the Problem of Migration in Europe</b>	
Jesús Martín Ramírez	
Publicado en el libro "A Shift in the Security Paradigm" .....	69

*Editor, Juan A. Cuadrillero Pinilla  
Miembro del CD de ED-ES*

*Las opiniones y afirmaciones contenidas en los artículos publicados en estas páginas corresponden exclusivamente a sus firmantes. Su publicación en EURODEFENSA no debe entenderse como identificación de EURODEFENCE-ESPAÑA con el pensamiento de sus autores.*

# Saludo

Junio 2020

Gabriel del Toro Astobiza

Presidente de ED-ES

Quiero que mis primeras palabras sean para expresar nuestra lealtad a S.M. el Rey y para agradecer a todo el personal sanitario, a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y a las Fuerzas Armadas la labor que están realizando para recuperar totalmente la buena situación de la salud pública en España.

Asimismo, quiero aprovechar la ocasión para agradecer al director del CESEDEN teniente general del Cuerpo de Infantería de Marina D. Francisco de Paula Bisbal Pons, por su constante apoyo a EURODEFENSE-ESPAÑA a quien espero poder saludar personalmente muy pronto y tener así la oportunidad de intercambiar impresiones sobre como colaborar en actividades futuras.

En el orden de agradecimientos me gustaría destacar también la persona de Don Antonio Garamendi, presidente de la CEOE que el pasado 25 de febrero me presentó como nuevo presidente de EURODEFENSE-ESPAÑA (ED-ES) a los miembros de nuestro Consejo de Dirección. En aquella ocasión saludé a los presentes y mostré mi satisfacción por asumir la presidencia de nuestra asociación.

Durante aquel acto, el presidente de la CEOE reiteró su ya expresado anteriormente apoyo a ED-ES. Unos días más tarde, el 5 de marzo, tuve la ocasión de saludar a los miembros de ED-ES que asistieron a la reunión ordinaria celebrada ese día en la CEOE. En aquella ocasión reiteraré mi alegría por estar al frente de nuestra asociación y mi disposición para contribuir al cumplimiento de sus fines.

En la semana siguiente iniciamos los contactos para visitar al director del CESEDEN y renovar las excelentes relaciones existentes con el más alto centro de enseñanza en temas de defensa existente en España. Cuando se habían convenido unas posibles fechas para esa visita, se declaró el estado de

*SALUDO*

alarma y todo tuvo que ralentizarse. Han pasado tres meses desde entonces y hemos tenido que adaptar nuestra actividad para cumplir las medidas tomadas por la autoridad sanitaria.

No obstante, como ya sabéis se ha publicado el Boletín EURODEFENSA 5 y se va a lanzar el 6. Además, se han seguido manteniendo contactos vía telemática con las otras asociaciones europeas de la red. Por otra parte, se ha anunciado que, si es posible, se celebrarán los encuentros internacionales de ED (RIE) del 5 al 7 de noviembre en Viena (Austria).

En el marco interno, estamos preparando la próxima reunión de ED-ES que posiblemente no se podrá celebrar hasta mediados de septiembre de 2020. De todos los detalles sobre reuniones y otras actividades se os informará debidamente. De nuevo quiero reiterar mi disposición para contribuir al cumplimiento de los fines que nos marcan los Estatutos de nuestra asociación.

Un saludo muy cordial.

# La Política de Seguridad y Defensa de Finlandia

Manuel de la Cámara  
Miembro del CD de ED-ES



D. Manuel de la Cámara ingresó en la Carrera Diplomática en diciembre de 1974, completando en septiembre de 2018 cerca de 45 años de servicio activo. Ascendió en octubre de 2015 a la categoría de Embajador de España por nombramiento del Consejo de Ministros.

Actualmente está preparando la constitución del Consejo Asesor de la Cámara de Comercio Brasil España y desarrolla varias actividades docentes.

Durante sus años de servicio, entre otros puestos relevantes, ha sido Representante Permanente adjunto de España en la OTAN (1996-1998); Embajador en Turquía y Azerbaiyán (2000-2004); Ministro Consejero en Embajada en Moscú (2006-2010); Embajador en la República Federativa de Brasil (2012-2017); Embajador en la República de Finlandia (2017-2018).

Ha publicado numerosos artículos sobre las relaciones comerciales de España con Estados Unidos, sobre la OTAN, así como sobre las relaciones de Rusia con la UE, con EEUU y con los países del Espacio post-soviético. También ha escrito sobre las relaciones bilaterales de España con Rusia, con Turquía y con Brasil.

Licenciado en Derecho, Universidad Computense. Diploma de Estudios Internacionales, Escuela Diplomática de España.

Miembro de EuroDefense-España desde 2018.

Finlandia ha manifestado recientemente su interés en adherirse a la red de Asociaciones de EURODEFENSE, con lo que pasaría a ser el miembro nº 15 de dicha red. En ese contexto tiene interés conocer los aspectos más destacados de la política de seguridad y defensa de ese país.

El presente documento resume los hitos más importantes que han marcado la evolución de la política de seguridad y defensa de Finlandia a lo largo de su historia, la importancia de su vecindad con Rusia y los condicionantes que ello conlleva, su creciente incorporación a las estructuras de seguridad occidentales -sobre todo desde el fin de la Guerra Fría- y el desarrollo de una política de seguridad basada en su propia capacidad de defensa territorial y en la cooperación con otros países y organizaciones, principalmente la OTAN, EEUU y Suecia, además de promover activamente el desarrollo de la PCSD. Finaliza con unas conclusiones sobre las perspectivas que se abren a Finlandia en este ámbito.

## **1.- Aspectos geográficos e históricos que definen la política de Seguridad y Defensa de Finlandia.**

Desde la perspectiva geográfica e histórica pueden identificarse tres elementos principales que enmarcan la política de seguridad y defensa de Finlandia<sup>1</sup>:

- Su voluntad de formar parte de forma inequívoca de la civilización occidental, a la que pertenece desde la incorporación al Reino de Suecia a finales del siglo XIII, que se prolongó durante seis siglos.
- Su relación con Rusia, país con el que mantiene 1.300 kilómetros de frontera, una relación que ha sido siempre muy sensible para ambas partes. Hito importante fue la fundación en 1703, a solo 300 kilómetros de distancia de Helsinki, de la ciudad de San Petersburgo, capital del Imperio Ruso, al que Finlandia perteneció entre 1809 y 1917. Por ello Rusia siempre trató de que Finlandia actuase como estado-tampón y evitar ataques desde allí sobre San Petersburgo. En varios periodos de la historia el territorio de la actual Finlandia fue escenario de confrontaciones armadas con Rusia.
- Su pertenencia a la región Báltica, a la que ha estado desde la Edad Media muy vinculada política y económicamente<sup>2</sup>.

Desde la segunda mitad del S. XVI, cuando Suecia libró una guerra prolongada con Rusia<sup>3</sup>, se construyeron un gran número de edificaciones fortificadas<sup>4</sup> en la parte oriental del Reino sueco -hoy Finlandia-. Las fronteras de la actual Finlandia sufrieron variaciones dependiendo de los resultados de esas guerras<sup>5</sup>. Tras el acuerdo de paz sueco-ruso de 17.09.1809, el Zar Alejandro I anunció que la conquista de Finlandia -que pasó a convertirse en un Gran Ducado dentro del Imperio ruso, aunque con cierta autonomía política- era inmutable, estableciéndose la frontera en las islas Åland, en el suroeste de la actual Finlandia.

### La I Guerra Mundial y la Revolución rusa brindaron la oportunidad

1. Puede tomarse como referencia el excelente libro de Henrik Meinander "A History of Finland", Hurst & Co, London. 2011.

2. La ciudad de Åbo (Turku) formó parte de la Liga Hanseática, que se extendía desde Novgorod hasta Brujas.

3. En 1610 las fuerzas suecas entraron en Moscú.

4. Como el Castillo de Olofsborg en Savonlinna a orillas del lago Savolax o Sveborg, en frente de Helsinki.

5. Por la Paz de Nystad de 1721 se estableció una nueva frontera, de forma que la parte occidental de Finlandia permaneció como parte de Suecia y, en cambio, Karelia y la ciudad de Viborg fueron anexionadas por Rusia.



a Finlandia de convertirse en República independiente, lo que se confirmó con la Declaración de 6 de diciembre de 1917. Lenin firmó el reconocimiento de la soberanía finlandesa pero con la intención de promover en el país un proceso revolucionario. En enero de 1918 los Guardias Rojos, fuertemente apoyados militarmente por Moscú, dieron un golpe de estado y establecieron una Comisaría del Pueblo. La guerra civil entre los Blancos (comandados por Gustaf Mannerheim, antiguo oficial del Ejército ruso) y los Guardias Rojos fue muy cruenta, finalizando tras la firma del acuerdo de paz germano-ruso de Brest-Litovsk en marzo de 1918 y la subsiguiente intervención militar alemana en Finlandia contra los comunistas y a favor de los Blancos finlandeses.

El 23 de agosto de 1939 se firmó el llamado “Pacto Molotoff- Ribbentrop” que establecía que en la esfera de poder soviético quedarían los estados Bálticos, Finlandia y Polonia Oriental. El resto de Polonia lo anexionaría Alemania. A diferencia de los Bálticos, Finlandia rechazó el establecimiento de bases soviéticas en su territorio. Pero Stalin decidió invadir Finlandia porque temía que Hitler pudiera atacar Leningrado pasando a través del territorio finlandés. La llamada “Guerra de Invierno” comenzó el 30 de noviembre de 1939 y acabó con el acuerdo de 3 de marzo de 1940, en el que Finlandia reconocía todas las exigencias de Moscú<sup>6</sup>. A pesar de sus angustiosas llamadas de auxilio, ni Suecia ni las potencias occidentales acudieron en ayuda de Finlandia, que en tres meses tuvo 67.000 bajas (24.000 muertos y 43.000 heridos)<sup>7</sup>. Los finlandeses no quisieron seguir la misma suerte que los Bálticos, que fueron anexionados a la fuerza por la URSS y gran parte de su población fue deportada a Siberia.

A la “Guerra de Invierno” siguió la llamada por los finlandeses “Guerra de Continuación”, al aceptar Finlandia el paso de 6 divisiones alemanas procedentes del norte de Noruega, si bien no quiso firmar ningún pacto con la Alemania Nazi para no destrozar sus relaciones con los demás países Nórdicos y las potencias occidentales. Al terminar la guerra insistió en que su colaboración con Alemania había sido forzada.

Como consecuencia de estas dos guerras sucesivas, Finlandia sufrió mas de 94.000 muertos y tuvo que pagar reparaciones de guerra a la URSS hasta

---

6. Básicamente, el arrendamiento de la Base Naval de Hanko por 30 años y el regreso de los límites a los del S. XVIII.

7. La Unión Soviética tuvo en esta guerra 131.000 muertos y 325.000 heridos.

1952, pero consiguió mantener su independencia y evitar el control del poder por los Comunistas Finlandeses, gracias en parte a la excelente labor reformista de los Social Demócratas coaligados mas tarde con la Liga Agraria (antecesora del actual “Partido del Centro”) cuyo representante mas destacado fue Urho Kekkonen.

En abril de 1948 Stalin obligó a Finlandia a firmar el Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua (FACMA), por el que ésta se comprometía a oponerse militarmente a todo ataque armado contra la URSS por parte de Alemania o de cualquier otro aliado suyo. Pero Finlandia logró incluir en el texto una cláusula según la cual cualquier apoyo militar soviético debía ser confirmado por ambas partes, lo que impedía la entrada del Ejército soviético sin previa consulta. Desde la firma del Tratado (que fue renovado sucesivas veces en 1955, 1970 y 1983), Finlandia se comprometía a una política de neutralidad estricta, lo que se llevó a cabo bajo de la dirección de una persona de la entera confianza de Moscú, Urho Kekkonen<sup>8</sup>. Kekkonen ejerció la Presidencia de la República durante 26 años consecutivos (1956-1982) y fue la figura dominante de la política finlandesa en ese periodo.

Kekkonen siguió una política de neutralidad estricta y logró establecer excelentes relaciones personales con los dirigentes soviéticos. Para evitar la posible instalación de armas nucleares soviéticas en territorio finlandés durante la Guerra Fría, propuso que la región nórdica fuera declarada libre de armas nucleares, pero su propuesta no prosperó. A finales de los años 1960, Kekkonen prosiguió una política de neutralidad activa, que llevó a que las negociaciones sobre control de armamentos entre rusos y norteamericanos se iniciaran en 1969 en Helsinki y a la convocatoria de una Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, que culminó con la firma del Acta Final de Helsinki en agosto de 1975 y la posterior constitución de la OSCE en Viena. Todo esto sirvió para elevar el perfil internacional de Finlandia hasta niveles nunca antes logrados. Al tiempo, Finlandia desarrollaba sus relaciones comerciales con occidente, plasmándose en la firma de un ventajoso acuerdo con la CEE en otoño de 1973 y un acuerdo con la EFTA, a la que se incorporó como miembro en noviembre de 1985.

La reunificación de Alemania, la disolución del Pacto de Varsovia y de la Unión Soviética en el periodo 1989-1991 invalidaron de hecho el Tratado FACMA, que fue sustituido por un nuevo acuerdo con Rusia como estado

8. De quien se rumoreaba que había tenido lazos con la inteligencia soviética.

sucesor de la URSS, firmado en diciembre de 1991. Con ello acababa un Tratado, el FACMA, que había sido la piedra angular de la política de seguridad y defensa de Finlandia durante 43 años.

Los sucesores de Kekkonen, los Presidentes Mauno Koivisto, Marti Ahtisaari, Tarja Halonen y el actual, Sauli Niinistö, han seguido la política de acercamiento hacia occidente, acelerada por la adhesión a la Unión Europea el 1 de enero de 1995 (junto con Suecia y Austria) y su incorporación al Euro desde el 1 de enero de 1999, siendo el único de los Países Nórdicos en hacerlo. En 1994 inició su aproximación a la OTAN tras incorporarse a la “Partnership For Peace” (PFP). En marzo de 2000 entró en vigor una nueva Constitución de la República que limita los poderes del Presidente al perder éste el rol central en la formación del Gobierno y tener que dirigir la política exterior y de seguridad en consulta con el Ejecutivo.



## **2.- Alineamiento o no alineamiento.**

Tras su incorporación a la PFP y a la UE, el Gobierno finlandés declaró que su política de seguridad era el no-alineamiento militar y una defensa independiente, pero no excluía una posible revisión de la misma si se producían cambios significativos en los mecanismos de seguridad europeos. Incluso se reservaba el derecho a solicitar su ingreso en la Alianza cuando lo

considerase oportuno.

El acercamiento de Finlandia a las estructuras de seguridad occidentales se plasmó, por ejemplo, a comienzos de los años 90, en la compra de 64 aviones de combate F/A 18 “Hornet” de fabricación norteamericana. La incorporación de los “Hornet” (desde 1995), permitió incorporar un avión con gran capacidad de combate, disponibilidad de armamentos y, sobre todo, que hacía perfectamente compatible la defensa aérea finlandesa con la de la OTAN. En la actualidad Finlandia está llevando a cabo un concurso (“HX Fighter Programme”) para la sustitución de los F/A 18 “Hornet”, al que concurren 5 ofertas: Boeing F/A-18 Super Hornet (EEUU), Dassault Rafale (Francia), Eurofighter Typhoon (Reino Unido y demás miembros del consorcio Eurofighter), Lockheed Martin F-35 (EEUU) y Saab Gripen (Suecia). El programa se encuentra en la 2ª fase, tras la cual se pedirá en el año en curso a los participantes su BAFO, con el fin de adoptar la decisión en 2021.

Aunque los documentos oficiales finlandeses indican que Finlandia “es un país que no pertenece a ninguna alianza militar”, la realidad es que cada vez está más alineada con occidente, lo que se manifiesta en tres vectores principales: Su gran interés en el desarrollo y la profundización de la PCSD, su estrecha coordinación y cooperación bilateral con Suecia en materia de defensa y su clara aproximación a la OTAN, aunque sin dar aún el paso de solicitar su incorporación a la Alianza. Como señala Matti Pesu en su estudio sobre este tema:<sup>9</sup> *“La cooperación en materia de defensa se ha convertido en el principal impulsor de la política exterior de Finlandia, lo que ha acelerado el declive del no-alineamiento”*.

Esta evolución se ha intensificado como consecuencia de las sucesivas intervenciones militares de la Rusia de Putin en el espacio post soviético, en clara violación del principio acordado en el Acta Final de Helsinki de la inviolabilidad de las fronteras en Europa. En agosto de 2008 Rusia intervino militarmente para desgajar de Georgia los territorios de Abjasia y Osetia del Sur y en 2014 para anexionarse Crimea y apoyar a los rebeldes separatistas en Ucrania Oriental.<sup>10</sup>

---

9. Matti Pesu: *“What Non-Alignment? Finland’s Security and Defense Policy stems from partnerships”* The Finnish Institute of International Affairs (FIIA) Briefing Paper N° 227. November 2017.

10. En abril de 2017, Rusia había efectuado un ataque cibernético masivo contra Estonia por la decisión del gobierno estonio de cambiar la ubicación del Soldado de Bronce (monumento al soldado soviético). El ciberataque fue el primero hecho por Rusia contra un país de la OTAN. Tallin alberga hoy el “Centro de Excelencia Cooperativa de la Ciberseguridad” de la OTAN y de la Agencia de la UE en ese ámbito.

### 3.- Una política de seguridad y defensa basada en la cooperación.

La experiencia sufrida por Finlandia en décadas pasadas, en las que se tuvo que enfrentar sola a agresiones armadas, ha modificado profundamente su concepción de la seguridad, que se basa ahora crecientemente en la cooperación. Ello sin perjuicio de que Finlandia haya mantenido siempre el servicio militar obligatorio, con un alto adiestramiento, motivación y preparación de sus soldados y de su población, centrando su esfuerzo en la defensa del territorio hasta la eventual recepción de refuerzos exteriores.

- **La cooperación entre Finlandia y la OTAN** ha cambiado radicalmente en el último lustro. Durante 20 años la cooperación con la Alianza se centró en la gestión de crisis en operaciones “fuera de área”. Pero, a partir de 2014, la tarea originaria de la defensa colectiva ha recuperado para la OTAN el papel primordial, destacando la seguridad de las rutas marítimas del Atlántico Norte, del Báltico e incluso del Ártico, lo que ha exigido realizar nuevos despliegues militares<sup>11</sup>, el pre posicionamiento de material y la intensificación de ejercicios y adiestramiento, apoyado en un incremento sustancial de medios bajo la “Iniciativa de Disuasión Europea”. Esto a su vez ha sido respondido por Rusia con su nueva doctrina naval (julio 2017) y un fuerte aumento de su despliegue y proyección, destacando su Flota del Norte (con base en la Península de Kola) y su Flota del Báltico, que protege las líneas de comunicación entre San Petersburgo y Kaliningrado, en ambos casos con una fuerte disponibilidad de misiles muy modernos y de submarinos.

Desde 2014 Finlandia ha intensificado mucho su cooperación con la OTAN, sobre todo a través de la llamada “Enhanced Opportunities Initiative”, participando en el planeamiento y realización de ejercicios, como BALTOPS, “Trident Juncture” (noviembre 2018)<sup>12</sup> y el ejercicio anual de gestión de crisis CMX sobre escenarios de artículos 4 y 5. En 2017 Finlandia modificó su legislación para permitir la prestación y recepción de ayuda con fuerzas de combate y ha firmado un MOU con la OTAN de “Host Nation Support”, desarrollado en el ejercicio multinacional “Aurora” organizado por Suecia en

-----  
11. Medidas centradas en reforzar la disuasión en los Estados Bálticos y en Polonia, tales como la “Very High Readiness Task Force” (VJTF) de la OTAN y la Enhanced Forward Presence (EFP) en los mencionados países aliados. <https://www.fiia.fi/en/publication/hard-security-dynamics-in-the-baltic-sea-region>

12. El ejercicio “Trident Juncture” incluyó un escenario de defensa colectiva bajo el artículo 5, con especial atención al entrenamiento en terreno Ártico en temperaturas muy frías y con una perfecta integración de las fuerzas de Suecia y Finlandia.

ese año, centrado en la defensa territorial de aquél país<sup>13</sup>. Para la Alianza, la capacidad combinada de Suecia y Finlandia es importante, incluyendo la capacidad de ambos países de controlar su territorio y de proporcionar apoyo logístico en caso de conflicto militar en el área del Báltico<sup>14</sup>.

- La actitud de Finlandia (y sobre todo de Suecia) con respecto a **la PCSD** fue inicialmente bastante tibia, ya que pretendían limitarla a la gestión de crisis, especialmente a los aspectos civiles de la misma. Cuando se negoció el Tratado de Lisboa los dos países Nórdicos se mostraron reticentes a la introducción de las cláusulas de solidaridad y de asistencia mutua<sup>15</sup>.

La posición de Finlandia ha cambiado radicalmente desde entonces, ya que sus líderes invocan constantemente la idea de solidaridad en el ámbito de la seguridad y la defensa y propugnan que la UE asuma un rol más importante, desarrollando capacidades militares conjuntas basadas en un concepto común de la seguridad. El Presidente finlandés Sauli Niinistö ha insistido en que es el momento para dar un decidido paso adelante en el desarrollo de la PCSD a la que debemos dar impulso los países mas comprometidos con el proyecto europeo, sin perjuicio del papel fundamental que debe seguir jugando la Alianza Atlántica. Recuerda que la Comunidad Europea nació con el objetivo fundamental de mantener la paz en Europa tras dos terribles guerras y afirma que no se puede entender la Unión sin un fuerte componente de defensa. Niinistö elogió el discurso de la Canciller alemana Merkel en Munich en enero 2017, en el que ésta insistió en que los europeos debemos hacernos cargo de nuestro propio destino.

Finlandia participa en PESCO para reforzar las capacidades de defensa e incrementar la disponibilidad de las fuerzas de los estados miembros, aunque aún es pronto para determinar el grado de participación de su industria en los proyectos. Finlandia insistió en que se incluyera una referencia al Tratado de

13. Finlandia participó con 300 efectivos en “Aurora”.

14. Ver “NATO’s return to the North Atlantic. Implications for the defense of northern Europe”. Stephen J. Flanagan. FIIA Briefing Paper N° 250. November 2018.

15. **La PCSD establece un pacto de mutua defensa exclusivamente europeo o cláusula de asistencia mutua (Art. 42.7 TFUE)**. Si un EM es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás EM le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de acuerdo con el Art. 51 de la Carta (legítima defensa colectiva), sin perjuicio del carácter específico de la política de defensa de algunos EM (los no alineados) y de los compromisos de otros en el marco de la OTAN. **Además, el Art. 222 TFUE establece una “cláusula de solidaridad”** para responder coordinadamente en caso de ataques terroristas o catástrofes naturales o humanas, previa petición de auxilio por el EM afectado. Francia invocó el pacto de asistencia mutua tras los atentados de 2015 en París.

Lisboa (las mencionadas cláusulas de solidaridad) en la Estrategia Global de la UE y en la Declaración sobre PESCO<sup>16</sup>.

En abril de 2017 se fundó, por iniciativa Finlandesa, el “Centro de Excelencia contra las Amenazas Híbridas” (“Hybrid COE”), que comenzó a funcionar en octubre del mismo año. El COE se inserta en las Propuestas Conjuntas UE-OTAN y ha sido respaldado por el Consejo Europeo y por el Consejo del Atlántico Norte. El Centro tiene por objeto analizar las diferentes formas de guerra híbrida, sus implicaciones militares y en la política de seguridad, identificar las capacidades necesarias para hacerlas frente, intercambiar experiencias, realizar ejercicios y elaborar recomendaciones a los países participantes. El COE está abierto a todos los estados miembros de la UE y de la OTAN y actualmente participan en él 27 países, entre los que se encuentra España como miembro fundador.

