



ALTA REPRESENTANTE  
DE LA UNIÓN PARA  
ASUNTOS EXTERIORES Y  
POLÍTICA DE SEGURIDAD

Bruselas, 7.6.2017  
JOIN(2017) 21 final

## **COMUNICACIÓN CONJUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**

### **Un planteamiento estratégico de la resiliencia en la acción exterior de la UE**

{SWD(2017) 226 final}  
{SWD(2017) 227 final}

## **1. Introducción**

La UE y sus Estados miembros han establecido un sólido marco político para orientar la acción exterior de la Unión, anclado en el artículo 21 del Tratado y en la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea<sup>1</sup> (la «Estrategia Global de la UE») y vinculado a los compromisos que han contraído a nivel mundial y regional. El reto consiste ahora en cómo mantener el progreso en el programa de transformaciones que la UE se ha fijado, en el contexto de un entorno mundial más conectado, más cuestionado y más complejo. La Estrategia Global de la UE contempla el fortalecimiento de la resiliencia de las sociedades y los Estados como parte de la respuesta a este desafío.

El propósito de la presente Comunicación Conjunta es definir de qué manera un planteamiento estratégico de la resiliencia puede incrementar la repercusión de la acción exterior de la UE y sostener el progreso hacia los objetivos de desarrollo, humanitarios y de política exterior y de seguridad de la UE, teniendo en cuenta el panorama de los desafíos y riesgos mundiales, más fluido, que se describe en la Estrategia Global de la UE. Se reconoce en ella la necesidad de avanzar de la contención de las crisis a un enfoque más estructural, a largo plazo y no lineal de las vulnerabilidades, que haga hincapié en la anticipación, la prevención y la preparación.

Se sostiene además que, habida cuenta de la rápida evolución de nuestro entorno, hace falta un planteamiento político, sustentado en una movilización coherente de diálogo político, los recursos diplomáticos de la Unión y sus Estados miembros, ayuda de la UE y diálogo político sectorial e iniciativas bilaterales. Se proponen asimismo los principios y métodos de trabajo que deben aplicarse para implementarlo. Se basa en la experiencia de aplicación de la Comunicación de la Comisión sobre resiliencia<sup>2</sup>, de 2012, que sigue siendo la directriz del trabajo de la UE en esta materia, así como en la experiencia extraída por la UE cuando ha promovido la resiliencia para hacer frente a retos políticos nacionales complejos.

En la presente Comunicación Conjunta se reconoce también que la UE no está aislada de las presiones que afectan a sus socios exteriores y que la política exterior de la UE puede contribuir a fortalecer la resiliencia dentro de la Unión. Con esa idea propone la necesidad de establecer vínculos adecuados entre las políticas interior y exterior, especialmente por lo que respecta a la Agenda Europea de Seguridad.

---

<sup>1</sup> «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea». Junio de 2016

<sup>2</sup> «El planteamiento de la UE sobre la resiliencia: aprender de las crisis alimentarias», COM(2012) 586 final, de 3 de octubre de 2012.

## 2. Un planteamiento estratégico de la resiliencia en la acción exterior de la UE

**Un marco político ambicioso.** A lo largo de los últimos años la UE ha hecho un intenso esfuerzo por reformular el marco de su política exterior en respuesta a la evolución del entorno mundial. Este nuevo marco abarca objetivos multilaterales, como la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París sobre cambio climático y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, así como los compromisos de acción contraídos en la Cumbre Humanitaria Mundial, las revisiones de gran calado realizadas por la propia UE de su política europea de vecindad, de sus relaciones con los países de África, el Caribe y el Pacífico, el Consenso Europeo sobre Desarrollo y el establecimiento de un nuevo nivel de ambición para la política de seguridad y defensa de la UE. La Declaración de Roma ha ratificado el compromiso de la UE de asumir un papel más fuerte en la escena mundial.