- **Cooperación bilateral.** Los finlandeses son realistas. Saben que no van a ingresar en la OTAN a corto plazo y que a la PCSD le falta todavía mucho recorrido. Por eso ponen mucho el acento en la cooperación militar bilateral, centrada en su tradicional objetivo de obtener ayuda política y militar en caso de necesidad. En este ámbito destacan Suecia y EEUU.

Los importantes cambios en el entorno de seguridad internacional en la segunda década del siglo XXI no han producido un aumento de la cooperación entre los países nórdicos en el ámbito de la defensa, a pesar del establecimiento de NORDEFCO en 2009 con ese objetivo y la adopción, en 2011, de una Declaración Nórdica de Solidaridad. Los planteamientos de los 5 países nórdicos en defensa son distintos y hay un límite claro: la pertenencia o no pertenencia de cada uno a la OTAN. Por otro lado, Suecia y Finlandia difieren sobre el desarrollo de la cooperación militar con los 3 Estados Bálticos, en formato "Nordic-Baltic Eight" (NB8).<sup>17</sup>

En los últimos años, Suecia y Finlandia han incrementado su cooperación bilateral en el área de la defensa. En enero de 2015 iniciaron una cooperación bilateral más intensa cuyos objetivos se plasmaban en el informe “*Final report on deepened defence cooperation between Finland and Sweden-2014*”, al que siguió una Declaración Conjunta de mayo de 2015 y un MOU de 9 de julio de

16. Con ocasión de los atentados de París de noviembre de 2015, Finlandia quiso responder a la invocación por el Gobierno francés de la cláusula de solidaridad del artículo 222 TFUE, enviando algunas fuerzas al Líbano para relevar a los soldados franceses allí desplegados.

17. Finlandia siempre ha temido verse implicada en la defensa de los Bálticos en caso de conflicto.

2018, firmado en Turku. El MOU señala que no incluye obligaciones de defensa mutua pero sí prevé entre sus actividades (20 áreas en total) el planeamiento operativo para el ejercicio del derecho de defensa colectiva en el marco del artículo 51 de la Carta de las NNUU.

La cooperación con EEUU en el ámbito de la defensa tiene, por razones obvias, una importancia fundamental para Finlandia. En octubre de 2016 ambas partes firmaron una Declaración de Intenciones (SOI) centrada en varios ámbitos de cooperación (ejercicios y adiestramiento, intercambio de información e interoperabilidad), participando ambos en ejercicios como el ya mencionado “Aurora 2017” o el “Red Flag Alaska” de la Fuerza Aérea en 2018.

La incertidumbre sobre la política de Estados Unidos con respecto a Europa desde la llegada a la Presidencia de Donald Trump preocupa a Finlandia. El Presidente Finandés Niinistö ha visitado dos veces Washington desde que Trump tomó posesión (la última el 2 de octubre de 2019). En abril de 2018 se firmó en Washington una Declaración Tripartita Conjunta de Intenciones (SOI) sobre Seguridad y Defensa entre los Ministros de Defensa de Suecia y Finlandia y el Secretario de Defensa de EEUU. La Declaración prevé el desarrollo de una mayor interoperabilidad militar, una mas estrecha coordinación en la política de defensa y una mayor vigilancia en la región del Mar Báltico.

Por lo demás, Finlandia ha venido manteniendo también estrechas relaciones en el ámbito de la defensa con el Reino Unido y con Alemania, habiendo firmado con esos países sendos Acuerdos Marco<sup>18</sup> y también, mas recientemente, con Francia.

#### **4.- El creciente alineamiento con Occidente molesta a Rusia.**

La intensificación de la cooperación en defensa de Suecia y Finlandia con la OTAN y con los países occidentales disgusta a Moscú. En julio de 2018, el entonces Ministro ruso de Defensa, Sergei Soigu, lanzó una nada velada amenaza al afirmar que la cooperación de ambos países con EEUU y con la OTAN y la realización de ejercicios<sup>19</sup> en la zona del Báltico obligaba a Rusia a

18. Finlandia participó en el “Joint Expeditionary Framework” liderado por los británicos y está dispuesta a participar en iniciativa “País Marco” promovida por Alemania. Preocupa a Finlandia el papel que el RU jugará en la defensa europea tras el Brexit.

19. El ejercicio “Aurora 17” se celebró en el mismo mes y en la misma región que las maniobras rusas “Zapad”.



adoptar contramedidas. Estas declaraciones fueron ratificadas en un artículo publicado en la revista de las Fuerzas Armadas rusas “Krasnaya Zvezda” (“Estrella Roja”) sin que fueran desautorizadas por el Gobierno ruso. Se decía en el artículo que: “A pesar de que (Suecia y Finlandia) han anunciado reiteradamente que mantienen los principios de neutralidad y que ninguno tiene intención de incorporarse a la OTAN, lo cierto es que ambos están ampliando su cooperación con la Alianza”. Ponía como ejemplo los acuerdos de “Host Country” firmados por los dos países con la OTAN, añadiendo que “Esto es propio de las alianzas militares, no de países neutrales”. También afirmaba que el MOU tripartito firmado en Washington en mayo de 2018 era un paso más hacia la adhesión a la OTAN de esos dos países.

El Presidente Putin ha manifestado públicamente en varias ocasiones que, si Finlandia se incorpora a la OTAN, entonces Rusia la trataría como un adversario. El Presidente Niinistö -que juega un papel principal en la política de seguridad de Finlandia- nunca ha querido tomar posición públicamente a favor del ingreso en la Alianza, conocedor de las consecuencias que ello podría tener en las relaciones con su poderoso vecino oriental.

El “Advisory Board for Defence Information” (ABDI) ha publicado en enero de 2020 un informe titulado “*Finn’s Opinion on Foreign and Security Policy, National Defence and Security*”,<sup>20</sup> en el que se recogen los más recientes sondeos de opinión de la ciudadanía sobre los principales aspectos de la política de seguridad y defensa de Finlandia. Según el sondeo, un 64% de los encuestados considera que Finlandia no debería solicitar el ingreso en la Alianza Atlántica (solo el 28% está a favor), si bien un 57% se muestra favorable a la cooperación militar con la OTAN. Un 96% es favorable a la cooperación militar con Suecia y un 80% a hacerlo con todos los países nórdicos. Un 69% piensa que la pertenencia a la UE incrementa la seguridad de Finlandia y un 88% es favorable a la PCSD. Un 52% aprueba la cooperación militar con EEUU.

## CONCLUSIONES

Desde 2014, una Rusia asertiva y revisionista del orden europeo ha incrementado considerablemente las medidas defensivas y ofensivas en el

20.

[https://www.defmin.fi/en/tasks\\_and\\_activities/media\\_and\\_communications/the\\_advisory\\_board\\_for\\_defence\\_information\\_abdi/bulletins\\_and\\_reports/finns\\_opinions\\_on\\_foreign\\_and\\_security\\_policy\\_national\\_defence\\_and\\_security\\_2019.10187.news](https://www.defmin.fi/en/tasks_and_activities/media_and_communications/the_advisory_board_for_defence_information_abdi/bulletins_and_reports/finns_opinions_on_foreign_and_security_policy_national_defence_and_security_2019.10187.news)

Báltico, el norte de Europa e incluso en el Ártico, con amplios despliegues de modernos misiles de doble capacidad, maniobras militares a gran escala (“Zapad”), frecuentes violaciones del espacio aéreo de los países vecinos (también de Finlandia), operaciones de inteligencia y desinformación y guerra híbrida.<sup>21</sup> La respuesta occidental ha sido la reorientación de la Alianza hacia su tarea fundamental de defensa colectiva, con nuevos mecanismos de disuasión que hagan mas creíble la voluntad de hacer frente a los compromisos Artículo 5. El nuevo entorno ha propiciado una clara aproximación de Suecia y Finlandia a la Alianza, aunque sin dar el paso de solicitar su incorporación a la misma.

*The Finnish Government Defense Report 2017*,<sup>22</sup> describe con precisión el entorno de seguridad en el que se encuentra actualmente Finlandia y expone los factores principales que afectan a su defensa, a saber:

- El tiempo de alerta temprana (“early warning”) de las crisis militares se ha reducido y el umbral para el uso de la fuerza ha bajado. La vulnerabilidad de la sociedad ha aumentado.
- La actividad militar se ha incrementado en la región del Mar Báltico.
- Un conflicto en esa región tendría un impacto inevitable sobre la seguridad de Finlandia. Es difícil que se mantuviera libre el acceso a los espacios marítimo y aéreo en el Báltico en caso de una potencial crisis. La interferencia en las líneas de navegación que comunican con occidente impactaría a toda la sociedad.
- La amenaza o el uso de la fuerza contra Finlandia no puede ser excluido.
- Dado que la naturaleza de la guerra se ha hecho más compleja, la gama de instrumentos empleados contra Finlandia sería amplia, e incluiría medios militares y no militares.
- La defensa de Finlandia exige disponer de la capacidad de desarrollar operaciones terrestres, marítimas, aéreas y en el ciberespacio. Esto destaca la necesidad de disponer principalmente de capacidades de inteligencia, de ciberdefensa, defensa contra sistemas de armas de largo alcance y agilidad por parte de las diferentes ramas de la administración en situaciones de rápida evolución.<sup>23</sup>

21. En 2016 Rusia “filtró” a través de la frontera con Finlandia grupos de individuos armados no identificados, se cree que como advertencia por el acercamiento finlandés a la OTAN. En el Ejercicio “Zapad-13” se simuló un ataque contra Suecia y Dinamarca.

22. [https://www.defmin.fi/en/publications/the\\_governments\\_defence\\_report\\_2017](https://www.defmin.fi/en/publications/the_governments_defence_report_2017)

23. Informe citado, pág. 10.

Es evidente que Moscú trata por todos los medios a su alcance de evitar que Suecia y Finlandia se incorporen formalmente a la Alianza, aunque no ha podido frenar la creciente aproximación de ambos países a la misma, porque sienten la amenaza del vecino ruso. No es previsible que Finlandia diera el paso si no lo hiciera también Suecia. Por el momento no parece que lo vayan a dar, porque son conscientes de que ello provocaría una fuerte crisis en sus relaciones con Moscú. Su incorporación a la OTAN se aceleraría en el caso de producirse una confrontación militar en la región, de la que no podrían mantenerse al margen.

La situación actual tiene sus desventajas ya que estos dos países no pueden participar en el sistema de planeamiento aliado, ni en su estructura militar, ni gozan de las garantías del Artículo 5.

En cuanto a la UE, Finlandia es firme partidaria de un sólido avance en el desarrollo de la PCSD, de forma que la Unión se dote de las capacidades necesarias para asumir responsabilidades también en el área de la defensa. Los finlandeses tratan de que se establezca claramente el principio de solidaridad en seguridad y defensa como parte esencial del proceso de integración europea, aunque su planteamiento (solidaridad) no es tan nítido en otros ámbitos de dicha integración.

Mientras tanto, Finlandia sigue tratando de jugar su papel de “puente” entre occidente y Rusia, como lo hizo durante la Guerra Fría. El hecho más reciente fue la “Cumbre” entre los Presidentes Vladimir Putin y Donald Trump que se celebró en Helsinki el 17 de julio de 2018. Es probable que Finlandia continuará esforzándose en este sentido porque ello sin duda es un elemento que refuerza su seguridad.

25 de marzo de 2020



# Globalización y Gobernanza

Federico Yaniz Velasco  
Vicepresidente de ED-ES



D. Federico Yaniz Velasco es General del Ejército del Aire. Tras numerosos destinos de carácter operativo se diplomó de Estado Mayor del Aire, de Estado Mayor Conjunto y de Estadística (grado Superior) en la Universidad Complutense.

Ha servido en el Estado Mayor del Aire, Escuela Superior del Aire como profesor y Jefe de la 2ª División del Estado Mayor Conjunto. Durante su mando en este último destino se pusieron los cimientos del Centro de Inteligencia de las FAS (CIFAS). Director adjunto del Estado Mayor Internacional de la OTAN y Jefe de la

División de Cooperación y Seguridad Regional de dicho Estado Mayor (2001-2005). En su puesto contribuyó al desarrollo de la Asociación para la Paz y el Dialogo Mediterráneo de la Alianza Atlántica. En la reserva, fue Director del Museo de Aeronáutica y Astronáutica.

El año 2013 obtuvo el título de Doctor en Economía de la Empresa por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. El general Yaniz es periodista titulado y ha escrito varios libros y más de 300 artículos sobre de Estrategia, Logística, Historia de la Aviación y asuntos OTAN. Realizó el XX Curso de Defensa Nacional y es Vicepresidente de ADALEDE.

Es miembro de la Junta Directiva de la Asociación Atlántica y Vicepresidente de EURODEFENSE-ESPAÑA. Pertenece al Consejo Asesor del Instituto de Historia y Cultura Aeronáutica.

## Introducción

La globalización es generalmente considerada como un fenómeno que caracteriza nuestro tiempo. Ha habido períodos de la Historia en que la globalización ha avanzado rápidamente; en otros el avance ha sido lento o no se ha producido. Desde la primera vuelta al mundo culminada por Juan Sebastián Elcano en 1522 hasta el final de la Segunda Guerra Mundial el avance hacia la globalización fue gradual, pero a partir de 1945 se aceleró el proceso. Cuando se contempla la situación de la globalización es inevitable referirse a la Organización de las Naciones Unidas por su carácter universal y su vocación regulatoria. La ONU es la mayor organización internacional existente y está conformada por organismos especializados, departamentos y oficinas. Además, dirige el desarrollo de diversos programas y administra un número notable de fondos. La globalización ha facilitado una cada vez más intensa y extensa relación entre los numerosos actores de la escena mundial. Esa realidad exige la existencia de una gobernanza que asegure el respeto por todos de los derechos del hombre, de la democracia y del imperio de la Ley.

Para apoyar el desarrollo de todos los habitantes de la Tierra y para evitar situaciones como las ocurridas durante la crisis del corona virus, se propone iniciar lo antes posible una profunda reforma y revitalización de la ONU y de toda su red de organizaciones, fondos y oficinas diversas.



## **Globalización**

Según el Diccionario de la RAE, globalizar es en su primera acepción integrar en un todo cosas diversas; en la segunda es universalizar, dar a algo carácter mundial. En los primeros años de la era cristiana, el Imperio Romano era el poder hegemónico en una gran parte del mundo conocido y se puede considerar que dentro de sus límites se desarrolló una globalización incipiente.

El primer paso hacia una globalización como la entendemos hoy fue dado por Juan Sebastián Elcano cuando llegó a Sanlúcar de Barrameda tras una larga travesía iniciada en el mismo puerto el 20 de septiembre de 1519. El año pasado se ha celebrado el 500 aniversario de la partida de Sanlúcar de las cinco naves que componían inicialmente la flotilla. La expedición marítima fue financiada por la Corona española y capitaneada en la primera parte del

periplo por Fernando de Magallanes. Al final del viaje desde las Filipinas, Elcano completó la primera **circunnavegación de la Tierra**. Cuando el 6 de septiembre de 1522 la nao Victoria llegó a Sanlúcar, pasó a ser la primera embarcación de la historia en dar la vuelta al mundo. La hazaña de Elcano permitió comprobar de una manera innegable la forma esférica de la Tierra, circunstancia que hasta entonces no había sido probada. Ese conocimiento facilitó la subsiguiente exploración de todos los rincones de la Tierra en la que participaron los españoles de forma destacada. Desde entonces hasta el final de la Segunda Guerra Mundial el avance hacia la globalización fue gradual. Sin embargo, a partir de 1945 se aceleró el proceso que estuvo favorecido por una serie de rápidas transformaciones económicas, tecnológicas, sociales, culturales y políticas. La globalización ha facilitado en los últimos 75 años que los habitantes de nuestro mundo estén cada vez más conectados en lo que algunos denominan una aldea global.



En el siglo XIX hubo varios intentos frustrados de crear organismos internacionales que garantizaran la paz y las relaciones entre las naciones entonces existentes. Tras la tragedia de la Primera Guerra Mundial, nació la Sociedad de las Naciones (SDN) o Liga de las Naciones, la primera organización internacional de este tipo viable y duradera. Creada por el Tratado de Versalles el 28 de junio de 1919, la SDN no siempre consiguió imponer sus resoluciones. Con la depresión de 1929, la situación empeoró y la

SDN se mostró incapaz de resolver los graves problemas que se plantearon en los años 20 y 30 del siglo XX. Los miembros del Consejo de la Liga, su órgano de toma de decisiones, podían ejercer el veto sobre cualquier decisión que no fuera de procedimiento. Este derecho de veto desprestigió a la SDN y dificultó una actuación imparcial. Tras el final de la Segunda Guerra Mundial, la SDN fue disuelta el 18 de abril de 1946. Los vencedores optaron por dejarla desaparecer y crearon una organización internacional enteramente nueva.

## **Las Naciones Unidas**

La ONU o mejor el Sistema de las Naciones Unidas es actualmente la mayor organización internacional existente y está conformada por multitud de programas, fondos, organismos especializados, institutos, departamentos y oficinas diversas. Se creó para mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar las relaciones entre las naciones, lograr la cooperación internacional para solucionar problemas globales y servir de centro que armonice las acciones de las naciones. La ONU se rige por la Carta de las Naciones Unidas, que se firmó el 25 de junio de 1945 en la ciudad de San Francisco. Sin ignorar el papel de la Asamblea General y de otros órganos del Sistema, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) es el organismo encargado de mantener la paz y seguridad en el mundo. Aunque otros órganos de la ONU pueden hacer recomendaciones a los gobiernos, el CSNU puede tomar decisiones (resoluciones) y obligar, al menos teóricamente, a los miembros a cumplirlas. Forman el Consejo 15 naciones: 5 miembros permanentes con derecho de veto -Estados Unidos, Reino Unido, República Francesa, Federación Rusa y República Popular China- y 10 miembros no permanentes. A los cinco miembros permanentes, se les otorgó un poder de veto, que les permite evitar la aprobación de cualquier resolución que no sea de procedimiento. El uso del veto ha sido frecuente a lo largo de los años de vida de la ONU y ha provocado muchas críticas.

Pese a los avances tecnológicos y a la globalización siguen existiendo notables diferencias en el desarrollo de los continentes y de los países. Esas diferencias se reflejan en el hecho de que una parte significativa de la población mundial sigue viviendo todavía en la pobreza cuando entramos en el segundo decenio del siglo XXI. Algunos presentan esa situación como la única causa de fenómenos tan relevantes como los movimientos migratorios incontrolados. Sin embargo, sin olvidar el subdesarrollo existente en algunas partes del mundo, es preciso analizar en profundidad y de forma sistemática



causas que están detrás de los movimientos migratorios. Las respuestas simplistas y las recetas milagrosas para abordar problemas complejos pueden resultar perjudiciales para aquellos a los que se pretende ayudar. Sólo con un estudio profundo de las causas de los problemas existentes se podrán encontrar soluciones inteligentes que ayuden a subsanar las carencias que una parte de la humanidad sufre. Las organizaciones internacionales, asegurando la paz y la estabilidad, pueden y deben contribuir a mejorar la situación.

Por otra parte, la crisis causada por el COVID-19 ha puesto de relieve la necesidad de que exista una organización internacional que garantice una eficaz, adecuada y ejecutiva gobernanza mundial. Durante la pandemia se han cerrado fronteras, se han cancelado vuelos, se han producido agresivas prácticas comerciales y se han dado casos de acaparamiento de material sanitario. Además, ha habido una notable falta de coordinación en las estrategias y tácticas para frenar al corona virus.

### **Epílogo**

La globalización ha facilitado una cada vez más intensa y extensa relación entre los numerosos actores de la escena mundial. Esa realidad exige que se asegure el respeto por todos de los derechos del hombre, de la democracia y del imperio de la Ley. Para apoyar el desarrollo de todos los habitantes de la Tierra y para evitar situaciones como las ocurridas durante la crisis del corona virus, se propone iniciar lo antes una reforma en profundidad y revitalización del sistema de la ONU. Una reforma que garantice su capacidad ejecutiva y que, reconociendo el papel de los estados, instituciones y organizaciones multinacionales, contribuya eficazmente a regular sus relaciones incluso en situaciones extremas. La tarea es colosal, pero, como decía Albert Einstein hablando sobre crisis: "No pretendamos que las cosas cambien, si siempre hacemos lo mismo. La crisis es la mejor bendición que puede sucederle a personas y países, porque la crisis trae progreso". Todos juntos podemos colaborar a que, tras la crisis del COVID-19, se logre diseñar una gobernanza universal adecuada que facilite el desarrollo de la humanidad en un mundo cada vez más globalizado.

1 de mayo de 2020



# Origen de la Política Europea de Armamento

Fernando Díez Moreno  
Miembro de ED-ES



D. Fernando Díez Moreno es Abogado del Estado y Doctor en Derecho. Profesor de "Derecho de la Unión Europea" en la Universidad de Comillas y en el Centro Universitario "Villanueva".

De 1987 a 1996 fue Secretario del Consejo de Administración de Patrimonio Nacional. En 1996 fue nombrado Subsecretario del Ministerio de Economía y Hacienda. En 2000 es designado Secretario de Estado de Defensa. En 2003 fue nombrado, además, Alto Comisionado del Gobierno para la participación de

España en la Reconstrucción de Iraq.

Ha sido consultor de la Comisión de la Unión Europea y miembro del Comité Consultivo de la Comisión para la apertura de la contratación pública.

Autor de libros en tre los que cabe destacar “*Memoria de un Subsecretario*” (2007), “*Memorias del Alto Comisionado para Iraq*” (2008), “*Manual de Derecho de la Unión Europea*” (Ed. Civitas, 5ª edición. (2009). También es autor de más de ciento ochenta artículos en Revistas especializadas sobre materias civiles, mercantiles, constitucionales, fiscales, administrativas y de derecho comunitario europeo.

Entre otras condecoraciones está en posesión de la Gran Cruz de Isabel la Católica, la Medalla de Oro del Cuerpo de Abogados del Estado y la Medalla por Servicios Extraordinarios del Gobierno de los Estados Unidos.

Miembro de EuroDefense-España desde 2018.

## 1. Planteamiento.

En estos momentos en que la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) es una “Política Común”, a tenor de lo dispuesto en el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea (TUE) o Tratado de Lisboa, con todas las consecuencias que ello implica, tal vez sea oportuno recordar el papel jugado por España durante su Presidencia de la Unión Europea (UE), en el primer semestre del año 2002, en el impulso y posterior desarrollo de la Política Europea de Armamento.

Es sabido que la UE se apoya en tres pilares: el Mercado Único, la Política de Justicia e Interior y la Política Exterior y de Seguridad y Defensa. Hasta el Tratado de Lisboa (2007), los dos últimos pilares eran intergubernamentales, es decir, cualquier avance exigía un acuerdo entre Gobiernos que no vinculaban a la UE como tal. A partir de aquel Tratado son políticas comunes

y las iniciativas en el seno de ambas políticas se toman según las mayorías establecidas para la adopción de acuerdos dentro del ámbito de las competencias de las Instituciones Europeas.

Pero existe una diferencia entre el primer pilar, el Mercado Único, y los otros dos pilares. Aquel tuvo plazos concretos para su consecución: 1963 la Unión Aduanera; 1992 el Mercado Único; y 2002 la Unión Monetaria con el Euro. Sin embargo, el Tratado de Lisboa no ha fijado ningún plazo para la consecución de los otros dos pilares. De ahí que aunque en ambos se vayan dando pasos y tomando iniciativas, carecen de la dinámica propia que imprime el tener que alcanzar un objetivo en plazo fijo.

Dentro de la PESD se encuentra lo que podemos denominar, a efectos puramente doctrinales, la “Política Europea de Armamento”, cuya manifestación más tangible es la “Agencia Europea de Armamento”.<sup>1</sup> Y nos parece oportuno, como acabamos de decir, resaltar el papel jugado por España, aunque sea en sus comienzos más remotos.

## **2. Antecedentes.**

En el Consejo Europeo (reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros) celebrado en Colonia en junio de 1999, y en el Anejo 3 de sus Conclusiones, ya se habló de la necesidad de fortalecer la base industrial y técnica de la Defensa en Europa, de impulsar la reestructuración de las industrias europeas de Defensa, de fomentar una colaboración más estrecha y eficaz en la industria de Defensa, y de armonizar los requisitos de carácter militar, de planificación y de adquisición de armamento. Estos cuatro puntos, constituyen, sin duda, la base de una Política Europea de Armamento.

En el Consejo Europeo de Helsinki en diciembre del mismo año 1999, se repitieron estas mismas ideas, sin que se hubiera avanzado en ellas durante ese periodo. Cuando España se dispone a asumir la Presidencia del Consejo Europeo para el primer semestre de 2002, recibe el mandato del Consejo anterior, celebrado en Laeken (Bélgica) de reforzar la cooperación en el campo del armamento “según los Estados miembros consideren adecuado”. Estamos todavía en la fase de política intergubernamental.

España quiso aprovechar la oportunidad. Habían pasado dos años y medio desde las Conclusiones del Consejo en Colonia y no se había avanzado apenas. Mientras tanto, el pilar del Mercado Único llegaba a su plena

-----  
<sup>1</sup> Hoy, "Agencia Europea de Defensa"

realización con la introducción del Euro, de manera que los grandes objetivos económicos de la UE, podrían considerarse alcanzados sustancialmente: una moneda única en un mercado único. Era llegado el momento de avanzar en los otros dos pilares, aunque siguiesen siendo intergubernamentales, porque en lo que se refería a una teórica o hipotética Política Europea de Armamento, las bases estaban sentadas en Colonia y Helsinki.

### **3. La Presidencia española de la UE.**

Uno de los objetivos que se fija la Presidencia española en el primer semestre de 2002, es avanzar en la definición y ejecución de una Política Europea de Armamento. No era un objetivo que gustase a todos los Estados miembros. En los contactos a que más adelante haremos mención, algunos países, especialmente los más importantes en la producción y fabricación de armamento, nos manifestaron su oposición a tal política por entender que cada país debía ser libre e independiente en su política de armamento. Así me lo manifestó expresa y directamente la Secretaria de Estado de Suecia Ivonne Gustaffson. Su país, ante todo, quería vender los muchos y buenos artículos para defensa que se fabrican en Suecia. Le expliqué los objetivos de la Presidencia española, y no le convencía nada lo que fuera compartir a través de Agencias o de proyectos conjuntos. Ella solo quería vender lo sueco.

Pero, no obstante, seguimos adelante. Partíamos de una distinción esencial. Una cosa era lo que sea o pueda ser la Política Europea de Armamento y otra distinta es la industria europea de armamento, lo cual no era nada nuevo en la UE. En efecto, la UE tiene una política europea industrial y luego están las industrias y los sectores industriales de cada uno de los Estados miembros. Lo mismo que la UE tiene una política energética y luego cada país tiene sus industrias energéticas. Por tanto, entendíamos que la competencia para formular una Política Europea de Armamento correspondía a la UE, pero la industria se regularía y se regiría por las reglas de las políticas nacionales que cada país quisiera aplicar. Era importante establecer una nítida distinción entre la Política de Armamento y la industria europea de armamento, porque la formulación de tal política no prejuzgaba el desarrollo que el mercado impone a la industria.

Robert Schumann decía que Europa se construirá paso a paso, no se construirá de golpe y debe venir precedida por la solidaridad de hecho. Este pensamiento era plenamente aplicable a las propuestas que queríamos formular. Se trataba de dar un primer paso, de continuar con los pasos dados hasta el momento y

de impulsarlos y ponerlos por obra. Solo el tiempo diría cuanto se tardaría en formular una efectiva Política Europea de Armamento. No se pretendía que al final de nuestra Presidencia, en el Consejo Europeo que la cerraba en junio de 2002, se hubiese alcanzado una clara definición consensuada de esta Política. El camino que había que recorrer era muy largo.

#### **4. Decálogo para la formulación de una Política Europea de Armamento.**

El programa de la Presidencia Española en materia de Defensa, durante la Presidencia de la UE en 2002, en esencia, tenía los siguientes puntos:

- desarrollo de unas “capacidades” militares puestas en común con los demás países para cumplir las misiones “Petersberg” en el seno de la U.E.
- que los Ministros de Defensa puedan reunirse como Consejo “formal” de Ministros, pues ahora sólo se reunían de manera “informal” o como parte del Consejo de Asuntos Generales.
- que se pueda diseñar una “política europea de armamento” sobre la base de un decálogo formulado por nuestro país.
- cuáles serían los Cuarteles Generales de las Fuerzas Europeas; y
- si era posible, una Fuerza de Reacción Rápida dentro de las “capacidades” antes mencionadas.

En las visitas que el Ministro español de Defensa hizo a sus colegas, con carácter previo al inicio del primer semestre de 2002, expuso cual sería el contenido y las bases de una Política Europea de Armamento, que, inicialmente fueron bien recibidas con las excepciones ya señaladas. Era crucial el papel de los Directores Generales de Armamento o cargos equivalentes, de manera que en el seno de sus reuniones pudieran reflexionar, perfilar y concretar las ideas que se exponían. Tales ideas serían elevadas a los Consejos informales de Ministros de Defensa y, en su caso y momento, a los Consejos Europeos. Se estaba, por tanto, ante un largo camino, pero había que dar el primer paso como pedía Schumann.

Se trataba de elaborar unos objetivos generales o criterios básicos, unas pautas de comportamiento entre los Estados miembros, un marco común dentro del cual la determinación de los objetivos estaría en función de su propia naturaleza. Tales objetivos o criterios deberían orientar a los Gobiernos en la formulación de su política industrial de defensa y llamar la atención de la propia industria de defensa.

La industria europea de armamento, en aquel momento, era la suma de las industrias nacionales con unas participaciones financieras enormemente complejas, incluida la participación de empresas no europeas, principalmente americanas. Esta complejidad o fraccionamiento era el resultado de la historia de cada país y de las exigencias y avatares del mercado. Los niveles de integración eran muy distintos en el ámbito aeroespacial que en el de las fuerza terrestres o navales. En todo caso, cada país tenía su propia política industrial de armamento.

Éramos conscientes de que hablar de industria europea de armamento era, hasta cierto punto, retórico. Pero si se llegaban a detectar los problemas comunes y si llegásemos a formular aquellos criterios y objetivos también comunes, podíamos hablar, con todas las precisiones terminológicas que se quieran, de una Política Europea de Armamento.

Sobre estas bases formulamos el siguiente decálogo:

- 1º. Tenía que declararse que la Política Europea de Armamento y la Industria Europea de Armamento son elementos al servicio de la Política Europea de Seguridad y Defensa, y no al contrario. Las políticas nacionales de armamento no podían estar al servicio, o según las necesidades, de la industria nacional.
- 2º. La Política Europea de Armamento debe basarse en los principios de: voluntariedad; transparencia; mantenimiento de las reglas y juego del mercado, esto es, la competencia entre los diversos sectores y entre las propias industrias; cooperación, tal como estaban recogidas en los Consejos Europeos; y coordinación con otras instituciones, sin que se pudiese dar la espalda a la industria americana.
- 3º. Como consecuencia de las conferencias sobre capacidades celebradas en los años 2000 y 2001, a efectos del “headline goal”, no solo se había determinado aquellas, sino además los déficits o incapacidades (“short falls”). En las reuniones de los Directores Generales de Armamento se hablaba de la necesidad de una metodología para abordar las incapacidades a corto, medio y largo plazo. Este punto sería definir una metodología para abordar las incapacidades, los déficits, los “short-falls”, al igual que existe para determinar las capacidades.
- 4º. Definir de manera común los requerimientos operativos en determinados sistemas de armas, requerimientos en los que ya se estaba trabajando.
- 5º. Abordar los problemas de financiación, poniendo en común la

experiencia de cada país para cumplir el Plan de Estabilidad de la UE, y empezando por cambiar el criterio contable de la SEC de Eurostat, según el cual las inversiones en los sistemas de armas tienen la calificación de “productos de consumo intermedio”, de manera que el importe íntegro de un sistema de armas se computa el año en que se recibe, siendo así que le han precedido varios años de fabricación y le subsiguen muchos años de amortización. Como ejemplo podía ponerse el de las Fragatas F-100. En el año 2002 se recibió la primera fragata, su importe se imputaría íntegramente en dicho ejercicio, siendo así que llevaba cinco años construyéndose y existía la previsión de pagarla durante los siguientes diez ejercicios.

- 6º. Coordinar entre los diferentes países europeos las inversiones en I+D en materia de Defensa. Si se fuese capaz de esta coordinación el potencial de la UE en esta materia se elevaría.
- 7º. Dar los pasos iniciales necesarios para la creación de una única Agencia Europea de Armamento. Se tenía buena experiencia con las Agencias existentes: la OCCAR, la LOI, el GAEO, pero eran demasiados actores. La Agencia podría, además, gestionar el uso común del sistema de armas y no solo su adquisición.
- 8º. Reformular el papel que cumplen las reuniones de los Directores Generales de Armamento para convertirlas en soporte técnico del Consejo informal de Ministros de Defensa.
- 9º. Fortalecer en cada país la base industrial y técnica de la Defensa, impulsando la reestructuración de las industrias.
- 10º. Planificar los requisitos de carácter militar en la adquisición de sistemas de armas a nivel europeo.

Por otra parte, en marzo de 2002 defendí este Decálogo ante la Asamblea de la Unión Europea Occidental que se reunió en Madrid, en el Palacio del Senado.

Además de lo anterior en abril del año 2002, organizamos una reunión de todos los Directores Nacionales de Armamento de los países de la UE. En mi intervención, al inaugurar la reunión hice un llamamiento a mis colegas los Secretarios de Estado de Defensa para impulsar un acuerdo de cooperación permanente entre la OTAN y la UE que consideraba imprescindible para no hipotecar el futuro de la PESD. Hablé también del establecimiento de los puentes de cooperación necesarios para relacionar el método de desarrollo de las capacidades militares de la UE con el proceso de planeamiento de la



OTAN, especialmente, la creación de un vehículo informático que canalice las necesidades de información y diálogo entre ambas organizaciones. Y expuse el decálogo a que se acaba de hacer referencia.



## 5. El I Seminario Defensa/Industria.

En junio de 2002, cuando estaba terminando la Presidencia española de la UE, celebramos en la sede del CESEDEN de Madrid, organizado por mi Secretaría de Estado, en colaboración con AFARMADE y EURODEFENSE, que tuvo continuidad en los países que sucedieron a España en tal Presidencia, el I Seminario Internacional Defensa/Industria, que inauguró el Vicepresidente del Gobierno Rodrigo Rato, con el título “Capacidades de Defensa en el marco de la Unión Europea, respuesta de la Industria Europea de Defensa y sistemas de financiación”, y que fue la respuesta al reto que nos lanzaron en el Consejo de Ministros de Defensa en Zaragoza. El tema central era que las autoridades de Defensa expusieran directamente ante la Industria europea las necesidades de capacidad en presencia.

Reunimos a 300 representantes políticos e industriales de 15 países. Desde que en febrero de 2002 se había puesto en marcha el Plan de Acción Europea de Capacidades (ECAP en las siglas en inglés), se organizaron 18 paneles que

cubrían total o parcialmente las 25 de las principales carencias detectadas. Asistí a todas las sesiones y en la de clausura hice un resumen de las intervenciones, y propuse lo que podría ser una “nueva política europea de armamento”, aunque debo reconocer que tuvo escaso éxito pues, especialmente, los franceses y alemanes no querían ir más allá de la “cooperación”.



Estas fueron las Conclusiones del Seminario:

1. El objetivo del Seminario era el de proporcionar un primer diálogo entre los Ministerios de Defensa de los Quince y el Comité Militar de la UE y la industria europea, con el fin de debatir el Plan de Acción Europeo de Capacidades (ECAP, European Capacities Action Plan) y sus posibles sistemas de financiación para alcanzar el "Headline Goal" para el 2003. Este primer paso deber ser continuado, abriendo un foro de debate y, en este sentido, se propone que se incluya la organización de un segundo encuentro en el mandato de la Presidencia griega de la UE.
2. El ECAP, como instrumento para debatir el "Headline Goal", se basa en la aportación voluntaria de los países. Esto exige la decisión política de los Gobiernos para adquirir las incapacidades puestas de manifiesto en el Catálogo.
3. Hasta este momento se han activado 18 paneles de expertos, cubriendo total o parcialmente 25 carencias; el resto, hasta las identificadas en el

Catálogo de Progreso, son de carácter estructural y no precisan de los procedimientos del ECAP para su solución. Del trabajo realizado se deduce la conveniencia de integrar en los paneles a expertos de otras áreas: financieras, industriales, etc. Y, en todo caso, estudiar los pasos ulteriores que se deben dar en materias de procedimiento y aplicación o ejecución del ECAP.

4. Es necesario desarrollar el ECAP teniendo en cuenta la Iniciativa de Capacidades de Defensa (DCI) de la OTAN para alcanzar la deseada complementariedad entre la Unión Europea y la Alianza Atlántica, evitando solapamientos o duplicidades innecesarias en la cobertura de carencias, que en gran medida son comunes a la OTAN y a la UE.
5. La Conexión entre el ECAP y las industrias de armamento se hace necesaria para facilitar el trabajo de los paneles o grupos de trabajo y la ulterior implementación de los déficits detectados. En todo caso, aparece también como imprescindible la armonización de requerimientos operativos que conduzcan a la interoperabilidad de los sistemas de armas y a la viabilidad de la cooperación industrial a la hora de suplir incapacidades, así como la aplicación de los criterios de reparto de cargas o especialización de cometidos.
6. El Grupo de Trabajo sobre Reabastecimiento en Vuelo, expuesto como ejemplo práctico, ha detectado una carencia, una incapacidad, y considera que será muy difícil hacerle frente si no hay una cooperación multinacional. Ha estudiado soluciones a corto y largo plazo. Dentro del corto plazo, analiza la posibilidad de adquisición de medios, bien de segunda mano, leasing o la transformación de los medios existentes que permitan mejorar las soluciones inmediatas. En cuanto al largo plazo, ha resaltado la necesidad de iniciar programas mediante la cooperación multinacional.
7. Por su parte, los representantes de la Industria han manifestado que no basta con definir las carencias, sino que, además, hay que saber cuáles pueden ser razonablemente atendidas por la industria europea y cuáles es aconsejable vincular con la industria americana, dejando perfectamente constatada la necesidad de mantener el vínculo transatlántico.
8. La Industria ha mostrado también una actitud proactiva para responder a los retos que le plantee el Plan de Acción de Capacidades, consciente además de la importancia de estos retos, pero pide que la Unión Europea defina y priorice cuáles son las capacidades a las que la industria tiene

que responder. Es decir, pide que se le dé seguridad, desea saber a qué atenerse y conocer con anticipación qué inversiones tiene que realizar para dar respuesta a esa petición.

9. La Industria ha señalado igualmente que es necesario iniciar, cuando no lo esté, un proceso de integración. Se reconoce que en algunos sectores este proceso está en marcha o se ha producido, por ejemplo en el aeronáutico, pero que es distinto su grado de desarrollo, en los diferentes sectores a los que hace referencia. Con este proceso de integración se conseguirían importantes economías de escala, la interoperabilidad de los sistemas, se haría frente a las dificultades presupuestarias y a la fragmentación excesiva de algunos sectores. Pero mientras este proceso avanza, la Industria considera que es válido el método de "asociación de productos", cooperación internacional en forma de alianzas alrededor de proyectos concretos.
10. Existe conformidad general en la existencia de un "gap" enorme entre los Presupuestos de Defensa de los EEUU y los de la UE, brecha que se ha acentuado en los últimos años. Las exigencias del Plan de Estabilidad, que afecta a los países de la Unión, condicionan severamente los Presupuestos de Defensa. Es por ello necesario no solamente intentar gastar más, sino "gastar mejor", lo que implica la utilización eficiente de los recursos. Hay que ser imaginativos en la búsqueda de fórmulas que, sin prescindir de posibles crecimientos presupuestarios, permitan al menos el objetivo básico de alcanzar las capacidades que demanda precisamente el Objetivo general que se ha impuesto.
11. La calificación que en la contabilidad nacional tienen las inversiones en defensa está determinada por el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEG 95), cuya aplicación para los Estados miembros es de carácter obligatorio. El criterio adoptado supone una dificultad añadida para las inversiones en defensa, al establecer que el coste de la adquisición de los programas de armamento computará directamente y de manera global sobre el déficit público en el momento de su entrega a las Fuerzas Armadas, con independencia de la vida útil del bien o del tiempo que se emplee en su pago. Ello unido a los serios condicionamientos y exigencias del Plan de Estabilidad aconsejan iniciar la búsqueda de soluciones contables a la luz de la nueva concepción de la Defensa, el largo plazo de utilización de los sistemas de armas así como el carácter de "bien público indivisible", que genera externalidades no

- cuantificables, como la estabilidad y la protección de las libertades, de cuyo consumo y disfrute nadie puede ser excluido.
12. El actual nivel de inversión que la UE viene desarrollando a lo largo de los últimos años hace muy difícil el cumplimiento de los fines políticos y estratégicos que su posición en el contexto internacional le exigen, por lo que año a año aumentará su desfase y dependencia respecto a los EEUU en su capacidad de actuación. En ese sentido, todos los países deberían incrementar de forma paulatina y sostenida el porcentaje de su PIB que destinan a Seguridad y Defensa. Además, la UE tiene que abordar con carácter urgente la necesidad de incrementar y coordinar sus inversiones en el campo de la industria de armamento y, muy especialmente, en sus aspectos del I+D, en un marco solidario.
  13. Los Quince tienen que superar la fase individualista y buscar los sistemas de gestión y coordinación más eficaces si no quiere limitar su capacidad de rentabilizar sus inversiones a través de la creación de empleo y mejora de la competitividad de su tejido industrial.
  14. La Unión debe avanzar más decididamente en la idea de una política y una fuerza común de Seguridad y Defensa. A estos efectos, sería conveniente la creación de órganos comunes de gestión, como un Consejo de Ministros de Defensa, una Agencia Europea del Armamento y un presupuesto común de Seguridad y Defensa, convirtiéndose así en un actor creíble en la escena internacional.



En octubre de 2002 volví a clausurar la Junta Directiva anual del “Círculo de Tecnologías de la Defensa”. En mi intervención, después de agradecer al Círculo los trabajos desarrollados durante el curso para fortalecer el sector, como hacía desde 20 años atrás, resalté el nexo entre la industria, la Universidad y las Administraciones Públicas. El Círculo estaba plenamente

integrado, no solo en el mundo de la Defensa, sino en el de la Seguridad, a través del Ministerio del Interior, y se adaptaba a los nuevos tiempos en los que ambos campos son inseparables. Expuse el Decálogo para la formulación de una Política Europea de Armamento e hice también hincapié en las posibilidades del Círculo para la difusión de la Cultura de la Defensa, aspecto al que dábamos mucha importancia en el Ministerio, para mejorar la valoración social del papel de las Fuerzas Armadas, sus profesionales y sus misiones. Aludí a los esfuerzos del Gobierno para alcanzar y mantener las capacidades necesarias para actuar en los nuevos escenarios de acuerdo con nuestra posición internacional.

## **6. Conclusión.**

Las bases para la formulación de una Política Europea de Armamento fueron establecidas en el año 2002 durante la Presidencia española de la UE. Luego vendrían algunas realizaciones cuando el Tratado de Lisboa declaró la Política de Seguridad y Defensa como una “política común”. El más señalado es sin duda la creación de una Agencia Europea de Armamento, iniciativa que fue ratificada en el Consejo Europeo de Tesalónica de junio de 2003 y que hoy es una pujante realidad.

# La Defensa de la Unión Europea: ¿cañones o mantequilla?

Juan A. López Díaz  
Miembro de ED-ES



El Coronel de Infantería de Marina (IM) Juan Ángel López Díaz, es diplomado de Guerra Naval, Estados Mayores Conjuntos y Nato Defence College de Roma.

Ha mandado el 2º Batallón de Desembarco y el Tercio Norte. Entre otros destinos ha servido en la División de Planes del EM de la Armada, en la División de Operaciones del EM Conjunto, Jefe de Operaciones de la Agrupación de Desembarco, Jefe de la Sección de Guerra Anfibia de la Escuela de IM y en la Dirección General de Enseñanza del Ministerio de Defensa.

Ha participado en numerosas actividades internacionales en el marco de la OTAN, UE, Fuerza Anfibia Hispano-italiana (SIAF), EUROMARFOR y EUROCUERPO. Ha estado comisionado como UNMO en la zona de Mostar durante la guerra de los Balcanes. Ha sido Agregado de Defensa en Sudáfrica, Angola, Mozambique y Namibia.

Ha escrito artículos en la Revista General de Marina, Revista de Defensa, Revista Ejército, Cuadernos de Pensamiento Naval y Boletín de IM. Ha colaborado en el libro “*Service to Country: Personnel Policy and the transformation of Western Militaries*”, editado por la Universidad de Harvard, sobre la evolución de la profesionalización de los ejércitos en el mundo Occidental.

Miembro de Eurodefense-España desde 2018.

## Una crisis imprevista

La Unión Europea ha soportado las tormentas económicas de los rescates, la gran crisis de la emigración, el Brexit, y sin embargo un virus que aparentemente ha llegado desde el Este, puede llevar al traste los esfuerzos para la creación de una Unión. Hace apenas unas semanas, en una intervención poco frecuente de Jacques Delors, 94 años, antiguo Presidente de la Comisión, aviso de que la falta de solidaridad puede suponer “un peligro mortal para la Unión Europea”. Enrico Letta, un antiguo primer ministro italiano, compartía la sombría predicción de Delors: “Estamos sufriendo una crisis que es diferente de las anteriores, porque su progresión es difícil de predecir y porque la idea de Europa ya estaba deteriorada después de otras crisis. El espíritu comunitario es más débil que hace 10 años y añadió, que el mayor riesgo para la Unión es el virus Trump. Si aquí empleamos la frase de “Italia primero”, “Bélgica primero” o “Alemania primero”, nos hundiremos juntos”.

“Este es un momento crucial para el proyecto europeo,” dijo también Nathalie Tocci, Asesora Especial del Alto Representante de la UE y Vicepresidenta de la Comisión. “Si esto acaba mal, puede ser el fin de la Unión, esto es gasolina para los nacional-populismos.” Sin embargo, puntualizó que “la crisis también había alejado del poder a Salvini, mientras que había elevado a Conte, porque la gente prefiere lo racional, lo moderado, el dialogante pero firme liderazgo de esta clase de líderes.” Europa se movió de un inicial miedo y salvaguarda de blindar sus fronteras y no compartir recursos sanitarios, a un movimiento de generosidad hacia los países más necesitados. Francia y Alemania donaron más mascarillas a Italia que China, pero en la lucha contra el virus, como en cualquier otra guerra, la verdad es una de las primeras bajas y las propagandas han vendido el hecho de que la ayuda de Rusia y China al principio de la crisis han suplido la falta de solidaridad entre naciones pertenecientes a un mismo espacio común<sup>1</sup>.

### Los fallos de la Unión

Los gobernantes europeos han estado de acuerdo en poner un fondo para una vacuna, adquirir juntos los medios necesarios para combatir el virus y flexibilizar las medidas económicas de control de la inflación anual, sin embargo no han logrado encontrar una fórmula de consenso para un fondo de reconstrucción de los países más castigados. De nuevo han surgido los fantasmas de la pugna entre los perfectos del norte y los desastres del sur. El primer ministro Portugués Antonio Costa, llegó a definir como “repugnantes” las declaraciones de su homónimo holandés, que pregunto con sorna porque en los años de bonanza, Italia y España no habían logrado un colchón para poder ahora luchar contra el virus y Costa añadió que esa actitud era una amenaza para el futuro de la UE. Aunque el holandés trató de hacerse perdonar por sus palabras, el daño ya estaba hecho. Existen dos bandos declarados, Francia, Italia y España, y al menos media docena de miembros, quieren romper con las estrictas reglas financieras europeas, creando los “coronabonos”. Pero Alemania, Austria y Holanda se oponen<sup>2</sup>.