**Un panorama más fluido de desafíos y riesgos mundiales.** La UE promoverá este programa en el contexto de un mundo en el que el ritmo del cambio es cada vez más rápido y las presiones sobre los Estados, las sociedades, las comunidades y los individuos son cada vez más perturbadoras. Las presiones, marcadas por el ritmo sin precedentes de la globalización, abarcan desde cambios demográficos y climáticos, retos medioambientales o migratorios que sobrepasan el poder de los Estados individuales para hacerles frente, hasta conmociones económicas, la erosión de la cohesión social ocasionada por la debilidad de las instituciones y las deficiencias de la gobernanza, los conflictos, el extremismo violento, y los actos de potencias exteriores para desestabilizar a quienes perciben como sus adversarios. El respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales se ve sometido a una presión constante. Y son muchas las necesidades humanitarias y de desarrollo desatendidas.

La vulnerabilidad y la fragilidad crónicas en la vecindad más amplia de Europa están exacerbando el impacto de estas presiones, obstaculizando el desarrollo de regiones enteras, lo que podría tener efectos más allá de sus fronteras.

**Fomentar la resiliencia para mantener el progreso.** En la Comunicación de la Comisión de 2012 relativa al planteamiento de la UE sobre la resiliencia se define esta como «la capacidad de una persona, un hogar, una comunidad, un país o una región para hacer frente, adaptarse y recuperarse rápidamente de las tensiones y las convulsiones». La Estrategia Global de la UE lleva el concepto más allá. Se refiere a la resiliencia como «un concepto más amplio, que abarca a todas las personas y a la sociedad en su conjunto», en el que se dan «la democracia, la confianza en las instituciones, y el desarrollo sostenible» así como la capacidad de reforma. El apoyo a la resiliencia a todos los niveles está integrado también en el nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo.

El planteamiento estratégico de la UE sobre resiliencia aspira a alcanzar y mantener el ambicioso conjunto de objetivos para la acción exterior de la UE que se ha descrito, mediante el refuerzo de:

- la adaptabilidad de los Estados, las sociedades, las comunidades y los individuos a las presiones políticas, económicas, medioambientales, demográficas o sociales para mantener el progreso hacia los objetivos nacionales de desarrollo;

- la capacidad de un Estado, frente a presiones significativas, para construir, mantener o restablecer sus funciones centrales, así como la cohesión social y política básica, de una manera que garantice el respeto de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos y fundamentales, y que promueva una seguridad y un progreso inclusivos a largo plazo;
- la capacidad de las sociedades, las comunidades y los individuos para gestionar las oportunidades y los riesgos de manera pacífica y estable, y de construir, mantener o restablecer los medios de sustento frente a presiones importantes.

Las diez consideraciones orientadoras que figuran en el anexo designan algunas de las principales ideas metodológicas que darán forma a este trabajo.

### **3. Aplicación de un planteamiento estratégico de la resiliencia**

Se promoverán las siguientes tres líneas de trabajo interrelacionadas:

- ampliar la contribución que la acción exterior de la UE puede hacer al fortalecimiento de la resiliencia de los países socios y sus ciudadanos, consolidando y cumpliendo al mismo tiempo los compromisos de resiliencia ya contraídos;
- enriquecer el diálogo político sectorial con los países socios aprovechando la experiencia adquirida por la UE al promover la resiliencia en sus políticas internas, y su base de investigación;
- velar por que la política exterior de la UE contribuya efectivamente a la resiliencia dentro de la Unión.

Este trabajo estará cimentado en el compromiso de la UE con la democracia y los derechos humanos y fundamentales.