Diversos expertos dicen que hay que tratar que los bonos no polaricen hasta la extenuación la división de las dos partes, a base de buscar medidas técnicas y resolver caso por caso cada una de las pegas que pongan los oponentes. No

-----  
1. *Coronavirus could be final straw for EU, European experts warn.* Jennifer Rankin, The Guardian, 01042020

2. *Will the coronavirus crisis tear the European Union apart?* James Crisp, The Telegraph, 31 March 2020



hay que olvidar que euroescépticos los hay en los dos bandos, y solo esperan una oportunidad para blandir el hacha de la ruptura. El problema es que la población, a la vista de los hechos, empieza a perder la fe en la UE, y así en Italia entre el 12 y 13 de Marzo, un 88% pensaba que Europa les había fallado y un 67% que Europa era una desventaja... Si la división europea continua, prevalecerá la idea de que Rusia y China ayudan más. Europa depende más de lo que Europa haga que de lo que hagan Rusia y China<sup>3</sup>.



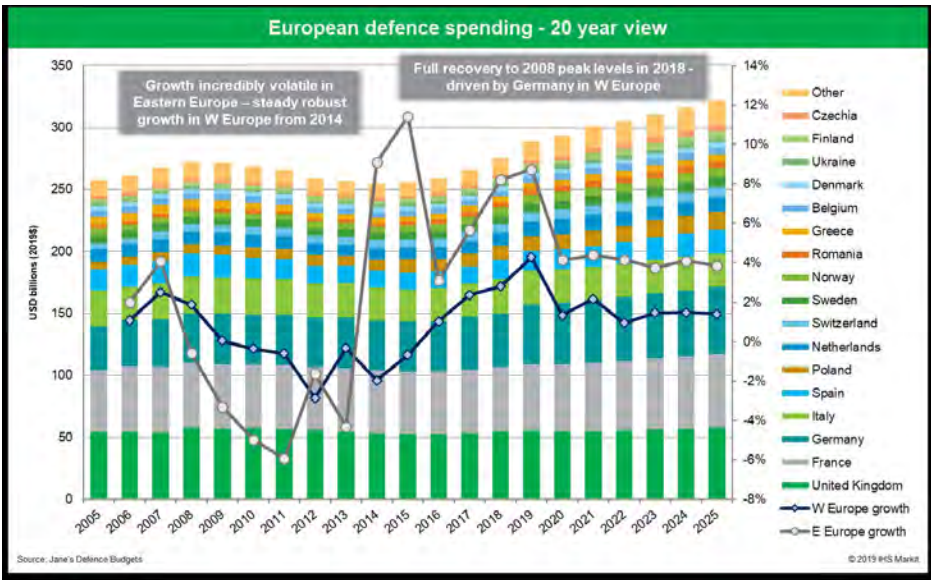
*Miembros de la UME en un pabellón en Sabadell, Fuente EFE*

### **El virus y los riesgos para el futuro de la Defensa Europea**

La Unión Europea afronta hoy una gran responsabilidad de cara al futuro, después de la pandemia del coronavirus que ha despertado las seculares diferencias entre países miembros en todas las direcciones, no sólo Norte-Sur, la Unión p.ej. acusa a Hungría de falta de democracia. Europa tiene ante sí la oportunidad de hacer algo importante para mantener la paz a base de intentar lograr una verdadera defensa europea, pero pensando también en mantener los estándares sociales de sus ciudadanos, y analizar las verdaderas causas de los posibles conflictos y tratar de evitarlos. Sin duda después de esta crisis de la pandemia con tan devastadores resultados, en personas y economías, habrá movimientos dispuestos a arrasar las inversiones en gasto militar. El Alto Representante de la Unión Europea, Sr. Borrell, ha dicho que “el mundo que emerja después de la crisis será muy diferente del que conocíamos y dependerá de las decisiones que tomemos ahora.” La pandemia era predecible. Los documentos estratégicos de seguridad de la mayoría de los países

3. *Coronavirus could be final straw for EU, European experts warn.* Jennifer Rankin, The Guardian, 01042020

occidentales, incluida España en su Estrategia de la Seguridad Nacional, e incluso la UE en la “2016 European Global Strategy” alertaron sobre la necesidad de estar preparados para combatir una gran pandemia. En cambio y pese a esas recomendaciones, muchos países europeos llevaron a cabo medidas de austeridad, en parte debido a las medidas regulatorias de aspecto económico y fiscal que auspiciaba la UE, las cuales impactaron negativamente en los sistemas de salud europeos. En paralelo, en el año 2019, el gasto militar vivió su mayor incremento en décadas. El gasto europeo fue el segundo mayor del mundo, incluido el del Reino Unido, y alcanzó los 268.000 millones, cuatro veces más que Rusia. Pero en el caso europeo ¿donde está el resultado de esas inversiones? No hay creada una fuerza de intervención, se sigue gastando recursos en medios duplicados, mientras faltan carencias esenciales: movilidad estratégica, plataformas de reaprovisionamientos aéreo, sistemas estándar de mando y control y un largo etc.

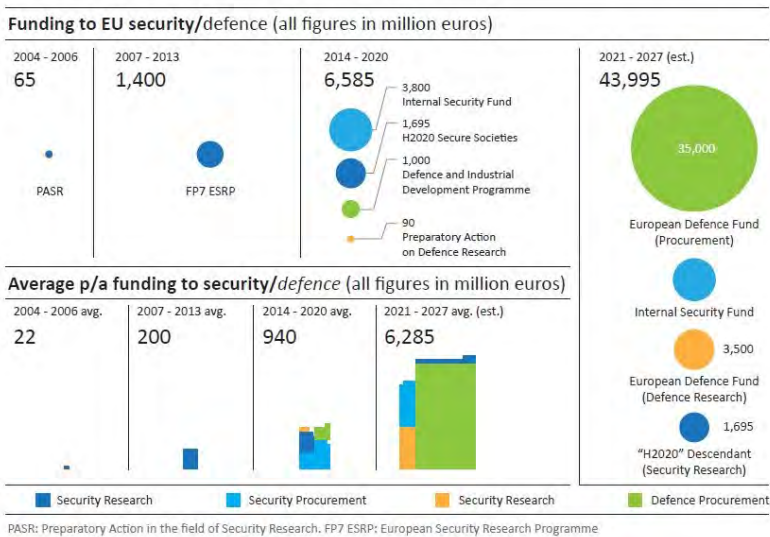


Gasto europeo de defensa en los últimos 20 años por países y crecimiento riqueza en Europa del Este y Occidental. Fuente Jane’s Defence Budgets

En breve, ya han empezado a denunciarlo, se empezaran a oír lamentos tales como que con el coste de un F-35 (90 millones de dólares en 2019) se podrían crear miles de plazas hospitalarias y también lo que se podría lograr con una hora de vuelo del mismo avión. O cuantos ventiladores se podrían adquirir con

el coste de un carro Leopard, o cuantas mascarillas se podrían comprar con el equivalente al coste de un misil Trident. Estos razonamientos ya se han publicado. ¿Puede la crisis provocar cambios en la mentalidad de la sociedad y los gobernantes europeos?<sup>4</sup>

Los lobbies del ramo y departamentos de Defensa dirán que las Fuerzas Armadas han ayudado a combatir el virus, en España de una manera muy definitiva, y además podrán aducir, y será verdad, que el virus no es la única amenaza. Sin embargo y en este aspecto el *Global Risks Report del World Economic Forum del 2019*, considera que las tres principales amenazas mundiales, son todas ellas medioambientales: eventos extremos climatológicos, problemas del cambio climático y desastres naturales. Y el llamado *Normandy Index*, identifica la inseguridad energética como la mayor amenaza a la autonomía estratégica de la Unión Europea. No parece que los misiles balísticos den mucha protección contra todos estos riesgos medioambientales y energéticos.



*Presupuestos pasados y previstos para el Fondo Europeo de Defensa*

Está previsto que la fase piloto del Fondo Europeo de Defensa -EDF- implique 160 millones de euros para el desarrollo de las nuevas tecnologías y, probablemente, algo se destinara a combatir posibles pandemias, pero, el

4. *Will the EU fight the peace or prepare for war. It can't have it both ways* Laetitia Sedou. | ENAAT. Euractiv, 05-05-2020

grueso de la inversión ¿va a tener en cuenta de otro modo la pasada pandemia? Algunos dirán que esto es una inversión que donde va realmente es a las industrias de defensa y no a las personas. Los críticos clamaron que con estos fondos solo se quiere mejorar la competitividad de las industrias europeas de defensa y preguntaran: “¿Van a proporcionar estas ayudas autonomía estratégica a la UE? o ¿Van a ayudar a la capacidad europea de responder a Rusia militarmente? Y si es así, ¿porque se siguen comprando armas a los EEUU? El Reino Unido, aunque ya no pertenece oficialmente a la UE, en un periodo de 10 años ha gastado 241.000 millones de dólares en equipamiento militar y de esa fantástica cifra, un 25% ha sido en material americano<sup>5</sup>.

Es la consabida disyuntiva de cañones o mantequilla. Mucha gente empezará a reclamar que se dediquen los fondos europeos de defensa para equipamiento sanitario, energías renovables y seguridad alimentaria. Medidas, alegaran los detractores del gasto militar, que todas ellas generaran miles de puestos de trabajo y que, estas sí, darán autonomía a la UE frente a la presión externa. Los populistas dirán que cada euro en gasto militar es un euro menos para el medio ambiente, el cambio climático o la salud, que son las amenazas que se han detectado como más probables y así se ha visto confirmado, podrán decirlo, en los dos últimos meses, y además esas amenazas también son generadoras de conflictos.

Hemos visto que el gasto en Defensa de la Unión es el segundo del mundo, sólo por detrás de los EEUU. Sin embargo ese gasto no se refleja en la operatividad de la UE ante una crisis. Europa tiene los recursos económicos y militares suficientes, no sólo para tener unas fuerzas capaces de intervenir donde sea necesario, sino también capaces de atender como corresponde a sus ciudadanos en caso de una pandemia como la actual. Lo que se necesita es el coraje político para romper las reluctancias actuales a avanzar decididamente hacia la defensa común que permitan los acuerdos del Tratado de Lisboa, a base de evitar duplicidades, tender a materiales homogéneos, reducir costes de personal, de Escuelas militares, de Estados Mayores, de compra de royalties de materiales militares... y un largo etc. Y con lo que se ahorre se podrán mantener los estándares sociales y, en su caso, reducir los riesgos futuros de nuevas pandemias.

-----  
5. *Will the EU fight the peace or prepare for war. It can't have it both ways*, Laetitia Sedou. | ENAAT. Euractiv, 05-05-2020

Para algunos países europeos, unos más que para otros, amén del trágico coste en vidas humanas, les queda una larga senda de penurias económicas en los próximos años.

Para el conjunto de la Unión, en los próximos meses, los Gobiernos y departamentos de Defensa europeos deben de organizarse, analizar la nueva situación y buscar soluciones audaces y prácticas para tratar de frenar esta marea de lógica populista que sin duda llegará, y que si nadie lo impide puede barrer todos los esfuerzos realizados hasta ahora para lograr una defensa común de la Unión Europea.



# Fuerza de Gendarmería Europea

José L. Poyato Ariza  
Miembro del CD y Tesorero de ED-ES



D. José Luis Poyato Ariza nació en Cartagena (Murcia). Estudió la carrera de Derecho en la Universidad de Murcia.

En 1977 ingresó en el Cuerpo Jurídico de la Armada, siendo destinado en 1978 con el empleo de **Teniente** a la Auditoría de la ZM del Cantábrico. En los empleos de **Capitán** y **Comandante Auditor** ha ocupado destinos en la ZM del Mediterráneo, en la Jurisdicción Central (Madrid), y Jefe de la Asesoría Jurídica del Arsenal Militar de Cartagena. De **Teniente Coronel Auditor** fue Jefe la Asesoría Jurídica del EMAD (Madrid). En el empleo de **Coronel Auditor** prestó sus servicios en la Asesoría Jurídica General (Ministerio de Defensa), de la que llegó a ser Secretario.

Con fecha 20 de julio de 2007 es promovido al empleo de **General Auditor** del Cuerpo Jurídico Militar, siendo nombrado Asesor Jurídico del C.G. de la Armada. En enero de 2009 es nombrado Asesor Jurídico de la Guardia Civil. Por RD de 26 de marzo de 2010 se le promueve al empleo de **General Consejero Togado** y es nombrado Asesor Jurídico General de la Defensa. Desde el mes de octubre de 2013 hasta el día de su jubilación 29 de Diciembre de 2017, es Asesor del Jefe de EM de la Defensa para asuntos del Consejo Superior de Jefes de Estado Mayor.

Ha sido Secretario del Grupo Español de la Sociedad Internacional de Derecho Militar y Derecho de la Guerra. Es Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, de cuya Sección de Derecho Militar es Vicepresidente Primero.

Es, asimismo, Tesorero de EURODEFENSE-ESPAÑA. Vocal asesor de la Sección de Derecho Militar del ICAM. Conferenciante del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), de la Escuela de Estudios Jurídicos (EMEJ), de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, de las Universidades de Granada y Madrid (Complutense, CEU y Rey Juan Carlos), y de los Colegios de Abogados de Almería y Cartagena, entre otros.

## INDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. MISIONES
3. ORGANISMOS INTERNACIONALES
4. FUERZA DE GENDARMERIA EUROPEA



## 1. INTRODUCCIÓN

El año pasado, 2019, celebramos el 175 aniversario de la creación de la Guardia Civil, hecho ocurrido por un primer decreto de 28 de Marzo de 1844, sancionado por la Reina Isabel II.

El nuevo cuerpo, constituido como fuerza armada de infantería y caballería, dependiente del Ministerio de la Gobernación de la Península, se denominaba “Cuerpo de Guardias Civiles” y su misión y finalidad no era otra que la defensa del orden, de las personas, y de las propiedades.

Dicho decreto lo califica, asimismo, como una Fuerza Especial de Protección y Seguridad Pública. Con el transcurso de los años se ha ido clarificando el carácter de Instituto Armado de la Guardia Civil. En la actual Ley Orgánica 5/2005, de 17 de Noviembre, de la Defensa Nacional, en su artículo 23 se establece que la Guardia Civil es un Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente del Ministerio del Interior en el desempeño de las funciones que se le atribuyen por la ley orgánica 2/1986, de 13 de Marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que se le encomienden.



El Art. 24 de la referida Ley dispone que “El Gobierno, mediante real decreto, regulará las misiones de carácter militar, aplicando las condiciones y el régimen de consulta previsto en esta ley a las misiones que se realicen en el exterior.”

El Art. 25 señala que “en tiempo de conflicto bélico y durante la vigencia del Estado de Sitio, las actuaciones de la Guardia Civil serán coordinadas por el Consejo de Defensa Nacional, dependiendo en tales supuestos directamente del Ministro de Defensa, en los términos que determine el Presidente del Gobierno.”

## 2. MISIONES

La Constitución Española establece en su artículo 104, que es misión de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado “proteger el libre ejercicio de los Derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.”

Lo primero a destacar sería que la Constitución diferencia entre Fuerzas Armadas (a la que alude en su artículo 8) y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art. 104), haciendo la diferenciación entre Policía Nacional y Guardia Civil.

La Guardia Civil debe velar por el control de las armas y los explosivos, el resguardo fiscal del Estado, el tráfico interurbano, la custodia de las vías de comunicaciones de puertos, aeropuertos y la protección de la naturaleza.

Como misiones o funciones genéricas señalaríamos:

- Velar por el cumplimiento de leyes y disposiciones generales ejecutando las ordenes que reciban de las autoridades competentes.
- Auxiliar y proteger a las personas.
- Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicas que lo requieren.
- Velar por la protección y seguridad de altas personalidades
- Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.
- Prevenir la comisión de actos delictivos.
- Investigar los delitos para descubrir a los presuntos culpables.
- Colaborar con los servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofes o calamidades públicas (ejemplo, Estado de alarma de 2020).
- Desempeñar misiones de carácter militar bajo la dependencia del Ministerio de Defensa.

### 3. ORGANISMOS INTERNACIONALES

España, como miembro de la Unión Europea (UE), participa en todos los ámbitos de la misma, incluyendo la seguridad, sobre todo teniendo en cuenta que cada vez es y se hace más patente que la seguridad interior empieza a garantizarse desde el exterior.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el día 1 de Diciembre de 2009, la UE fue finalmente reconocida como una organización internacional con personalidad jurídica propia.

Aparece un título nuevo en el Tratado de Funcionamiento de la UE denominado “Espacio de libertad, seguridad y justicia”, organizado en 5 capítulos:

- Disposiciones generales
- Política sobre controles fronterizos
- Asilo e inmigración
- Cooperación judicial y civil
- Cooperación policial

Pues bien, en junio de 2014, el Consejo Europeo definió las orientaciones estratégicas en materia de “Justicia y Asuntos del Interior” y cubren aspectos como el control de las fronteras, la política migratoria y de asilo y la cooperación policial y judicial.

Tras el Tratado de Lisboa y en la evolución de los Programas de Tempere, La Haya y Estocolmo se produjeron importantes cambios en materia de seguridad interior.

La Guardia Civil participa en el nuevo marco de la cooperación europea.

Así, la Guardia Civil cuenta con representantes en las siguientes Agencias Europeas:

- **FRONTEX**  
Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. Aquí se trabaja en calidad de expertos.
- **EUROPOL**  
Oficina creada en 1992, con sede en La Haya, para explotar a nivel europeo la información sobre actividades delictivas. La Guardia Civil tiene representación como expertos.

- **CEPOL**

Agencia de la Unión Europea para la formación policial. Fue creada en 2005 y tiene su sede en Budapest. La academia de oficiales (ADGC) de Aranjuez es quien representa a la Guardia Civil en esta red de academias.



Asimismo, la Guardia Civil está representada y participa en otras agencias como:

- EUROJUST (Materia penal).
- OLAF (Oficina Europea contra el fraude).
- Agencia del GNSS (Sistema Global de Navegación por Satélite).
- EIT (Instituto Europeo de Innovación y Tecnología).
- EMSA (Agencia Europea de Seguridad Marítima).

Por otro lado, la Guardia Civil participa en más de 250 grupos y subgrupos (GT) de los cuales más de 180 de ellos son en el ámbito de la Unión Europea.

Se entiende por GT y, por lo tanto, se incluye en este apartado, toda participación de la Guardia Civil en reuniones, foros, conferencias etc... de carácter militar, creados de forma estable y mentalidad de continuación y que se reúnen de forma periódica.

Dentro de los GT, s son significativos:

- Comité de seguridad interior (COSI).

- Comité estratégico de inmigración, fronteras y asilo (CEIFAS).
- Comité de coordinación en ámbito de cooperación policial y judicial en materia penal (CATS).
- Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis (COMCIV).
- Y otros grupos como COTER, GHD, DAPIX, AGUAPOK, CAE, EUCPN etc...

Asimismo, participan en más de 20 programas y proyectos.

Recientemente, el 9 de Marzo del presente año, se anunciaba que el Gobierno enviará un avión y 2 tripulaciones de la Guardia Civil a contener refugiados en la frontera greco-turca.

Se hará dentro de la intervención rápida de FRONTEX e incluirá el despliegue de 4 guardias civiles y un policía nacional en tierra.

#### **4. FUERZA DE GENDAMERIA EUROPEA**

La Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR o EGF, por sus siglas en inglés) es un instrumento de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea.

Fue constituida mediante una “Declaración de Intenciones” de los Ministros de Defensa de Francia, Países Bajos, Italia, Portugal y España, firmada en Holanda el 17 de Septiembre de 2004, en la que se proponía “crear una fuerza de gendarmería denominada EUROGENDFOR”.

Entre sus funciones se destaca:

- Contribuir a dotar a Europa de una capacidad para llevar a cabo misiones policiales en operaciones de gestión de crisis.
- Ofrecer una estructura operativa multinacional a aquellos estados que tengan intención de participar en las operaciones de la Unión Europea.
- Formar parte en las iniciativas de las organizaciones internacionales en el ámbito de la gestión de crisis.

En la actualidad la EGF está formada por:

- Gendarmería Nacional Francesa
- Real Marechaussee Holandesa
- Arma de Carabinieri de Italia
- Guardia Nacional Republicana de Portugal
- Guardia Civil de España

Tiene su sede en Vicenza (Italia) en la “Caserna (Cuartel) Generale Chiroto”. En dicho Cuartel General la EGF desarrolla un sistema operativo completo y coherente, que permita estar preparados en caso de despliegue rápido a las zonas de crisis.



En el referido cuartel general la Guardia Civil tiene 6 componentes:

- Un coronel
- Un comandante
- Un alférez
- Un sargento primero
- Un cabo primero
- Un guardia civil

Dicha gendarmería se dotaría de una fuerza de intervención rápida de hasta 800 efectivos, capaz de reaccionar en un tiempo máximo de 30 días.

Además, la EGF es idónea para el despliegue en paralelo en una operación militar de mantenimiento de la seguridad y orden público.

Hay que hacer hincapié en que la EGF no es una fuerza dependiente únicamente de las estructuras de la Unión Europea, sino que también puede ponerse a disposición de la ONU, la OTAN, la OSCE u otras organizaciones internacionales.

Una vez que la EGF fue declarada operacional, tras unos ejercicios desplegados en Valdemoro (Madrid) en el año 2006. Se informó a distintas

organizaciones internacionales de que ya estaban dispuestas para contribuir a operaciones de gestión de crisis.

Hemos visto, por lo tanto, como han cambiado las funciones de la Guardia Civil desde su inicio, hasta el día de hoy.

Hemos pasado de una actividad nacional, a una internacional, todo en base a la globalización.

Los guardias civiles, de acuerdo con el art. 7 de la cartilla del guardia civil, no pueden esperar un recuerdo de gratitud. Por ello termino expresando mi gratitud por el sacrificio constante y por sus servicios a España a lo largo de estos 176 años.

Madrid, 29 Abril 2020

# España, país observador en el "Consejo Ártico"

Javier Jimenez-Ugarte  
Miembro de ED-ES



D. Javier Jimenez-Ugarte Hernandez es Embajador de España y Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid

Ha ocupado distintos destinos en el extranjero: Embajadas de España en El Cairo, en Roma, y Representación Permanente ante la OTAN en Bruselas; y en la sede central del Ministerio: Director del Gabinete del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Secretario General Técnico, Director General del Instituto de Cooperación Iberoamericana.

Ulteriormente, fue nombrado Embajador de España en Argelia (1994-97), y luego Embajador en Atenas (1997-2001).

De regreso a Madrid, ocupó la Secretaría General de Política de Defensa en el Ministerio de Defensa hasta el año 2004.

Tras un breve paso por el "Gabinete de Análisis y Previsión de Política Exterior" del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, estuvo destinado como Cónsul General en Nador, y Tetuán (Larache), pasando luego a ocupar el puesto de Cónsul General de España en Edimburgo en el 2010.

En mayo de 2012 fue nombrado Embajador de España en el Reino de Suecia, cargo que ocupó hasta marzo de 2017 (Real Decreto 319/2017, de 31 de marzo).

Miembro de Eurodefense-España desde 2018.

1.- Entre mis agradables tareas como **Embajador de España en Suecia**, (2012-2017), figuraba la de representar a nuestro país en un Organismo Internacional del que poco sabía, el "**Consejo Ártico**", que tenía su sede en Estocolmo. Nuestro país, muy meritoriamente, e impulsado por su propia historia navegadora y su interés por la circunvalación del globo terráqueo y el acercamiento a sus dos polos, la Antártica y el Ártico, había logrado ser el quinto país, después de Alemania, Países Bajos, Gran Bretaña y Francia, aceptado como "observador" en el 2006 por el núcleo duro de los ocho países fundadores, auténticamente árticos desde un punto de vista geográfico.

Tengo grandes recuerdos de aquellos encuentros periódicos, bien pilotados por el Ministerio sueco de Exteriores, y que levantaban envidias en otros muchos colegas, cuyos respectivos Gobiernos intentaban alcanzar el mismo

status que nosotros disfrutábamos con satisfacción. Bien ocupando la silla principal, bien acompañando al colega de Madrid experto en estas cuestiones, "*Senior Artic Official*", participé en diversos debates que culminarían con una importante ampliación en el **2013** que llevaría a siete países más a acceder al Consejo. Entre ellos figuraban, si no recuerdo mal, **China, Italia o Polonia**, que habían exhibido sus mejores credenciales para lograr nuestra privilegiada situación.

Destacaré que el único candidato que perdió la batalla fue la **Comisión de la Unión Europea**, que, sin embargo, pudo alegar los numerosos programas, realizaciones y proyectos en el Ártico en el que estaban involucrados. Fueron sentimientos nacionalistas de los países fundadores los que se resistían a incorporar a una entidad tan poderosa y con tantos recursos, a pesar de que ya contaba el "Consejo Ártico" con otras 13 **Instituciones no estatales** reconocidas como "observadores".

La situación sigue siendo la misma, y ello a pesar de que la Comisión ha aprobado el pasado año 2016 un importante documento de veinte páginas de poético nombre "**Walking on thin ice: a balanced Artic strategy for the EU**". Su lectura deja clara la gran labor que siguen llevando a cabo bajo atractivos subtítulos como "*The EU in the Artic: a responsible actor*", "*Responding to climate change and safeguarding the environment*" o "*Promoting sustainable development and around the Artic*". Termina en cualquier caso el Informe insistiendo en la necesidad de llegar a ser lo que otros 13 países ya son, **observadores permanentes**: "*The question of EU's formal observer status should also be solved in the interest of the Artic Council*".

Mencionaré también en estas palabras introductorias la emoción con la que viajé al territorio sueco, no por reducido menos impactantes, que se encuentra dentro del "**Círculo Ártico**", descrito en *la fotografía* que se incluye, tomada en Norrbötens Läm, el 3-4-2016. Fuimos invitados, como Embajadores visitantes, a dormir en un "Hotel del Hielo", si bien, tras inspeccionarlo y tomar algo de whisky, opté para mi satisfacción por pernoctar en una habitación tradicional con calefacción y muebles de madera.

2.- Se comprenderá bien mi satisfacción cuando mi querido y admirado amigo, el profesor de la **Universidad Nebrija, Jesús Martín Ramírez**, me invitó a poner en marcha y moderar una **mesa redonda sobre el Ártico** dentro del Programa general de la **LV Conferencia CICA**, que cada año organiza y



preside con un valioso equipo. Bajo el título genérico de “*Global Common & Security Trends. Towards a peaceful 21st. Century*”, incluía distintas mesas sobre los principales espacios de nuestro planeta, “*Outer space*”, “*Air*”, “*Sea*”, “*Cyberspace*” y “*Artic*”.

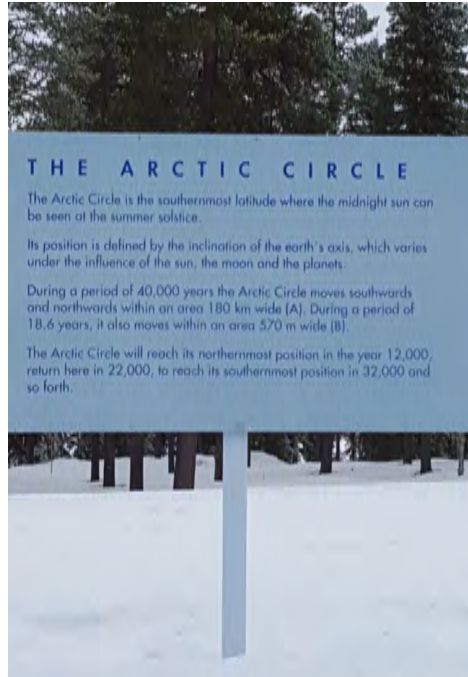
Pasados tantos años desde que abandoné esta última temática, me resultó gratificante escuchar una actualización rigurosa de todo lo sucedido desde aquellos años, con una exhaustiva descripción de la situación actual.

El nuevo responsable en el **Ministerio de Exteriores** de nuestra política polar, **Francisco Aguilera**, que también trabaja en favor de nuestra presencia en la Antártida, supo resumir

los pasos que España sigue dando en esa lejana zona ártica, que cada día interesa más a un número creciente de países. Supe tras escuchar sus palabras que, a pesar de las lógicas limitaciones presupuestarias, -"España no es un país rico", me he dicho siempre durante mis cuarenta y cinco años de gestión diplomática-, hemos logrado pasar con nota **la evaluación** a las que periódicamente tienen que hacer frente los países observadores, y ello gracias a la adopción de continuas medidas que prueban el interés de España en todo lo que allí sucede desde distintos puntos de vista.

Dio la importancia debida a nuestra condición de país del **Hemisferio Norte** y ancló en ello la continuidad, ciertamente con altas y bajas, de nuestra política ártica, donde juega un papel primordial también el **Ministerio de Ciencia y Tecnología**, y otras unidades gestoras como el “*Comité Polar*”, o de investigación, el **CSIC** y otros centros públicos y privados, sin dejar de mencionar la amenaza que significa el incremento de la temperatura en el Ártico, ya 1,4° por encima de su nivel óptimo.

Recordó que nuestra presencia en el Ártico se remonta hasta el siglo XVIII, impulsada por afanes pesqueros y expedicionarios, así como científicos, pero



que hoy puede presumir de haberse dotado de una auténtica *Estrategia Polar* que se interesa por los valores económicos, sociales, políticos, científicos y medioambientales del Polo Norte. Se refirió a nuestra activa presencia en los principales **Grupos de Trabajo** del Consejo Ártico, así como en los **Grupos de Expertos**, y a nuestra participación o liderazgo en algunos importantes **proyectos** a través de científicos de nuestras principales **Universidades**, Madrid, Barcelona, Salamanca Valladolid, Granada, Sevilla etc. Cuenta ya España con un **satélite** de órbita polar y siguen operativos sus prestigiosos **barcos** polares, "Hespérides" y "Sarmiento de Gamboa".

Luego intervinieron, también en buen inglés, dos experimentados marinos. El **Almirante Fernando del Pozo** disertó sobre la "**rutas árticas**", ofreciéndonos un magnífico *power point* elaborado dentro del prestigioso *think tank* que ha formado con colegas del RU, Francia, Alemania e Italia, el "*Wise Pens International*". Anoté algunos datos de sorprendente interés sobre el transporte marítimo, "*que sigue siendo el más importante para el movimiento de mercancías -hasta un 90 %- a lo largo de toda nuestra historia*". Tras diferenciar entre tres tipos de rutas árticas, *-Destinational, Intra-Artic, Trans-Artic-* y sin negar la existencia de problemas en las dos segundas, se refirió a las nuevas posibilidades que ofrece el "*Ecoturismo*". Citaré la siguiente valoración, "*as a result, the Artic has become a subject of concern, a temptation in hope of the riches that the withdrawing ice may uncover or at least make more accessible and because of the routes that may open joining the Atlantic with the Pacific*" y presentaré como su conclusión que "*the biggest potential to change the pattern of the world maritime traffic is the Artic's ice melting which not only will open new alternative's routes, but will also create its own enonomic dynamics*"

Por su parte, el **Teniente de Navío Ángel García Estrada**, añadió a sus comentarios sobre el "**cambio climático**" un análisis riguroso sobre las "**políticas árticas**" de los principales protagonistas en la zona. La "*colaborativa*" de **Canadá**, que ha firmado MOUs con sus vecinos pero que no renuncia a considerar aguas internas las que ocupan el "*North West Passage*". La de **Estados Unidos**, muy bloqueada desde la época de Obama, con esperanza de contar para 2024 con un nuevo barco polar, el "*Polar Security Cutter*", pero muy alejado de los "*heavy ice breaker*" rusos, que exigirían mucho más tiempo y dinero. La de **China** autocalificándose, en una nueva categoría no aceptada por el momento, como país "*near Artic*", y

apoyando la apertura de la "*Polar Silk Road*" dentro de la "*21st. Century Silk Road*" que abarataría en un 30% el tiempo de navegación necesaria para la exportación de sus mercancías y reduciría la influencia de Rusia en aquellas aguas. Y finalmente, la de la potencia actualmente, **Rusia**, que sigue imponiendo en la zona, a través de su Administración, duras condiciones para el paso por sus aguas, por lo que, si prosperase sus reclamaciones de ZEE, consolidaría aún más su dominio.

En todas estas políticas, insistió el ponente, juegan papel importante los muchos y variados recursos que han pasado a ser accesibles, como la pesca, los recursos minerales, gasísticos y la propia navegación, y recordó los distintos *conflictos de soberanía* que enfrenan a los países de la zona, incluidos los no citados de *Noruega* e *Islandia*.

Finalmente, un cuarto ponente, el *Commander* de la Armada polaca, y hoy profesor y académico, **Krzysztof Kubiak**, habló de la especial problemática de los *fondos marinos* cada vez más accesibles, incluso en la región ártica hasta ahora de hielo sólido. Analizó los nuevos desafíos tecnológicos, como los tendidos de cables submarinos y también las posibilidades militares que hacen que tales espacios hayan pasado a ser objeto de dura competición internacional, aunque, ciertamente, solo para un número muy limitado de actores.

3.- Por mi parte, me agradó comentar la creación de un *Observatorio del Ártico* (EWG 25) en la activa Institución, más de la sociedad civil que gubernamental, denominada **Eurodefence**, que reúne a 16 "Asociaciones Nacionales" creadas desde 1994. Presidido inicialmente por el Reino Unido está sufriendo dificultades generadas por el *Brexit*, por lo que Alemania ha asumido ciertas labores de seguimiento, siguiendo pendiente, en todo caso, la elaboración final de un Informe "*2019 in the High Arctic*". En su primer borrador, "Feldt Paper", presentado en Londres en el 2018, se definía como objetivo principal "*to report on intentions, capabilities and events which might affect the status of the region*", lo que se haría en distintos capítulos sobre *aspectos geográficos, militares, comerciales, medioambientales*, y otros, con una serie de *anejos* que recogerían, listado de autores, estados, organismos internacionales, e instituciones involucrados.

Creo que añadí un recuerdo de homenaje a los responsables de **Eurodefence** en mis años de *SEGENPOL* en el Ministerio de Defensa, uno aún con nosotros, el *Embajador Fernando Olivé*, ya anciano, pero siempre inteligente,

y otro, el activo empresario y alto directivo de la CEOE, *Enrique Aldama* prematuramente fallecido. Recuerdo la calidad de sus cuidados informes sobre cada uno de sus reuniones y viajes lo que me llevó, ya jubilado, a solicitar mi incorporación a *Eurodefence*, que sigue en manos de un gran equipo humano.

Tras ello, formulé unas **preguntas** a cada uno de los ponentes. La primera sobre el *futuro y las opciones de ese Observatorio Ártico de EURODEFENCE* la contestó el **Almirante del Pozo**, quien, como principal responsable español en el mismo, dijo que *“superando el pesimismo actual por su situación, se podría impulsar desde el mismo la implementación del sistema de radionavegación eLoran, para ofrecer, como alternativa a los allí ineficaces sistemas de navegación por satélite, los necesarios datos PNT (position, navigation and timing), además de proporcionar ayudas virtuales a la navegación (VAtON), necesarias por la ausencia de faros y señales (AtoN). También, aunque ello sería un desafío más para el sector privado, cabría defender la instalación de nuevos sistemas de satélites de comunicaciones con sus órbitas elípticas, (Molnya o Tundra), ya que los satélites geoestacionarios, (Clarke Belt), no son operativos en aquella zona.”*

A mi pregunta sobre más detalles referentes a la posición española, **Francisco Aguilera** ofreció datos complementarios que ofrecen las **Directrices para una Estrategia Polar (2016)**: *“where you can find general principles and objectives inspiring our polar policies: peace in the region, our Artic dimensión, fight against climate chnge and protection for environment, paricipationn in Artic Organization, coordination by EU Artic Members States, support for lifestyles and cultures of the indigineous and other Artic populations, promotion of Trans-Artic maritime transit in compliance with 1982 UNCLOS, and the IMO Polar Code”*, citando su conferencia con motivo de la presidencia finlandesa del ‘Consejo Ártico’ en marzo de 2019.

No pude evitar preguntar al **Teniente de Navío García Estrada** sobre su experiencia marinera y científica a bordo del **“Hespérides”** durante “la XX Campaña en la Antártica”, que duró seis meses, de octubre 2014 a mayo 2015. Afirmó al término de su intervención que *“es allí donde la frase ‘el mar enseña’ adquiere su mayor significado”*. Recordó que *“para todos los marinos participar en una campaña en la Antártida es algo inigualable por tener el honor de portar la enseña nacional en los confines de la Tierra, haciendo buena la inscripción del monumento a Sarmiento de Gamboa que reza ‘aquí estuvo España’ en Puerto del Hambre (Chile)”*.



Aprendimos todos que el “**Hespérides**”, reproducido en **la fotografía**, participó en una *campaña científica de verano en el Ártico en el 2007*, siendo el primer buque español que ha estado presente en los dos Polos, lo que queda reflejado en el pingüino sobre fondo amarillo que figura pintados en sus chimeneas.

Por último, me interesé por la **política de Polonia en el Ártico**. **Krzysztof Kubiak** contestó con planteamientos similares a los españoles, pero insistiendo en el hecho diferencial de su ubicación tan cercana a **Rusia**, lo que le hace considerar muchos de sus movimientos como *amenazantes* e impulsados por un claro *afán expansivo*, con referencias expresas a grandes maniobras militares como Vostok 18 y Grom 19. Además destacó que *“Poland maintains the around-year base in Savalbard since 1957, but the first expeditions were sent in 1930. Northern Poland can be seen as a close rear area of Artic. There are only about 1600 kms from my city, Gdaand, to Trömsö”*.

Ya es tiempo de terminar estas reflexiones, que han revivido en mi aquel viejo interés por la región Ártica que cada vez ocupa un lugar más destacado en los medios que se dedican a las relaciones internacionales y la geopolítica, contribuyendo a divulgar sus ricas variantes que salieron todas a la luz durante la mesa redonda que he podido comentar en este medio digital auspiciado por “Eurodefence” y eficazmente dirigido por el Almirante Juan A. Cuadrillero.



# Navegación en el Ártico

Fernando del Pozo  
Miembro de ED-ES

***Publicado en la "Revista General de Marina", mayo 2020. Reproducido aquí con autorización del autor.***



El Almirante Fernando del Pozo García ingresó en la Escuela Naval Militar en 1961 y alcanzó el empleo de Almirante en 2003. Entre otros numerosos destinos de mar, mandó el patrullero Cadarso, la corbeta Diana, la fragata Victoria y la 41ª Escuadrilla de Fragatas, mando que dejó para tomar el de la Fuerza Permanente del Mediterráneo de la OTAN (97-98).

En tierra estuvo destinado en la Misión de la Armada Española en Washington D.C. (1980-85). De 1993 a 1997 dirigió la Sección de Planes Estratégicos del Estado Mayor de la Armada. En Oct 1998 fue nombrado Adjunto al Representante de SACLANT en el Comité Militar de la OTAN, hasta octubre 2001 en que tomó el puesto de Vice Comandante en Jefe del Atlántico Sur en Oeiras, Portugal. En junio 2004 fue elegido por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa de las naciones aliadas como Director del Estado Mayor Internacional. Ejerció esta responsabilidad hasta junio 2007.

En Julio 2009 fue seleccionado con otros Almirantes retirados de Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido para llevar a cabo un estudio para la Agencia Europea de Defensa sobre vigilancia marítima, que les llevó posteriormente a constituirse formalmente en el "think-tank" *Wise Pens International*. Desde entonces han llevado a cabo numerosos estudios centrados en el ámbito de la seguridad marítima. En España ha continuado publicando en el Real Instituto Elcano, en el Instituto Español de Estudios Estratégicos, en el Instituto de Política Internacional de la Universidad Francisco de Vitoria, y otros.

Miembro de EuroDefense-España desde 2018.

La reducción constante del hielo del Ártico hace que esté aumentando sustancialmente todo tipo de navegación en sus aguas:

- Tráfico transártico, que algunos armadores ya están intentando convertir en servicios regulares, incluso construyendo barcos especializados, como la naviera TeeKay, que ha puesto en servicio el primer buque de transporte de gas natural licuado (LNG) con capacidad de rompehielos, el *Eduard Toll*; también el grupo ruso Rosatom está planeando activamente operar una línea de transporte de contenedores a lo largo de la Ruta del Norte para competir con las del Canal de Suez y Gibraltar; además de los numerosos viajes experimentales hechos en años recientes, de los que uno de los más notorios fue el exitoso de los *Beluga Fraternity* y *Beluga Foresight* en 2009.

- Tráfico intraártico, ya muy activo, aunque casi exclusivamente entre puertos rusos, como Dudinka en el Yenisei, que apoya al complejo minero en Noril'sk; Yamburg, Noviy Port y Sabetta en el río Obi, también en Siberia, y en la Rusia europea, Varandey, que sirve a las instalaciones en el río Pechora. Una excepción a esta red exclusiva de Rusia es el “puente ártico” Murmansk-Churchill, que exporta la producción de trigo de Manitoba, Canadá, sin comunicación por carretera con el resto del país, a cambio de fertilizantes de Rusia, con parecido problema para su distribución continental.
- Tráfico de ecoturismo, científico, de investigación, de pesca, etc., probablemente el que tiene un mayor crecimiento.

Todo este aumento de la actividad de navegación necesita soporte en forma de cartas de calidad, ayudas a la navegación (faros, boyas, balizas, marcadores, etc.), bases y medios de búsqueda y rescate (SAR), un sistema de identificación automático (AIS) en funcionamiento, pronósticos meteorológicos y de hielo continuos, comunicaciones fiables y posicionamiento, navegación y tiempo (PNT).

Sin embargo, todos esos medios de apoyo son deficientes en latitudes altas, en mayor o menor grado, por diferentes razones: no hay suficientes datos hidrográficos para producir cartas de calidad (y se tardará muchos años en tenerlas) ni ayudas a la navegación (AtoN), excepto en los ríos rusos; existen grandes distancias y ausencia de bases para las operaciones SAR; el AIS no funciona debido a que la escasez del tráfico no desencadena respuestas para permitir que SOTDMA<sup>1</sup> funcione; predicciones meteorológicas y de hielo poco fiables por la mala cobertura satelital y la escasez de estaciones costeras, etcétera.

En este artículo nos centraremos en los sistemas de navegación electrónica y las comunicaciones relacionadas con ello.

### **Global Navigation Satellite Systems (GNSS)**

En los últimos años, en particular desde la orden presidencial de Estados Unidos de 2000 de abandonar la característica de Disponibilidad Selectiva<sup>2</sup>

1. SOTDMA (Self Organized Time Division Multiple Access), el estándar de AIS que permite intercambiar datos de posición, identidad y movimientos entre buques próximos de manera ordenada.

2. La Disponibilidad Selectiva (Selective Availability Feature-SA) fue una degradación intencionada de las señales públicas de GPS implementadas por razones de seguridad nacional, que reducía su precisión por un factor de 10, aproximadamente. En mayo de 2000, por decisión del presidente Bill Clinton, el Gobierno de



del Sistema de Posicionamiento Global (GPS), el posicionamiento de los buques ha llegado a depender exclusivamente de sistemas basados en satélites (GNSS), en primer lugar GPS, pero también en el ruso Global'naya Navigatsionnaya Sputnikovaya Sistema (GLONASS); el chino BeiDou, inicialmente con cobertura en el área de interés inmediata de China, pero que se planea que llegue a cobertura global en 2021; la Constelación India de Navegación (NavIC); el Sistema Satelital Cuasi-Zenith (QZSS) japonés, los últimos tres con cobertura local, al menos de momento; y el europeo Galileo, llamado a tener prominencia mundial una vez que se despliegue del todo la constelación de satélites, prevista para este año.

Desde el punto de vista de la navegación en el Ártico, existen algunas diferencias importantes entre esos sistemas. Las órbitas del GPS están a una altitud de 25.000 km, equivalente a un período orbital de 14 horas, con un inclinación orbital de 55°. Como resultado, su cobertura en latitudes altas es pobre, ya que ningún satélite alcanza el cenit más allá de la latitud 55° N. A efectos de la navegación marítima o aérea, esto no afecta mucho a la precisión horizontal, al menos hasta 75° N, pero la determinación de la altitud es deficiente, lo que podría ser un problema para la navegación aérea, y en cualquier caso no alcanza la precisión horizontal requerida para la investigación científica e industrial, navegación de precisión y fines hidrográficos.

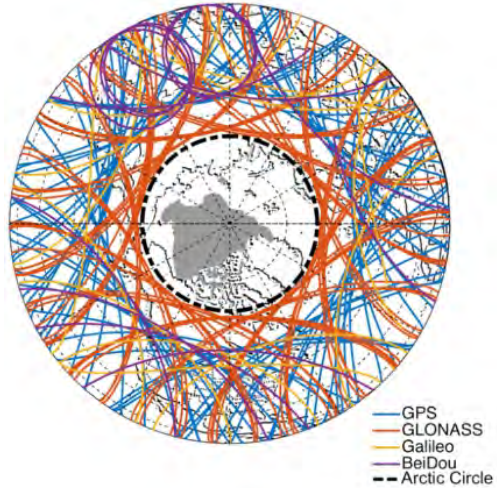
Esto mejora con el GLONASS, que utiliza una altitud ligeramente más baja, pero la inclinación orbital es 64,8°, lo que le permite cubrir sustancialmente más al norte; y por el Galileo, que tiene una inclinación orbital ligeramente superior a la del GPS (56°) y mayor altitud, 30.000 km, con lo que funcionará mejor que el GPS en latitudes altas.

Sin embargo, ninguno de los GNSS ya sea individualmente o en combinación de dos o más de ellos (lo que la mayoría de los receptores pueden manejar

-----  
Estados Unidos suspendió de manera permanente el uso de la SA para que el GPS respondiera mejor a los usuarios civiles y comerciales de todo el mundo. En septiembre de 2007, anunció su decisión de adquirir la siguiente generación de satélites GPS, conocidos como GPS III, sin la función SA. Esto hizo que la decisión política de 2000 fuera irreversible y eliminara una fuente de incertidumbre en el rendimiento del sistema, que había sido motivo de preocupación para los usuarios civiles de GPS en todo el mundo. Es preciso añadir que un factor importante, si no el más, en la decisión americana fue la intención de erosionar la decisión europea de desarrollar el Galileo, correctamente percibido como un poderoso competidor, superior en muchos aspectos. La batalla contra el Galileo se planteó en el Consejo Atlántico, aduciendo razones militares, y se saldó con la mínima concesión europea de separar un poco más de los hasta entonces planeado la frecuencia del Galileo de la del GPS.

hoy), garantiza una navegación precisa más allá, aproximadamente, de 75° N. Esto, unido a la ausencia de AtoN, hace que la determinación de PNT en el Ártico sea algo incierta y arriesgada.

La limitación de hasta 75° de latitud puede parecer poco relevante hoy, pues las actuales rutas transárticas e intraárticas apenas rebasan esa latitud; pero las predicciones de deshielo, que se vienen manifestando regularmente como conservadoras, nos dicen que las latitudes navegables irán creciendo en los próximos años, hasta que hacia 2050 quedarán abiertas las rutas directamente transpolares, con lo que las necesidades de PNT alcanzarán los 90°.