#### **3.1 Ampliar la contribución de la acción exterior de la UE al fortalecimiento de la resiliencia estatal, social y comunitaria de los países socios**

La UE seguirá implementando el plan de acción para la resiliencia 2013-2020, con la orientación de las Conclusiones del Consejo de 2013 relativas a un planteamiento de la UE sobre la resiliencia. Ahora bien, el planteamiento de la UE sobre resiliencia se ampliará para abarcar también la resiliencia estatal, social y comunitaria, basándose en el nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo. Hará mayor hincapié en el tratamiento de las crisis prolongadas, los riesgos de conflicto violento y otras presiones estructurales, incluidos la degradación medioambiental, el cambio climático, la migración y los desplazamientos forzados.

Este planteamiento se adaptará a los compromisos de la UE en el marco de la Agenda 2030, en concreto el de «asegurar que nadie se quede atrás» y el compromiso contenido en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de «promover sociedades pacíficas e inclusivas para el

desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas».

### **Resiliencia y sociedades inclusivas y participativas**

Hay un convincente conjunto de pruebas que muestra el vínculo existente entre las sociedades inclusivas y participativas, con instituciones transparentes y democráticas que rinden cuentas, y el desarrollo sostenible y la prevención de conflictos violentos. A la inversa, las deficiencias en la gobernanza, la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho, la igualdad de género, así como las que se plasman en corrupción o merma del espacio para la participación pública y la sociedad civil, obstruyen de manera fundamental la eficacia de los esfuerzos de desarrollo de cualquier sociedad. La calidad de la gobernanza y de la Administración Pública determina el desempeño de un país en todos los ámbitos de las políticas públicas y conforma la prosperidad económica, la cohesión social y territorial y el crecimiento sostenible. Las sociedades resilientes se sustentan en un desarrollo socioeconómico sostenible y equilibrado que anticipa y corrige las desigualdades y vulnerabilidades socioeconómicas y sus causas profundas. Esta idea vertebró el planteamiento de la UE sobre la resiliencia de los Estados y de las sociedades.

---

*La UE debe:*

- *seguir apoyando los esfuerzos nacionales, adaptados a las necesidades y al contexto de cada sociedad, por construir Estados democráticos sostenibles e instituciones transparentes y que rindan cuentas, reformar el sector de la seguridad, fortalecer el Estado de Derecho, un crecimiento y un mercado laboral de amplia base e inclusivos, la toma de decisiones participativa y el acceso público a la información; se prestará especial atención a la participación de los gobiernos locales, las comunidades y las partes interesadas de la sociedad civil.*

#### **Resiliencia en la práctica – consolidar la resiliencia después de un conflicto: el caso de Nigeria**

Abordar la vulnerabilidad y la fragilidad en África es una prioridad mundial, que exige la actuación colectiva de todas las partes interesadas para tratar los desafíos interrelacionados que son la pobreza, la desigualdad, los conflictos, el extremismo violento y las amenazas climáticas. Las prolongadas crisis en la región tienen además significativos efectos colaterales para la UE.

La respuesta de la UE a la crisis en el norte de Nigeria es un ejemplo de planteamiento coordinado de la resiliencia, basado en el análisis conjunto (realizado con el Banco Mundial y la ONU) y la planificación estratégica en común. Se destinará un sustancial paquete de ayuda a mejorar la resiliencia de las personas afectadas por los conflictos y comenzar la reconstrucción del nordeste de Nigeria. Se toma como base la respuesta a situaciones de

emergencia existente para avanzar gradualmente hacia la recuperación y la rehabilitación, utilizando tanto fondos humanitarios como de desarrollo.

**Resiliencia en la práctica – resiliencia y apoyo a nuestros socios en los cinco principios orientadores de la UE con respecto a Rusia**

La resiliencia interna de la Unión es una consideración integrada en nuestra política exterior con respecto a Rusia. Los cinco principios orientadores acordados por el Consejo de Asuntos Exteriores en marzo de 2016 reconocen la necesidad de fortalecer nuestro compromiso con una vecindad que se extiende hasta Asia central. Reconocen también la necesidad de fortalecer la resiliencia de la UE, en particular en lo que respecta a seguridad energética, las amenazas híbridas y la comunicación estratégica. Tienen por objeto asegurar que tanto la Unión como sus países socios vecinos siguen siendo libres para hacer sus propias elecciones políticas, diplomáticas y económicas, reduciendo el margen de influencia o coerción exteriores.