Hay que lamentar que algunos sistemas de navegación global que precedieron al GPS fueran dados de baja sin tener en cuenta su utilidad en el Ártico: Transit, el primer sistema satelital y predecesor del GPS, que utilizaba órbitas polares bajas (1.100 km) y que garantizaba cobertura completa en el Ártico (y en el Antártico), desapareció en 1996; Omega, un sistema hiperbólico de muy baja frecuencia que con solo ocho estaciones dio cobertura global completa, se apagó en 1997.

### Sistemas de aumento

Tanto la UE como los EE.UU apoyan sus respectivos GNSS con la transmisión de los errores medidos locales, la denominada técnica diferencial, con la que se pueden aplicar correcciones a las posiciones obtenidas, mejorando así la precisión en un área amplia que rodea cada una de las estaciones. Estos sistemas son el Wide Area Augmentation System (WAAS) para el GPS y el European Geostationary Navigation Overlay Service (EGNOS) para Galileo. Sus estaciones en el área ártica se encuentran en cabo Norte (71° N) en Noruega, Ny-Ålesund (79° N) en las islas Svalbard, Peary Land (83° N) en Groenlandia, Ellesmere (82.5° N) y las islas Queen Elizabeth

(77° N) en Canadá y Alaska (70° N), pero su cobertura en el Ártico más amplio es relativamente pequeña, y poco fiable como fuente de tiempo. Sin embargo, el principal problema es que ambos sistemas transmiten a través de satélites geoestacionarios, cuya huella está geoméricamente limitada a 81,5° de latitud, por encima de la cual están debajo del horizonte. En la práctica, debido a irregularidades del terreno, centelleo y otros problemas de propagación causados por la variabilidad ionosférica, la comunicación con satélites en órbita geoestacionaria se limita a latitudes generalmente no superiores a 75°.

### **La solución**

El problema de la PNT en el Ártico es por lo tanto evidente, y no tiene solución con los medios más modernos disponibles, ya que incluso la tecnología más avanzada está limitada por la geometría y otros obstáculos insuperables.

Por otro lado experimentos centrados en el Reino Unido -frente a Tynemouth en la costa noroeste de Inglaterra- dirigidos a este problema, experiencias de la vida real en aguas cercanas a las dos Coreas<sup>3</sup>, y más recientemente en la costa del norte de Noruega durante los ejercicios militares rusos ZAPAD-2017<sup>4</sup>, han demostrado la vulnerabilidad del GNSS a una interferencia deliberada, debido en gran medida a la muy baja potencia que utilizan esos sistemas. Este hecho alarmante, más la congestión del tráfico en algunas áreas como el Canal y la probabilidad remota pero medible de un fallo sistémico han llevado al menos a los gobiernos del Reino Unido y la República de Corea, así como al Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos (USCG) -el principal operador de Loran-, a buscar continuación al apoyo para sistemas terrestres independientes de los satélites.

A pesar de ello, y de los vehementes consejos en contra incluyendo los del Congreso y Senado, en 2009 una Directiva Presidencial de los Estados Unidos puso fin al Loran-C (la última generación operativa de Loran). Sin embargo, para entonces estaban ya muy avanzados los estudios sobre un Loran mejorado (enhanced Loran o eLoran), con técnicas diferenciales integradas para mejorar la precisión, y esto no estaba incluido en la directiva de terminación. Por otro lado, un eLoran nuevo depende de la infraestructura existente de Loran-C, por

-----  
3. Ver "Inside GNSS" 24 Abr 2013.

4. COULTRUP, Alexandra: *Aerospace Security-GPS Jamming in the Arctic Circle*, 4 de abril de 2019.

lo que el éxito final en la implementación de un eLoran no está asegurado.

Las características que hacen del eLoran un complemento adecuado y reserva de GNSS (y a la vez una valiosa alternativa en el Ártico) son: una señal potente y estructuralmente robusta, que le hace mucho menos vulnerable que los GNSS a las interferencias y falsificaciones; mayor fiabilidad, ya que las estaciones son accesibles y pueden repararse o reemplazarse si es necesario (incluso hay una versión móvil/transportable por aire de estación Loran); menor susceptibilidad a las perturbaciones atmosféricas debido a que utiliza una frecuencia más baja; suficiente -aunque menos que excelente- precisión para las entradas al puerto (normalmente, el 95 por 100 de Error Circular Probable del Loran "crudo" es de 20 m y del eLoran diferencial es inferior a 10 m, frente a los tres metros del moderno GPS y 30 cm de Galileo).

Pero mientras que las técnicas diferenciales mejoran la precisión de ambos GNSS y eLoran, la transmisión de eLoran diferencial no requiere satélites geoestacionarios, uno de los principales problemas de los GNSS diferenciales en el Polo Norte, como se ha visto antes. Por otro lado, la estructura de la señal permite la transmisión de, además de sus propias correcciones diferenciales, las de otro cualquier GNSS, mensajes de seguridad de navegación, ayudas virtuales a la navegación, etcétera.

Como resumen, y utilizando palabras de una publicación especializada en GNSS "eLoran cumple con los requisitos de precisión, disponibilidad, integridad y continuidad de rendimiento para las maniobras de aproximación y entrada en puerto, aproximaciones instrumentales aéreas de baja precisión, navegación de vehículos terrestres y servicios basados en la localización. Es una fuente precisa de tiempo (fase) y frecuencia. Además, eLoran proporciona acimut al usuario y tiene integridad incorporada"<sup>5</sup>. Su único inconveniente es que no proporciona altitud, lo que sin embargo puede resolverse integrando los receptores con un altímetro.

Pero la gran ventaja que eLoran aporta a la escena ártica es la capacidad de incorporar en su transmisión Ayudas a la Navegación Virtuales (VAtoN). Esto ya ha sido regulado por la International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities (IALA), así como para otros sistemas

5. *Innovation: Enhanced Loran*. *GPS World Staff*, 23 noviembre 2015: "[eLoran] meets the accuracy, availability, integrity and continuity performance requirements for maritime harbour entrance and approach manoeuvres, aviation non-precision instrument approaches, land-mobile vehicle navigation and location-based services. It's a precise source of time (phase) and frequency. Additionally, eLoran provides user bearing (azimuth) and has built-in integrity".

como AIS y los protocolos de comunicación, WiMAX, GPRS, etc. Se ha mencionado anteriormente que la falta de AtoN en el Ártico es una deficiencia con un enorme impacto en la seguridad, y aunque las VAtón "no están destinadas a reemplazar las ayudas físicas a la navegación"<sup>6</sup>, ciertamente "pueden proporcionar una notificación temprana al navegante de información urgente, temporal o dinámica", y están recomendadas para, entre otras circunstancias, "nuevos riesgos (fijos o dinámicos); áreas temporales a evitar; cambios hidrográficos; reemplazo temporal de AtoN físicas fuera de servicio; navegación polar; condiciones de hielo y navegación"<sup>7</sup>. Es fácil reconocer en esta lista lo adecuadas que son para el Ártico las VAtón, y que son una adición valiosa aportada por un sistema, eLoran, que ya de por sí se adapta bien al problema del PNT Ártico.

Actualmente, nueve naciones están operando Loran-C o eLoran, incluidos el Reino Unido, Rusia y China<sup>8</sup>, y parece que la República de Corea, India y Arabia Saudita están considerando actualizar Loran-C a eLoran<sup>9</sup>. Todo esto significa que todavía estamos a tiempo para rescatar los restos de Loran-C y el eLoran experimental con miras a implementar este último en el Ártico.

## Conclusión

Está claro que las nuevas rutas del Ártico requieren sistemas de navegación que reemplacen, complementen o mejoren el funcionamiento insatisfactorio de los GNSS en esas latitudes. La Unión Europea -con cinco Estados miembros en el Arctic Council y Nordic Council<sup>10</sup>, siete más como observadores permanentes<sup>11</sup>, España entre ellos, miembros adicionales en otras organizaciones árticas<sup>12</sup> e incluso la propia Comisión de la UE como miembro del Barents Euro-Atlantic Council y del Council of the Baltic Sea States- está muy bien posicionada para tomar iniciativas que mejoren la seguridad de la navegación en el Ártico y que al mismo tiempo proporcionarían una deseable redundancia a los sistemas satelitales en uso, incluido el potente Galileo.

6. *IALA Guidelines 1081*, marzo de 2010.

7. *Ibidem*, p. 6.

8. en España hay dos estaciones de Loran-C, en Estaca de Bares (La Coruña) y l'Estartit (Gerona), que han sido apagadas, aunque desconocemos si también desmanteladas.

9. *Innovation: Enhanced Loran...*, p.12.

10. Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia.

11. Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Polonia, España, Reino Unido.

12. Estonia, Alemania, Lituania, Letonia y Polonia en el Consejo de Estados del Mar Báltico.

## BIBLIOGRAFÍA

- KRASKA, James: «Arctic Security in an Age of Climate Change», US Naval War College. Cambridge University Press.
- KRAMER, Andrew E.: «Arctic Shortcut Beckons Shippers as Ice Thaws». The New York Times, 10 de septiembre de 2009.
- CHRISTENSEN, Svend Aage: «Are the northern sea routes really the shortest?». DIIS Brief, marzo de 2009.
- BELUGA EF-Series, septiembre de 2008.
- «Enhanced LORAN Definition Document», 16 de octubre 2007, International LORAN Association.
- BERKMAN, Paul Arthur: Whitehall Paper 75. «Environmental Security in the Arctic Ocean», 2010.
- PÉLOUAS, ANNE: «L'amélioration de la cartographie maritime du passage du Nord-Ouest, dans l'Arctique, devient une priorité». Le Monde, 7 septiembre 2010.
- CATALÁN PÉREZ URQUIOLA, Manuel: «Los océanos polares y el posible cambio en el clima». Comité Polar Español.
- Naval Challenges in the Arctic Region. Wise Pens International, septiembre de 2013.
- DEL POZO, Fernando: «Navegación y explotación del Ártico en las nuevas condiciones climáticas». Instituto Español de Estudios Estratégicos, enero de 2015.
- «Rules of Navigation. Regulations for navigation on the seaways of the Northern Sea Route». USSR, 14 de septiembre de 1990.
- STEINICKE, Stefan; ALBRECHT, Sascha: «Search and Rescue in the Arctic». German Institute for International and Security Affairs, diciembre de 2012.
- «The Contribution of Space technologies to Arctic policy priorities». Polar View, marzo de 2012.

# Long-Lasting Solutions to the Problem of Migration in Europe

J. Martín Ramírez  
Miembro de ED-ES

*Publicado en el libro "A Shift in the Security Paradigm". Reproducido aquí con autorización del autor.*

**J. Martín Ramírez** Chair of the Center for Conflict Studies and Honorary Professor at Nebrija University, Dr. Martín Ramírez is also Fellow of the World Academy of Art and Science and Chair of CICA International Foundation and of the Spanish Pugwash Movement (Peace Nobel Prize 1995). He studied Medicine, Humanities, and Law, obtaining a Ph.D. degree in Medicine and Surgery (Neurosciences) and in Philosophy (Education) as well as three Diplomas and a Master in National Defense at the Spanish CESEDEN. Research Fellow of International Security Program of the Harvard University and Visiting Fellow of the Hoover Institution on War, Revolution and Peace, Stanford University. Several times official of the Boarding Council of the International Society for Research on Aggression (ISRA), he is member of the Advisory Board of the Society for Terrorism Research and of the ProfessorsWorld Peace Academy. He has also chaired the Complutense Research Group on Sociopsychobiology of Aggression and the Departments of Psychobiology at the Seville and Complutense Universities, as well as being Director of the Rector Office at the Autonomous University of Madrid. Dr. Martín Ramírez was a Humboldt and Fullbright Fellow, in Ruhr University and Stanford, respectively, and is author of more than 500 publications, among books and articles.

Member of EuroDefense-España since 2018.

## Outline

- 1 Introduction
- 2 The Problem of Migration
- 3 Towards Some Long-Lasting Solutions
  - 3.1 Going to the Roots in the Countries of Origin
  - 3.2 Dealing with the Countries of Transit
  - 3.3 Adequate Control of Borders
  - 3.4 Measures in the Countries of Destination
- References

**Abstract** This is the following of a previous publication on the refugee crisis in Europe and its security challenges. Here we suggest some long-lasting solutions to the problem of migration. These may be summarize in four points: dealing with the countries of origin and of transit, adequate control of borders, and positive measures to facilitate the integration of the newcomers in their countries of destination.

**Keywords** Migration · Traffickers · Control of borders · Integration · Security

## 1 Introduction

In a previous publication on the refugee crisis in Europe and its security challenges, I concluded that a global problem like this one could not be solved without an adequate orderly, and controlled immigration policy, creating systematic and controlled arrival and integration programs, because the mental structure of European societies is not prepared to face a disorderly increase in migration flows (Ramirez 2017, 2019). It is thus vital to regulate the arrival of migrants if we want to achieve their real integration in our culture (Espaliú Berdud 2019).

Here I will try to go forward, pinpointing the terrible damage made by the massive escape of young people from countries that desperately need them in their struggle for development; their great problem is precisely the continuous loss of human capital. Besides of that, who emigrate are not the “poor among the poor”, but people with certain economic means to be able to afford the trip and contacts in the place they are going to. What is more important, according to me, is to argue that the best way would be to encourage migrants to stay home, preventing massive uncontrolled displacements, is addressing the factors that drive emigration of their own origin countries. To stop unwanted migration, the developed countries must promote a profound democratic and economic stabilization and development. We must always remember that the first right of every human being -after the right to live- is the right not to emigrate and to have the opportunity of living peacefully and prospering in our own home, as Pope Pius XII wrote in the Apostolic Constitution *Exsul Familia*: “All men have the right to a family living space in their place of origin”. The right to emigrate is only subsidiary to the main right to have a family living space in the place of origin, when this cannot be assured.



## 2 The Problem of Migration

Migration has been a sensitive and contentious topic for ages. Escaping violence, war, poverty and environmental disasters, more people than ever are migrating worldwide. Since it is not a cyclical, but a structural phenomenon, which means that whatever the method put forward migration cannot be stopped. Currently, according to the UNO estimates, 258 million people live outside their country of birth (3.4% of the world's population). In 1970, about 2% of the world's 3.7 billion people lived abroad (UNHCR 2017). This figure grows due to inequality, climate change, conflicts, and the interconnectivity that facilitates the movement of people.<sup>1</sup>

Migration itself affects values, identities, cultures, assimilation capacities of societies, and, far from being a problem in se, it may be a solution to many problems; e.g., benefits the demographic catastrophe present in the aging Western societies. But it doesn't always engender positive changes; it may also show important disadvantages. This is why immigration must be orderly, capable of duly regulating the massive arrival of people; otherwise our social protection systems will not resist. The illegal immigration requires proper vetting to identify criminals and terrorists -the crime rates of the foreign immigrant population are significantly higher than those of the natives-, and sometimes, to put in metaphorical terms, surgical excision procedure without anesthesia will frequently induce pain. No country needs a Trojan horse. But we will leave this so interesting aspect for another parliament. Although mass emigration to developed countries is a global phenomenon -it happens even within each country, internally displacing for instance from rural areas to urban ones: China is a clear example-, the present chapter will be focused mainly on what would be the better long-lasting solutions to its present situation in Europe, one of the leading destinations in the world in terms of migratory flows, with 77 million migrants, Russia included, according to the UN's Department for Population.<sup>2</sup>

## 3 Towards Some Long-Lasting Solutions

Immigration is an irresolvable problem at short-term. Migration policies

1 According to the Border and Coast Guard FRONTEX 2018 risk report, only 16% of the immigrants to Europe in 2017 came as refugees from war and conflicts zones where their lives were endangered, whereas 45% confessed to have done it because of economic reasons.

2 Intra-European migrations have increased significantly, whilst the southern shores of the Mediterranean contribute to the majority of extra-European migration (Maghreb, Egypt, Middle East and Turkey).

should follow a long-term vision, addressing economic, security and sociological points of view (De la Cámara 2019), creating systematic and controlled arrival and integration programs of security, trade, development and employment issues. But, being a global problem, migration will only be solved as a consequence of a frank and sincere joint co-responsibility between all countries of origin, transit and destination, sharing the burden of dealing with both regular and irregular migration whenever possible.

This was the intention of the *UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, signed at the end of 2018 by 165 representatives of the 193 countries of the United Nations (UNO) met in Marrakesh, in a non-mandatory and rather controversial document that says, in an indirect manner, that for the entry to be safe, orderly and regular, the conditions of entry must be safe and not subject to the mercy of smugglers, seekers' and workers' entry profiles should be differentiated, and entries should be legal. Its 23 "objectives" were peppered with vague declarations, platitudes and split differences, such as the fight against the mafias that deal with human beings, the defence of the rights of immigrant workers or a change in narrative about migration towards a more positive approach. Partly in the spirit of other global agreements like the Paris climate deal, it encouraged states to co-operate on tricky cross-border matters without forcing them to do anything, and urged governments to treat migrants properly, but also to work together on sending them home when necessary. At least, it may help build the trust between "sending" and "receiving" countries that is the foundation of any meaningful international migration policy (Economist 2018).

Let us offer some recommending ways of improving migration at four different levels: going to the roots in the countries of origin, dealing with the countries of transit, having an adequate control of borders, and suggesting some measures in the countries of destination.

### 3.1 Going to the Roots in the Countries of Origin

I have criticized elsewhere (Ramirez 2019) the saving buenist attitude<sup>3</sup> of a migrationist maximalism that wants to open the doors, the ports, the windows and throw all the walls, in favor of a Weberian realism (the ethics of

<sup>3</sup> According to the Spanish Royal Academy (RAE) dictionary, *buenismo* is the attitude of who reduces the seriousness of conflicts, acting with excessive benevolence and tolerance. This "goodism" is a demagogy destined to hold power through emotional blackmail, quite different to a real goodness, born of charity or philanthropy (Robles, 2019).

convictions versus the ethics of reason) (Leguina 2019): even if we would welcome forty or fifty million Africans a year, Africa will continue to have the same population. It would be good if they start helping Africans in their own countries and avoiding as much as possible the reasons why they want to emigrate (Ramirez 2016).

We want the potential migrants to have a better future in their countries. As Ousman Umar repeats like a mantra, “the solution is in the country of origin, not in the destination. You have to feed minds (well); if you feed the mind you are satisfying hunger for more than a hundred years” (Umar 2019). Some African prelates within the Catholic Church are calling attention to the most forgotten aspect of this debate: the terrible damage made by a massive escape of young people from countries that desperately need them in their struggle for development. In a book released recently, cardinal Robert Sarah, currently prefect of the Congregation for Divine Worship and the Discipline of the Sacraments,<sup>4</sup> declares his personal position on immigration: “All migrants arriving in Europe are crammed, without work, without dignity. Is this what the Church wants? The Church cannot cooperate in this new form of slavery into which mass immigration has become” (Sarah 2019a, b; Indelicato 2019).

The European Union (EU), thus, has to structurally turn over economic resources for the development of Africa (and of Middle East), tackling the problems that are the main cause of migratory movements, analysing them and offering real help in their own home. Consequently, their priority has to be to invest in the countries of origin, because migration control has to be paid with money: financing, companies, information, facilitating their institutional, social, political and economic conditions in order that nobody will be obliged to leave their home, and creating sources of employment in those countries of origin. Some political party has proposed in its program that the EU should prepare a sort of “plan Marshall” for Africa, similar to the one USA did for the post-war Europe.<sup>5</sup>

It is not enough with assigning cooperation funds. As De la Concha stresses (2019), a proper management of migration flows requires working as much as possible in cooperation with the countries of origin taking into account, as appropriate, the various causes of migration (economic, security, political

---

4 Cardinal Robert Sarah is a native of Guinea Guineanwhogrewup under a harsh Marxist dictatorship and became archbishop at the age of 34 with the task of guiding the diocese of Conacry, when still in his country there was the socialist regime of Sekou Touré. So, I think he knows what he’s talking about.

prosecution, climate, etc.). Thus, a more ambitious measures are required, such as generating opportunities for the local population and offering fiscal incentives to the investments of European companies in those regions that seem to be condemned to diaspora. This move will also offer new markets for European products and services, as well as opening of EU markets to exports from these countries. And, what is more important, besides of contributing to the economic development of those countries, Europe has to improve their social and political quality of life, which is precisely what they try to find in Europe. Our main objective, therefore, has to be to strength the production base and the creation of jobs in the countries of origin, the provision of basic services (health, education) to the local populations, and the literacy, ensuring that students in their countries have the tools to decide their future and thus avoid the temptation to migrate to Europe, avoiding future victims (De la Cámara 2019)<sup>6</sup>. Either we offer them opportunities in their own countries, or they will come to ours looking for them Zalba (2014).

The best practical means for achieving it are probably inter-governmental agreements with the origin countries, giving them a generous economic aid. This is the stance taken by the Visegrad Group (V4) (Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovakia): instead of uncontrolled massive immigration, we have to act in their origin countries; instead of importing problems, exporting help in situ. This attitude would also be “much more inexpensive”, as is honestly admitted by Juho Eerola, a Finn of the Nordic Freedom, or by the then Slovak prime minister, Peter Pellegrini, during his first visit to Brussels: “what we have to do is to invest in the countries where the problem is originated. Each euro spent in northern Africa is more efficient than 10 spent in the migrants who arrive massively to EU” (Eerola, 13 April 2018). But, there is need to build up conditions to create secure environment within

5 In the forties of the last century, America passed the Economic Co-operation Act, better known as the Marshall Plan, because its inspiration from a speech at Harvard University by George Marshall, America’s secretary of state. The Marshall aid, aimed to revive Europe’s war-ravaged economies, encouraged the Europeans to quash inflation and to narrow their deficits while eventually dismantling price controls and import barriers. These reforms had enormous benefits. Before 1948 fear of inflation and taxation prompted German farmers to feed their harvests to their cattle, rather than sell it to the cities for money that might be diluted by inflation or seized by the government. Its true significance laid not in the cash it provided but in the market-friendly policies it encouraged. To receive aid, European governments had to commit to restore financial stability and to remove trade barriers.

6 We have a similar problem within our own countries, migration towards big cities is up siding the living in small rural areas; we have to stop it offering them “the needed modern technology to have the best of both worlds. It is not an easy problem, but I feel a deep analysis needs to be done so we understand more of the dynamics behind the movements”! (Lindhard, 2018).

the transit African countries bordering the Mediterranean Sea. The North African governments are responsible for effective and transparent governance aimed at management of emigrants flows through their territories. EU's money poured into their accounts are wasted as they do not cooperate as they can.

Another effort to stem the flow of migrants to Europe is “to save and protect the lives of migrants and refugees”, motivating “operations of urgent evacuation” returning them to their origin countries through a repatriation programme that encourages those who have made it to northern Africa to go home voluntarily, rather than risk a rickety boat across the Mediterranean. This is what UNO, EU and African Union (AU) jointly agreed in Abiyán (29 Nov. 2017): people who turn back get a free flight, cutting out the need for a perilous return journey across the Sahara. The programme has repatriated some 15,000 migrants to various west African countries, which barely scratches the surface because it reckons there are about 1 m of them in the African shores, waiting for their risky jump to Europe (Economist 2018).

The Spanish government did this unilaterally in 2006, after 39.000 immigrants arrived to the Canary Islands in open boats, known as cayucos: some direct forms of operative cooperation with those countries through which migrants come or transit, sending there some specific police units for working jointly with the local security forces with the aim of restraining subsequent invasions from other Western African countries.

Since the devolution of immigrants to their origin countries is one of the best deterrent action to avoid the “calling effect”,<sup>7</sup> governments have to launch adequate information campaigns in their own origin countries to discourage potential migrants.

The EU member states are Africa's largest donors, supplying more than half the aid the continent receives. Africa exported twice the value of goods to the EU as it did to China in 2017.

But it is not just a matter of addressing the factors that drive emigration. Europe and Africa share something much more fundamental: a future dependent on one another. As Moroccan King Mohammed VI pointed out in 2017, solidarity between Europe and Africa has to be “built on shared responsibility and mutual dependence.” The European continent is a global

---

<sup>7</sup> As an anecdotic comment, this is precisely the etymologic root of Venice, *Venezia = veniunt etiam* = they (the fugitives from other places) kept coming.

player worthy of genuine partnership of equals with Africa that priorities concerning mutual interests through rapid funding in education, health and infrastructure for Africa's youth would contribute to global growth. Europe's investment must be bolder in terms of financing, policy and governance reforms than what is currently on the table (Cole 2019). Economic development, government reforms, institutional strengthening, will result in common prosperity. Europe, poor in natural resources and in demographic decline, desperately needs to contribute to the unblocking of the future of Africa. Up to now, the -economically important- European efforts have to qualify as at least disappointing. The EU needs to encourage, promote opportunities in Africa, move from a policy built around aid to cement our relationships on trade and investment (Palacio 2019a).

Cooperation between states that produce migrants and those that receive them can help to streamline migration flows. The European Union has to structurally turn over resources for the development of Africa and Middle East, which are the main source of migrants nowadays, through agreements with extra communitarian countries for stopping irregular immigration towards Europe. And this requires patience and diplomacy, treating the partner governments as equals.

### **3.2 Dealing with the Countries of Transit**

The optimism of the “refugees welcome” campaign in 2015 -Wir schaffen es- led towards an uncontrolled flood of refugees which destroyed the perception of order and stability. In June 2018, there was a great turn in the attitudes of the rulers regarding immigration, with a broad consensus at the European Council around much more restrictive. This practical agreement intended to hand over the decision-making capacity over who enters and who does not in the “Fortress Europe”, strengthening the policies of controlling the external borders; fighting against traffickers; and more aid in the countries of origin instead of endless aid in Europe. There is a need to strengthen collaboration with transit countries.

#### **3.2.1 Strengthening the Control of the External Borders**

It is necessary to prevent ships from leaving their points of origin. In cases where this is not possible, the practice should be implemented that those rescued at sea should be assisted and returned to the point of origin or departure of navigation. This is the specific task of Frontex, the European

Border and Coast Guard Agency: provide technical assistance and support to the countries of origin and transit to help strengthen border controls, even if it cannot replace national competence; it is converted into an authentic border police, but not in charge of rescuing. I will come back to this point later.

### **3.2.2 Fighting Against Traffickers**

According to the NGO African Center for Strategic Studies, there is a migratory flows that move 3.5 million people from one place to another from and within Africa in the hands of traffickers; 50% of them are minors, and only 1% of those 3.5 million, will try to reach Europe; the remaining 99% travel between African countries.<sup>8</sup> In this context, I point out at a report by the Department for Human Rights at the UN, marking the horror of criminal smuggling networks which lead to humanitarian scandals such as: enslavement; imprisonment; rape; prostitution; the sale of organs; and camps, whose living conditions are beyond imagination.

What alternative do citizens of many African countries have to come to Europe? If the European states renounce their ethical convictions, delegating their responsibility, mafias and some connected “heroic” NGOs will occupy the scene doing the dirty work. Those still determined to reach Europe may have to pay large sums to people-trafficking gangs and risk their lives in the sea (we may say the same about America, substituting the word “sea” by “desert”). The more borders, bureaucratic obstacles, closed routes and prohibitions the immigrant finds, the more profitable for the trafficker. No one moves as many people on the planet as immigration traffickers, nobody determines human flows as much as their implementation in a given territory, nobody has their flexibility to change plans and adapt to changing circumstances and nobody gets so many benefits as they do. Their criminal business is more lucrative nowadays than drug or arms trafficking.

Some of those traffickers have changed tactics. Before, they put hundreds of immigrants in old overloaded wooden boats with the aim of trying to reach Europe. Nowadays, after cashing from them, the immigrants are taken in safe boats from African territorial waters, until they know that the ship of some NGO is a few miles away. Then, once in international waters, they put on life jackets, crammed them in zodiacs, which can barely sail a few hours and warn

---

<sup>8</sup> F.inst. there are many refugees in the Lake Chad region, intersection of four countries of the Sahel, as, (Alupo et al. 2019); and a huge wave of immigrants towards South Africa or other rich countries, blamed by locals for supposedly taking jobs from locals, committing crimes, or the spread of infectious diseases.

by radio that there are shipwrecked people in the area. The more rescue boats they have, the more immigrants will try to cross the Mediterranean..., and the more deaths, drowning in the sea, those claimed heroes of the goodism will provoke. A NGO director denounced on television that although he had managed to rescue 60 people from a zodiac, another 340 had perished. What nobody asked was if he did not realize that by telling those who leave Libya that there are boats a few miles away they are contributing to the death of hundreds of people who, for one reason or another, cannot be picked up.<sup>9</sup>

Trafficking in human beings to the European destination is more profitable than drug trafficking: it moves around the Mediterranean, according to the latest UN report published last year, about 7 billion dollars. Just take the account: boats for 30 people are used for 120, crammed, standing, and almost unable to move for hours. At 4,000 € per head,<sup>10</sup> it gives 480,000 € per trip. It is paid in two parts: the first 2,000 € to take them from their country of origin to the ports of Libya and the other 2,000 to move them to European port, in an offshore mothership, and then in small boats that launch into the sea in a point located by GPS where they can be picked up by the rescue boats of the NGOs, or by merchants, fishing or recreational. If they do not find this type of boats in the area, they make a distress call with a satellite telephone with the coordinates. If the trip is frustrated and they are returned to their countries, they try again when they have collected the money. And several thousand have not even had that opportunity because they have lost their lives. With that turnover, there is no problem in paying the corresponding bribes in each place (Fernández Arribas 2019).

“The good trafficker tries not to lose the immigrants who have been his clients. His goal is to get them to Europe and earn money. If they lose, e.g., a truck with 40 immigrants between Agadez and Algeria or a boat that sinks with 100 people, is not a problem, because they have already paid; but if they lose 500 kg of cocaine or two boxes of Kalashnikov, then they do have a serious problem. That is the difference”. And how are these people’s traffickers? “These gangsters are criminal entrepreneurs, but entrepreneurs. They must have many contacts, be credible, creative, charismatic, with the

-----  
9 The reception in several European countries of migrants collected by NGO ships reinforce the effectiveness of the mafias that can sell their services in the market to attract new customers they will charge plus.

10 This price depends on the time of the year, the state of the sea, and the amount of bribes the mafias have to face, paying to local authorities, even with Coast Guard or as in Niger, with the Army.



power of conviction, knowledge of the routes, the laws, the latest news... which make them very fast, elastic and flexible. They also participate in other businesses; f. inst., when the vehicles that bring immigrants back through the Sahara return, they never make them empty: they carry weapons or drugs back to take advantage of the trip” (Musumeci and di Nicola 2016).

Fernández Arribas (2019) offers a very detailed description of how tens of thousands of human beings are stranded in territories dominated by mafias, in their expected way towards Europe. Although every corner of the world retains its specificities, the human traffic mafias analyzed by the UN reflect some common patterns. All of them have recruitment agents from the main groups that are victims of extortion. A second level is that of the local mafias, who know the land and generally pay the collectors. One more step is that of small-scale service providers: trucks, boats and other means of transport. The most dangerous level is that of the big international mafias, who control the entire process and also add links to large international crime groups and use immigrants as a way to earn money quickly and easily. Infrastructures built for the exploitation of the mineral resources of the desert, oil in Libya and uranium in Niger, facilitate trips through the desert. According to reports from the Spanish Police, Nigeria and Libya are the most active and most established bases of immigration mafias in Central Africa, with ramifications in other countries, where Sudanese mercenaries act unscrupulously. In the waiting time, they live in abysmal conditions, suffering very serious violations of the human rights, such as abuse, harassment, violence, robbery, kidnapping, extortion, common torture and rape.

In North Africa they have their point of convergence in Agadez, a town north of Niger, or in Sehba, south of Libya, where control is exercised by heavily armed tribal groups. From that point of confluence, they are transferred to the coastal cities of the Tripolitana region, where trips are negotiated and where part of the population collaborates with their garages as a temporary shelter at an abusive but obligatory price for those who see the end of their nightmare and work in construction, agriculture or any job in order to get the money. The boats used are manufactured in Libya and the fishermen always have on board some drum of gasoline, pure gold for the weak boats of the new slaves of the 21st century. In Libya, each link in the chain receives its commission, especially those who seek protection and security, from militias to corrupt authorities.

This action -paying poorer ones to set up vast holding-pens for humans in unhuman conditions- is a big business for a few behind the misery of many others, and involves something which would not be tolerated at home, but it seems somehow acceptable in these situations because it is out of sight.

Stopping these traffickers, which is the solution that many politicians in Europe offer to regulate immigration, is almost impossible; they are always ahead of a European immigration policy, without the necessary coordination. A clear example has been the failure of the military Operation EUNAVFOR MED Sophia (from 2015 to 2019), which ambitious goal of dismantling the mafias that traffic with people from the Libyan coasts to Europe has not been fulfilled, partially because the closing of the Italian ports to illegal immigrants has left it out of play. Due to the fact that operation SOPHIA no longer uses ships but only unmanned aerial vehicles, it cannot continue rescuing people at sea. Federica Mogherini, at that time High Representative of the Union for Foreign Affairs, explored a new mission, with more modest goals: to train the Libyan Coast Guard to control their own waters and avoid the departure of irregular immigrants; but there were also no practical results. This shows the external and humanitarian action of the EU, as it really is: “lack of criteria, commitment and agreement on immigration issues.... Public opinion will continue to show ships coming from the Libyan coasts and criminal organizations will increase their profits” (de Ramón-Laca 2019; see also Espaliu 2018, Espaliú Berdud 2019).

As accurately pinpointed by Bitzewski (personal communication), though, it is not the EU administration to blame but the heads of states not being willing to take the action. They point their fingers out towards the EU but, when the EU puts proposals on the table, they get reluctant to contribute to the common effort. It starts with the frontier countries, crying but doing very little to protect their own borders, and goes to the rest of Europe raising any reason not to commit themselves to the program. The EU should be tougher on the North African governments, corrupted and ineffective. A carrot and stick should be one of the ways to start discussion with them. It's their obligation to control migrants movement within their territories but they make money on it! Turkey and Egypt are perfect examples of the game. When they want they can stop trafficking! But, obviously, the money is the main reason for action. The North African countries are interested in this business and it is up to us to give them a signal “do not be too smart”. We deal with state controlled trafficking and we are very naïve not forcing these governments to take the responsibility. We can

help them but we cannot work for them.

### **3.2.3 Aid in the Countries of Transit, instead of endless aid in Europe**

A key move to avoid the “calling effect” is to guarantee security and economic agreements -migration control has to be paid with money-, with those countries migrants transit through in their way to Europe, preventing them from leaving its coasts and returning to their country of origin those people whose asylum in the EU has been denied.

In November 2015 the EU established the Emergency Trust Fund for Africa (EUTF for Africa) with an allocation of e 647.7 million covering Algeria, Tunisia, Morocco and Egypt, aimed “to contribute to safe, secure, legal and orderly migration from, to and within the region and support an effective management of migration flows that protects human rights”.

**Turkey** is the main starting point for the arrival of potential refugees from Middle East to Europe. There are more than 3 millions Syrian refugees, and almost another one in Lebanon. The repatriation agreement signed by Brussels and Ankara in March 2016 -entering 6,000 million euros annually in the Turkish coffers<sup>11</sup> + VISA free travel for some Turkish citizens- has been a quite good example of efficacy, convincing them to keep refugees from Europe’s shores: more than 900,000 migrants -three fifths of the detainees came from Afghanistan and Pakistan- have been detained in Turkish territory since the document entered into force (Turkish Directorate General of Migration Management 2019). According to Gerald Knaus, leader of European Stability Initiative (ESI), the entry of refugees into Greece was reduced “by 96% and even higher in the number of deaths”. And, in a more global view, the more than one million irregular migrants (mainly refugees) who arrived in Europe in 2015 have fallen to 171.635 in 2017. Turkey thus has played a leading role as a dam to contain migration outside Europe.

In the future, EU will have to invest more in integration and public awareness programmes in Turkey. Erdogan himself has proposed resettling at least some of the refugees in a safe zone he wants set up in northern Syria. All of this is legally possible. Syrians in Turkey do not enjoy formal refugee status, which would protect them from deportation, but “temporary protection”, which does not. According to the High Commissaire of United Nations for Refugees (ACNUR, in French), a Turkish meltdown would send economic shockwaves

-----  
11 NATO has also awarded US\$ 5 billion to Turkey.

or new surges of migrants onto the European mainland. Erdogan has encouraged such fears (July 22nd, 2019), threatening the suspension of the migration deal over the EU's sanctions.<sup>12</sup>

Another point for the arrival of potential refugees from Africa is the **Maghreb**. Those EU southern members with close ties to it have an special interest in encouraging the reform of state structures, as well as working to reduce the socioeconomic disparities and lack of opportunities that remain the public's most pressing problems in those countries. Two successful cases have been the attempts of cooperation of the EU with Morocco and Tunisia, as well as a very important job in the control of migratory flows and the fight against mafias, terrorism and drug trafficking is due to the creation of a Coordination Authority for the Gibraltar Strait. By way of example, there is a positive counter-terrorism cooperation carried out by several EU countries working closely with Northern Africa on security, providing training and equipment for counter-terrorism and conducting some joint operations.

**Morocco** might be a capable security partner as the authorities closely monitor its population and controls its religious sphere. It has been successful in preventing attacks and obtaining information that can benefit its European partners, but its counter-terrorism efforts fit within a framework of conserving rather than transforming the state's unaccountable relationship with its subjects, which relies on a repressive political system and resists outside calls for reform.

The Spanish authorities have observed with relief a downward trend in arrivals in mid-January 2019, with a significant reduction of a 39% of the figures of irregular immigration: the entries, an average of about 1.200 a month, confirm that the flows have been considerably reduced since then and that they have fallen to levels below those registered the previous year, when Spain became the main European gateway for irregular immigration. This proactivity of Morocco, deploying agents to reinforce the fight against the mafias, stop the exits by sea and employed its coastguard in the rescues on the

---

12 Four years later, just when this book is going to press, the crisis has returned. Turkey does not seem proactive anymore. Tayyip Erdogan has called for more European support for ending the war in Syria and for receiving millions of refugees. And as a pression measure, on February 28, 2020, Turkey decided to open its borders for migrants to move to the European Union. This has brought together more than 35,000 migrants along the border with Greece. Three weeks later, though, following the strategies of the other countries to avoid a further spread of COVID-19, Ankara has announced just the opposite: the closure of the EU's borders.

high seas, has been highlighted both by Spain and by an internal report of the European Commission as the most effective tool to contain migrants. This change of attitude coincided with the announcement of the visit of King Philip VI to Rabat, which was finally held on February 13, 2019. On that trip, the Spanish monarch asked Mohamed VI to go “beyond” in the control of irregular immigration. Later, the fisheries and agriculture agreements, signed by EU and Rabat with an injection of 140 million euros to contain migratory flows, have also been key to boost Moroccan collaboration. Besides of that, Spain has approved to add the almost 60 million that Rabat asked last year to contain the exit of immigrants; that is to purchase surveillance equipment “to combat irregular immigration, immigrant trafficking and trafficking in human beings”, as well as for fuel, maintenance of patrols, diets and salaries (Palacio 2019b).

The Moroccan and sub-Saharan return agreements are also praised as a “deterrent factor” to avoid the “call effect”. Morocco moves many sub-Saharan people to the south, leaving them lying in the middle of the desert, or locked in small cells inside an illegal detention center in Arekmane (20 km from Melilla) and then deported to their countries.

**Tunisia** has also made significant advances in its security policies, but it has yet to find balanced ways to deal with its porous borders and the disproportionately large number of radicalized people.

Unfortunately, the attempts to solve the problem of migration with Libya have been rather frustrating. Libya is a too fragile state, a territory without government since a few years ago, which is key in the irregular migratory flows towards Italy and, in the late times, increasingly diverting the flow of west African migrants to Spain, via new Algerian routes (Fernández-Sebastián 2018). Nowadays it is the largest and more serious migration corridor, due to the use of mafia “facilitators”, as we had previously commented. In this context, some Libyan militias behind much of the people-smuggling migrants across the Mediterranean claim that EU and, more specifically, Italy have given them money and equipment to improve the coastguard stopping migrant boats from setting sail. This may explain the falling of the number of migrants crossing the sea.

Finally, the European leaders seem delighted with the cooperation with **Egypt**, where immigrants no longer arrive due to the decision of this country to prevent them from leaving its coasts. If all the countries of the south did like

Egypt, there would be no immigrants at sea.

A punctual example of joint collaboration of countries of both sides of the Mediterranean Sea is the cross-border military exercise Neptune, with the strategic objectives of unifying efforts and coordinating action plans among the Mediterranean countries,<sup>13</sup> especially in terms of detention and combating the movement of foreign terrorists through ports on both sides of the Mediterranean. Thus, passenger and freight transport vessels were included in the controls and the use of Interpol databases could be activated participation. This activity has been developed between several ports such as Tangier Med, Tangier City and Bni-Ansar (Nador).

In sum, the EU should remain committed to encouraging and supporting the most significant pressing remaining security challenges faced by those countries, such as: (1) the reduction of the social frustrations, economic inequality, lack of opportunities, and governance problems that increase the likelihood that people will join extremist groups and recruit radicalized individuals; and (2) the reform of state structures, especially in relation to: (a) improving security governance based in an adequate culture and professionalism of the security forces (f. ins., training of police officers, courts judges and staff, customs and coast guard officials); and (b) developing systematic approaches to prevent further radicalization and addressing conditions that facilitate it, such as: exploring better ways to handle radicalized individuals than large-scale incarceration; distinguishing between committed jihadists and those who are more open to reintegration into society; and developing programmes to promote religious education and awareness, gearing them towards pupils and their families from an early age, so relevant to the treatment of radicalized individuals and the prevention of further radicalization (Dworkin and El Malki 2018).

### **3.3 Adequate Control of Borders**

Although the priority has to be focused on the countries of origin and transit, the fact is that we have to face a massive amount of irregular migrants who are arriving to our borders, because a chaotic, uncontrolled immigration cannot be allowed. The main objective of EU policy in this topic should be to encourage legal and orderly immigration and deter illegal flows. What should

---

13 In the Neptune-2 activity, in August 2019, have participated Morocco, Algeria, Tunisia, Spain, France and Italy, together with experts from the Frontex and the World Customs Organization.

be the European criteria for who is welcome to Europe and who is not, to avoid an uncontrolled migration into our continent? How could be accomplished the aims to become a historic leap in the consolidation of a European area of freedom of movement without internal borders?

A Spanish writer, de Prada (2019), has recently reminded the clairvoyant solutions offered by Thomas Aquinas already in the Middle Age on the obligations and limits of hospitality, making clear that the help demanded by those who suffer should not be confused with their unconditional reception. He refers to several possible types of peaceful immigrant: who passes through our land in transit to another place; who comes to settle in it as an outsider; and who wants to fully join the nation that receives it “embracing their religion” (their culture, we would say nowadays). He always puts the notion of common good, which requires a desire to integrate into the life of the host country; and he is inclined not to admit them until examining their degree of “affinity” with the nation that receives them. And, as a measure of legitimate defense, we should reject those immigrants considered hostile, understanding as such not only those who have the purpose of perpetrating crimes or violence, but in general those who harbor intentions contrary to the common good of the nation that receives them (see also: Ramirez 2019).

The decision on who is welcome and who is not does not belong to the humanitarian people, even less to the people-smugglers, but to each state. Security and protection of the borders is competence of each state member. Without borders there are no states and no one else can supplant a state’s right to manage and protect them, treating migrants humanely but also firmly, swiftly returning those who arrived illegally or whose claims to asylum have failed.<sup>14</sup>

Even if the EU lacks competence over it, it does not preclude the convenience of an Europeanization of the migration management, through a joint cooperation for specific purposes, even if it means losing part of the national authority over a very sensitive area of the territory. The political leaders of the EU must improve their coordination and develop common legislation on borders and immigration, creating systematic and controlled arrival and integration programs, focused on the new scenarios, such as the solution of the migratory crisis, with a common, effective, and decisive security policy,

<sup>14</sup> We have to admit, though, that this is easy to prescribe but hard to enact. It requires a lot of time and patience. Courts are overstretched, many cases are hard to allocate and poor countries may not want their citizens back.

finding a balance between the implementation of measures that guarantee the security of the states, while respecting the rights of those migrants who no longer enjoy their protection in their respective countries of origin.

The EU not only lacks competence over the management of the flow of refugees, but also lack of homogeneous response, as it is shown by of the Dublin Regulation (EU European Parliament 2013), which has resulted an absolute failure, inept to establish a coordinated strategy with minimal effectiveness. The EU foreign policy remains hopelessly underpowered, limited to coaxing national capitals towards agreement and supporting their ad hoc initiatives (The Economist Economist 2019a, b; Niño 2019). It is good to remind again that it is not EU to blame but the states not taking actions.

The **Dublin Regulation** (2013) determines the EU member state responsible for the examination of an application for asylum seekers of international protection under the Geneva Convention Relating to the Status of Refugees of 28 July 1951, as supplemented by the New York Protocol of 31 January 1967 (EU 2013). According to this legislation, the first member state in which the asylum application is submitted will be responsible for the examination of the request for international protection and the asylum seekers have to stay there. This, the so-called “one stop one shop”, burden the countries situated at the entry to Europe, notably those in the South, and the individual preferences -that is, where people arriving into Europe actually want to go to and where do they wish to live- are bound to not be properly taken into account. Consequently, if they move later to another European country -known as secondary movements-, this second receptor may return them to the first state. This secondary migration penalizes those southern countries, because most refugees arrive to the coasts just as a transit towards other northern European countries, where many of the newcomers had linguistic and cultural or family ties, or with better job opportunities and welfare provision. As a matter of fact, most of them live already in Germany.<sup>15</sup>

In front of this, the different EU Member States have rather antagonistic approaches:

---

15 In 2017, Germany received 222.560 applications, almost double that of any other EU country, requesting the return of 64.267 refugees to other EU countries, but only managed to execute 15% of the returns of asylum seekers requesting from the EU. Based on that, the German home minister, Horst Seehofer, wants to send tens of thousands of migrants to Italy, and, on the contrary, Italian home minister, feels legitimized to send those who arrive to the northern European countries; f.ins., “France was to welcome 9,816 immigrants, but in reality accommodated only 640” (France has returned to Italy 10,949 people in 2018).



- (a) Northern countries, preferential asylum for most of the refugees, are in favour of a quotas policy imposed by Brussels' "eurocrats" for the reubication of refugees,<sup>16</sup> and suggest an EU budget with more funds for those regions with higher number of asylum seekers.
- (b) Mediterranean countries, plus Portugal and France, suffering a heavy migratory pressure in their borders, have the feeling of being left alone to cope with immigrants, and reject the responsibility of attending by themselves everybody who arrives to their borders, because it would mean establishing a sort of sanitarian cordon with the rest of the communitarian block. Their aim is a reform of the Dublin Regulation and the help of the other EU countries in the sharing of the irregular immigration arriving to the outer borders. For instance, the Greek government and aid agencies argue that the EU must overhaul the Dublin Regulation, so that asylum-seekers are distributed more evenly. The current system, they say, is unfair. Five countries -Greece, Italy, Spain, France, and Germany- received over three-quarters of Europe's asylum applications in the first half of 2018. Greece has had to deal with 70 times as many claims as Hungary, a country of comparable size and wealth. The rules are also ineffective: EU money is not an adequate replacement for relocation. Southern countries are also reluctant to expand Frontex because this affects their rights to the sovereignty of control of the territory, but also concerns related to better registration of migrants.... This is the key problem!
- (c) The Visegrad countries (V4) -Poland, Hungary, Czech Republic and Slovakia- plus Baltics (Latvia and Lithuania) and some recent additions (at least, Austria, and partially Italy), call for reform, and refuse to consider any binding sharing out of asylum-seekers.<sup>17</sup> Based on their right to security, they insist that their priorities are more about controlling Europe's outer borders, in order to preserve the free movement of persons within the Schengen space, than about managing the burden of refugees

-----  
16 Following the principle of solidarity, which is included in the Lisbon Treaty (2007), Jean-Claude Juncker called on the Member States of the EU to share refugee quotas according to the wealth of each country and population size, but it shattered and the European policy of immigration and asylum was marked by increased sovereigntism in the States of Europe.

17 In a French interview, the African cardinal Sarah declares to support the countries of the V4: "These countries do well to want to maintain their identity: globalization becomes a medical prescription mandatory. The *mondo-patria* (homeland world) is like a liquid continuum, a space without identity, a land without history".

who cross them.

What should be a reasonable attitude to avoid an uncontrolled moving of illegal migrants within the Schengen area? The intended distribution of the burden of refugees imposing a quota system -i.e. every EU state had to admit a fixed amount of people- has not worked: only a 28% of the quota has been achieved by the different members. This system of quotes was firmly opposed by the Central Europe Defence Cooperation (CEDC),<sup>18</sup> arguing that the structures of their countries are not “ready” for supporting the social weight of the newcomers: it would be highly detrimental to the national security and sovereignty.<sup>19</sup> They felt marginalized by Angela Merkel decision to keep Germany’s borders open to refugees at the peak of the crisis in 2015, without any previous consultation; it seemed to them, the chancellor had turned them into transit corridors for undesirable migrants drawn by the promise of a cushy life there.

They suggest as alternative to accept the free choice of country. Following this rationale, the Polish minister of Foreign Affairs in years 2015–2018, Witold Waszczykowski, was backing the disagreement of his president, Andrzej Duda, to force the entrance of immigrants against the wishes of the Polish people, asserts that “the security of Poland is more important than the unjustified decisions of the European institutions on the issue of the refugees”. Viktor Orban even dares to declare Central Europe a “migrant-free zone”.

The Central European countries are pushing for the EU to get involved in the custody of the external borders and accuse the southern countries of letting irregular migrants pass unchecked through their territory to the rest of the EU, and ending up circulating in Europe at will. For instance, Sebastian Kurz, at that time Austrian Kanzler and rotatory President of the Council of the EU, told in a local newspaper “I am afraid that many are trying to avoid the high number of migrant records that they would have to do” (referred in *ABC*, 9/9,

-----  
<sup>18</sup> CEDC groups seven Central European countries: the four integrating the V4 plus another three ones (Austria, Croatia, and Slovenia).

<sup>19</sup> Based on this assertion, Slovakia has contested the extraordinary measures adopted by Decision 2015/1601 of the EU Court of Justice on the application of a system of quotes in the reubication of refugees, mandatory for all the members, based on the argument that “it is inappropriate, because it would destroy the social coexistence and the democracy, and unnecessary for the achievement of the pursued goal”. For example, an uncontrolled acceptance of any asylum seeker would be a danger for the needed social cohesion or the hosting countries and, what is even worse, the infiltration of terrorists among the refugees would be a serious risk for the security in the European space (Eslovaquia y la reubicación de Refugiados, 2017).

2018). His words suggested that national authorities sometimes turn a blind eye to not registering migrants and that, on the other hand, a community official who did not work directly for any state would not allow those distractions.

The EU summit in Brussels on June 28th 2018, following a suggestion of Angela Merkel and Horst Seehofer, reached a transitory agreement based in two points: (a) bilateral agreements between different states, stopping secondary movements in their inner borders, i.e. sending the refugees back to the state in which their asylum application was first submitted, obviously with an economical compensation; and (b) more resources for setting up centres of transit (internment) or “landing regional platforms” with the task of reviewing asylum applications, “distinguishing between economic migrants and those needed of international protection”. This move would speed up the deportations, disincentives dangerous adventures and reduce drownings at sea.

This seems to partially accept Sebastian Kurz’s proposal of a “Copernican revolution” in asylum policy migratory model, as a new possible alternative similar to the one applied in Australia: to implement the number of naval patrols for intercepting boats with refugees and confine them in islands like Nauru o Papua-New Guinea”: control first; then generosity. Following this model means two things: First, taking tough action along borders, at sea and “upstream” (inside Africa) to slash the number of asylum-seekers smuggled to Europe; thwarting smuggling, the argument goes, would reduce drownings at sea, and reassure voters who might otherwise be tempted by the far right. Second, striking deals with poorer countries to establish camps, run with UN agencies, to receive, detain and, eventually, return migrants.

It is a laudable but ill-defined goal, because it is unclear where to establish those camps. It was mentioned “in safe countries outside the EU”. But where? Some members want deals with North African countries to reduce departures,<sup>20</sup> but it still unknown which non-European countries would be willing or able to host such centres.<sup>21</sup> In front of this North African rejection, the Danish prime

-----  
20 Austria, which occupied the EU presidency that semester, hoped for a quick agreement to equip Frontex with a supranational force of up to 10,000 members and to establish a landing platform for irregular migrants in North Africa.

21 ALGERIA: Just the day after the summit, Algerian Foreign Minister Abdelkader Messahel said in an interview with the French broadcaster RFI: “I believe that Europeans have enough capacity, means and imagination to manage these situations.” “It is excluded that Algeria opens any retention zone.” MOROCCO: the next day, the Moroccan Foreign Minister, Naser Burita, emphatically stressed that this

minister at that time, Lars Lokke Rasmussen, revealed that some communitarian countries are seeking to establish camps for failed asylum-seekers in a continental country, but out of UE, more specifically in the Balkans. There is even a third possibility to consider: within the own EU border.

Jean-Claude Juncker, in his 2018 speech on the state of the EU, proposed to establish a more efficient control of the EU's external border, converting Frontex, created in 2004 and reinforced in 2016 as a European Guard of Coasts and Borders, into an authentic border police, but not in charge of rescuing. Although still subject to the control of the national authorities, it is provided with broad competences in areas such as the control of irregular migratory flows from outside the EU, the return of irregular migrants to their countries of origin, the detection of illegal steps between countries of the club and the fight against the channels of transit in third countries. On November 8th 2019, the EU decided to grow it from 1,300 s to a standing corps of 10,000, with a 26% jump in funding next year, to 421 m. €, For the first time, the EU will be able to dispatch gun-toting men and women clad in EU uniforms to patrol its fringes, without asking member-states to cough up guards. In this way, the surveillance capacity in European territory will be reinforced.

This necessary hard-headed policy of tough border controls, swift return of illegal immigrants and encouraging would-be migrants to stay home obliges governments to work with others in the control of its migratory flows. Europe cannot maintain the Schengen system of internal free migration if it does not control its external borders. And, we have to admit it, it does not. The EU has so far failed in all its attempts to establish a common policy to address the

country has always "rejected and rejected" in its territory the detention centers for foreign migrants. TUNISIA: For logistical and political reasons, it could be the ideal candidate to host this type of centers: its coasts are the closest to the maritime zone where the majority of migrants sailing from the western strip of Libya are rescued; and, its democratic transition seems to be quite consolidated, being the country in the region that receives the highest volume of EU aid funds per capita. However, the Tunisian ambassador to the EU, Tahar Cherif, abounded in categorical rejection by his political class and public opinion. "For Tunisia, the creation of reception centers is a red line", says Valentin Bonnefoy, a researcher at the Tunisian FTDES, a NGO specialized in migration. More than seven years after the revolution, this Maghreb country does not have an asylum law, something that many observers attribute to a veiled strategy to avoid becoming a host country. EGYPT also rejected the possibility, although in a not-so-sharpway: "the EU migrant reception facilities in Egypt would violate the laws and the constitution of our country," said Parliament President Ali Abdel Aal in *Welt am Sonntag*. In addition, Aal said that his country already has millions of refugees from nearby countries, such as Syria, Yemen, Iraq or Sudan, so its reception capacity is at the limit.

problem; it has become impossible to have a level-headed conversation about managing migration in Europe.

**The Malta agreement** (September 23rd, 2019) is a tentative deal, signed by a group of five EU interior ministers (Germany and France, as well as Finland, Italy and Malta), on a temporary scheme for a rapid relocation in other countries of asylum seekers, who are rescued from the Mediterranean Sea. It could open the way to a comprehensive overhaul of the Dublin Regulation by which the migrant's country of arrival is responsible for verifying the right to asylum of each person.<sup>22</sup>

It states that “the relocation Member State will assume responsibility for the relocated person” and contemplates a quick procedure to say in advance the number of potential refugees each state is willing to host, setting a period of only four weeks to relocate rescued refugees in the Mediterranean in other Member States. This would allow the frontline first-arrival countries (the Mediterranean), to be discharged from the responsibility of participating in their reception, quite heavy in periods of strong migratory pressure. In return, Berlin and Paris hope to achieve a reduction in the so called “secondary movements” or movements of irregular migrants from the country of entry to other EU states.

The agreement also speaks of a return protocol “immediately after landing”, redoubling diplomatic pressure on migrant countries of origin, using “appropriate incentives to ensure full cooperation, including consular cooperation, from countries of origin”, although at least it includes everyone passing a “medical and safety exam”. It also underlines the need to “commit to improving the capabilities of the coastguards of Mediterranean third countries”.

It is hoped that the deal will put an end to the game of pass-the-migrant spectacle of some countries squabbling over which should accept responsibility for small numbers of asylum-seekers, breaching in what until now has been a guiding principle: that irregular migrants must be dealt with by their country of first arrival. Since participation in the system will be voluntary, much will now depend on how many countries will take part, how many asylum-seekers each will accept and whether penalties are to be imposed

---

<sup>22</sup> The EU Ministers discussed on 8-10-19, in Luxembourg this proposal to relocate asylum seekers rescued at sea, but they got a lack of solidarity of the whole European bloc, and the sole support of Portugal, Luxembourg and Ireland.

on those countries that refuse to co-operate (this last seems unlikely, given that such an idea would have to be approved by all the EU's members, including the countries liable to be affected (Economist 2019)).

Summarizing, there is a widespread perception that a series of instruments to control its external borders are not working well -the Dublin asylum agreements, refugee quotas, Frontex, return and development policies...- and that a lack of trust has grown not only between the Member States, but also between the States and the European institutions, especially after the refugee reception crisis in 2015. In few words, there is a deficient management of migration and a weak European solidarity on this issue (de la Cámara 2019; De Wenden 2019). The call thus is now for a joint cooperation towards a true common policy on asylum and immigration with a complete and efficient control of the EU's external border, reinforcing the role of Frontex. Everybody accepts this priority as the only possibility left for preventing a reinstatement of inner borders controls which would lead to the end of one of the most valued achievements of the EU, the Schengen space.

A positive step in this direction has just been announced, after the starting of their new mandate, by Margaritis Schinas, Vice President of the European Commission in charge of completing a new architecture that guarantees solidarity to the countries of the external border: the EU is going to make sure that there is a sufficient dimension of responsibility in terms of border control and returns. And as tangible measures in that direction, they promise an improvement of the management of external borders with 10,000 permanent staff; moving towards a federalization model of border management, this coming spring there will be the first community corps with their own boats and carry weapons, with the deploying the first 700 European coastguards.

### **3.4 Measures in the Countries of Destination**

The responsibility concerning the immigrants does not finish at the border. Once accepted as our guests, we cannot forget about them. And, among our humanitarian obligations, we have to help properly integrating newcomers into our own society, avoiding their eventual fondness towards a multiculturalism, which only produces ghettos of their own culture, or wrongly thinking that the mere acceptance as migrants give them the right to have a claim to social welfare.

And, on the contrary, who arrive without being invited cannot impose the host

other people's rules. Once they find a home in a new country, they have to accept the laws, rules, traditions and culture of the adopted society that welcomes them, learn the local language, mix with the natives, and be aware of the specific needs and priorities of their new home. In few words, they come to European territory with equal rights and obligations, but no more. Whoever is not able to assimilate to their new society, should better return to their origin (Ramirez 2017, 2019).

According to the Dublin Regulation, asylum-seekers are the responsibility of the first country to record their presence and, if they move later to another European country, this second receptor may return them to the first state, most of them arrive to the southern coasts heading north, trying to slip there unnoticed, as illegal paperless "invisible migrants", to avoid being picked up and returned to their first country of arrival. Officials in the country of arrival can also use bureaucracy to slow the process of registration. And so, after six months, the new host state becomes responsible. This gives a strong incentive for foot-dragging. The recent Malta tentative deal (2019) tries to partially solve this problem, allowing the frontline states to be discharged from the responsibility of participating in the relocation of the newcomers.

Once accepted as our guests, what to do with them? Let us focus on the policy towards them in Sweden and Germany, preferential asylum of most migrants.

Strange enough, they are far from coincident at all.

In **Sweden**, immigrants received ample food and shelter, a generous welfare benefits, 1.5 times higher than the ones received by host taxpayers, as well as many facilities for family reunification, without any special focus on their social integration. Even more, most of them are not allowed to work. This almost open bar policy, paying migrants to do nothing, has produced (a) an increment of the social expenses on the foreign population, with the consequent reduction of the benefits for the natives -the newcomers have priority to the Swedish people;<sup>23</sup> (b) a call effect on other tentative immigrants; and (c) increase of criminality and insecurity, which triggers the anti-

-----  
23 This also happens in other European countries, like mine. For instance, in Madrid, the benefits and economical public grants for renting a home are higher for migrants than for Spaniards: for each Spaniard that gains access to official protection housing, paid by the taxes of the Spanish residents, are 19 migrants, who have paid nothing for it. Another example: the municipality proposed to regularize illegal unqualified immigrants offering them jobs, forgetting the priority rights of local jobless qualified legal workers (only in the building sector, in Madrid there is a waiting list of 31.000 qualified legal workers), and each illegal migrant gets 550€ monthly, which is more than the 430€ many local jobless people get.

immigrant feelings of host taxpayers who feel swamped.

In my opinion, migrants should be encouraged to work, getting them language classes and education and offering job training, and introducing them into the labor market, meeting the main demands of the host country: f. ex, in Nordic countries, anticipating a shortfall of geriatric nurses.

In **Germany**, the arrival of nearly one and a half million asylum seekers since 2015 polarized the country, with a consequent rise of a climate of political anxiety. It seems they have finally realized that the solution of the problem is to integrate into the labor market those who are already in the country, and relax the requirements to allow the entry of more workers.

With this purpose, in December 2018, the German government approved the *Fachkräfteeinwanderungsgesetz* (“skilled workers immigration law”), an ambitious legislative package to attract qualified labor from non-EU countries and alleviate the pressing lack of workers in some sectors and regions of the country. This will extend the rules covering foreign graduates to vocationally trained workers, cautiously opening the door for rejected applicants for asylum, but who are already integrated into the labor market, and recruit more workers from outside the EU with medium and high education to find qualified work under certain conditions.

Germany economy enjoys enviable health, registering an unemployment rate of 4.8%, the lowest since the reunification of the country. Figures from the Institute for Employment Research (IAB), under the Ministry of Labor, estimate that there are about 1.2 million jobs vacancies, while posts actually registered in employment offices in November 2018 amounted to 807,000 (35,000 more than the same month of the previous year).

However, one of the biggest concerns of the German businessmen, the so-called *Mittelstand*, the motor of the exporting power and the backbone of the German economy, is the lack of skilled workers. Unlike in other European countries, small and medium-sized German companies are distributed throughout the country, not necessarily concentrated in industrial centers. This often hinders the recruitment of workers who prefer to live in urban areas. There is a shortage mostly of workers with a level of professional training, such as plumbers, or drivers, and diploma courses, for example, of children’s educators. Elderly care and tourism, are also crying out for workers.

This legislative text allows non-EU citizens to go to Germany to seek work for



six months provided they have the necessary training, know the language and have the means to survive during that time. In the case of persons with temporary permits, such as rejected asylum seekers, they must show that they have been working in Germany for at least 18 months and that they do not have a criminal record. The head of the employers' association, Ingo Kramer, recently indicated that 400,000 of the asylum seekers who arrived in 2015 are working or receiving some vocational training.

In addition to the labour shortages, there are also demographic forecasts, which warn of a marked aging of the population. These projections will also affect Eastern Europe, where a good part of foreign workers in Germany come from and whose arrival is expected to decrease in the coming years. According to Thomas Liebig, expert on migration issues at the OECD, "these countries are becoming places of immigration. We have to look for workers outside the EU". Although the labor integration of immigrants advances, experts warn that it will take time. "It's a slow process; sometimes they are people who do not speak a word of German, and many of them come from Afghanistan or Somalia, where they have not had schooling" explains Liebig (2018). Tangible achievements, indeed!

Milanovic and Branco (2018) proposes an intermediate position between open to all or closed borders, under the name of "circular migration": to admit workers who cover specific positions, having salaries and work conditions similar to those of the locals, but with not vote rights, nor social benefits for children, retirement or free education; and at the end of their contracts, they will have to return to their countries. In few words, they will be partial citizens for a limited time, like it is already happening elsewhere: in Gulf, Singapore, Iraq, USA, Canada. Perhaps one country may need extra workers and be in position of offering them stable working conditions; but this may not occur in other EU members. This is also suggested by Alejandro Portes, Princess of Asturias of Social Sciences Award 2019: offering a temporary, flexible and comprehensive program of visas to allow access to young people who want to come to work or study for a while, allowing a fruitful flow between countries. Come in that way would also be much more economical, and would do a lot of damage to the traffickers, because those who come in that way would not have to pay them (17 October 2019).

But, let us close here our considerations, stressing that a revision of national and EU legislation is required, focused towards a cooperation with the

countries of origin and transit; and that, instead of dreaming naively in a chimeric -non-existing- European Eldorado, we have to promote the great possibilities that African continent has, knowing that, as the journalist Lucia Mbimio says, “we must not stop dreaming, but change the compass of dreams! Returning from Europe to Africa is not a failure.” (2019, 66).

## REFERENCES

- Alupo BA, Oginni SO, Opoku MP, Torgbenu EL (2019) Psychological experiences of refugees and the response of the community in the Lake Chad region. *Behav Sci Terror Polit Aggress* 11(3):215–231.  
<https://doi.org/10.1080/19434472.2018.1463552>
- Aquinas T (1947) *Summa theologica* (Fathers of the English Dominican Province Translation, Prima Secundae, Question 105, Article 3)
- Cole T (2019) Letter to the editor, *The Economist*
- De la Cámara M (2019) The EU migration challenge. *Boletín EuroDefense-España* 4
- De Prada JM (2019) Inmigración y Cuestión Religiosa, ABC, 17 ago
- De Ramón-Laca J (2019) Operación Sophia: paradojas de la Acción Exterior Europea. *Análisis en 3 minutos* | N° 228, Agosto 2019
- De Wenden CW (2019) A new European pact on immigration and asylum in response to the “migration challenge”. *European Issues* 537, 26th Nov 2019
- Dworkin A, Malki F-Z (2018) The southern frontline: EU counter-terrorism cooperation with Tunisia and Morocco. *Eur Counc Foreign Relat*
- Economist (2018) European governments in melt-down over an inoffensive migration compact. *The Economist*, 6th Dec 2018
- Economist (2019a) The problem with EU foreign policy. Too much historical baggage. *The Economist*, 17th Apr 2019
- Economist (2019b) A migrant move in Malta. The EU reaches a tentative deal to share out migrants rescued at sea. *The Economist*, 24 Sep 2019
- Espaliu C (2018) Taking European defence seriously: the naval operations of the European Union as a model for a Security and Defence Union, *Cuadernos europeos de Deusto*, pp 157–183
- Espaliú Berdud C (2019) Los buques de la Operación Sophia en el dique seco: elementos de un revés para la Política Común de Seguridad y Defensa, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol 64, 2019, pp 829–858.  
<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=4&IDN=1425&IDA=38839>
- EU Court of Justice (2015) Decision 2015/1601 of the EU Court of Justice on the application of a system of quotas in the republication of refugees.

- EU European Parliament (2013) Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013.  
[http://www.ipo.gov.ie/en/ipo/pages/eu\\_dublin\\_regulations](http://www.ipo.gov.ie/en/ipo/pages/eu_dublin_regulations)
- Fernández Arriba J (2019) El maridaje perverso entre las mafias libias de tráfico de personas y las ONG, ABC, 8 Sept 2019
- Fernández-Sebastián M (2018) Maritime dimension in the fight against illegal migration on the Western Mediterranean route. In: Ramirez JM, Biziewski J (eds) (2019) Security and defence in Europe. Springer, Cham, pp 165–176 Gaceta (2017) Eslovaquia y la reubicación de Refugiados, La Gaceta.  
<https://gaceta.es/europa/eslovaquia-reubicacion-refugiados-25062017-1659-20170626-0833/>. Accessed 26 June 2017
- Indelicato M (2019) Sbarchi? Un nuovo schiavismo, Il Giornale.it, 07 Apr 2019
- Kurz S (2018) (referred in ABC, 9/9, 2018)
- Leguina Joaquín (2019) Migraciones sin respuestas. ABC 10(9):2019
- Liebig T (2018) Alemania busca extranjeros para 1, 2 millones de empleos, El País, 20 dic. 2018
- Lindhard T (2018) How to stop migration towards big cities? Research gate.  
[https://www.researchgate.net/post/How\\_to\\_stop\\_migration\\_towards\\_big\\_cities#view=5d6388220f95f15c270003d3](https://www.researchgate.net/post/How_to_stop_migration_towards_big_cities#view=5d6388220f95f15c270003d3). Accessed 26 Aug 2018
- Mbimio L (2019) Mundo Negro, Madrid, October 2019
- Milanovic B (2018) La inevitable migración hacia Europa, El Pais, 18 Nov 18)
- Musumeci G, di Nicola A (2016) Confessioni di un trafficante di uomini. Reverse
- Niño Elena (2019) Terrorismo e inmigración: cambiando el foco. Artículo 30:2019
- Palacio A (2019a) Lazos y nudos con Marruecos, El Mundo, 11 Feb 2019
- Palacio A (2019b) Europe's Partnership with Morocco. Project Syndicate, 29 Jul 2019
- Pellegrini P (2018) Future of Europe. News. European Parliament, 12 Mar 2018
- Pius XII (1952) Apostolic constitution Exsul Familia Nazarethana, Castel Gandolfo
- Portes A (2019) Princess of Asturias of social sciences award (17 October 2019)
- Ramirez JM (2016) Realismo vs. Buenismo ante el Problema de los Refugiados, Migraciones en el siglo XXI: Riesgos y Oportunidades, Comunicaciones, Publicaciones Ministerio de Defensa, pp 309–320
- Ramirez, JM (2017). Terrorismo yihadista e Islam. In: Claudio A. Payá & Fernando Tomé (eds) *El Terrorismo como Desafío a la Seguridad Global*. Thompson Reuters ARANZADI, pp 211–222
- Ramirez JM (2019) The refugees issue in the frame of the European security: a realistic approach. In: Ramirez JM, Biziewski J (eds) Security and defence in Europe. Springer, pp 47–62
- Robles P (2019) Bondad y buenismo, ABC, 14 ago
- Sarah R (2019) Le soir approche et déjà le jour baisse, Fayard
- Sarah R (2019) Interview at Valeurs Actuelles, 5 Apr 2019

- Turkish Directorate General of Migration Management (Turkish: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü) (2019) Migration Management, 24 Sept 2019
- Umar O (2019) Viaje al país de los blancos, Plaza & Janés
- UN Global Compact for Migration (2018) Global compact for safe, orderly and regular migration. Marraquesh, 19 Dec 2018
- UNHCR (2017) Global trends: forced displacement in 2017. Accessed from <http://www.unhcr.org>
- Zalba Pablo (2014) Reflexiones europeas a mitad de camino. Una visión sobre Europa, EIUNSA, p 2014