## **Resiliencia económica**

La resiliencia económica es un factor clave de la resiliencia general de un país y está fuertemente correlacionada con otras facetas de esta. Mejorar la resiliencia económica presupone unas políticas macroeconómicas sólidas. Exige también prestar atención a otros factores, como garantizar una financiación suficiente de las infraestructuras necesarias para prestar los servicios públicos esenciales, asegurar una economía más diversificada con un suministro energético eficiente y seguro, así como las medidas de contingencia financieras que sean necesarias y otras que aseguren la continuidad de la actividad económica y la protección de servicios vitales e instalaciones clave frente a las sacudidas.

Si bien la estabilidad macroeconómica es esencial para el desarrollo social, la estabilización a nivel macro y las políticas de ajuste pueden acarrear costes. Las presiones que esto genera pueden exacerbar injusticias y tensiones sociales existentes, especialmente cuando afectan a los más vulnerables. Deben elaborarse políticas que mitiguen tales consecuencias. La mejora de las capacidades estadísticas y de predicción es una condición para mejorar la elaboración de políticas y su seguimiento.

La resiliencia económica exige también que se den las condiciones para el crecimiento, para la inversión y para la financiación sostenibles e inclusivos. Esto empieza con una economía diversificada que no dependa en exceso de sectores o empresas específicos y que ofrezca un entorno propicio para el crecimiento de nuevas empresas y de las pymes. La promoción de la economía circular, que reduce la dependencia respecto de los recursos, puede contribuir también a este objetivo. Además, dar a los trabajadores las capacidades y el acceso a la formación necesarios les ayudará a adaptarse a los cambios estructurales.

La inversión de empresas extranjeras puede ayudar a los países a mejorar su economía, pero debe ir acompañada de incentivos para que las empresas multinacionales garanticen el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos laborales.

---

*La UE debe:*

- *apoyar a los países socios en el desarrollo de una resiliencia económica sustentada en la estabilidad macroeconómica y acompañada de medidas encaminadas a promover un crecimiento inclusivo y a mitigar el potencial impacto negativo transitorio en algunos grupos sociales; se ha de prestar especial atención al desarrollo de las capacidades, la creación de empleos dignos, la protección social y el empoderamiento económico de los grupos desfavorecidos en este contexto;*
- *trabajar con el Banco Europeo de Inversiones, con otras instituciones financieras internacionales, con las organizaciones empresariales y con los interlocutores sociales para potenciar modalidades de inversión que favorezcan la resiliencia económica y social, basada en un desarrollo económico inclusivo, en la creación de empleo y en la promoción de la actividad empresarial y el acceso a la financiación; para llevar a cabo este programa debe utilizar todas las posibilidades que le ofrece el Plan de Inversiones Exteriores propuesto.*

### **Mayor énfasis en las necesidades resultantes de las crisis prolongadas**

El nivel de necesidades humanitarias relacionadas con los desplazamientos resultantes de conflictos violentos es el mayor que se haya registrado nunca. Regiones enteras se encuentran atrapadas en un estado de crisis prolongada y fragilidad, donde los efectos de desastres naturales crónicos, la degradación medioambiental y los conflictos confluyen y se magnifican mutuamente. Hoy en día, el 22 % de la población mundial, es decir 1 600 millones de personas<sup>3</sup>, vive en situaciones de fragilidad, y se espera que esta cifra siga aumentando de aquí a 2030<sup>4</sup>. No solo aumenta el número de personas en situación de necesidad humanitaria, sino que además padecen esa situación durante períodos más largos de tiempo. La duración media de los desplazamientos es actualmente de 17 años. Dos tercios de la ayuda humanitaria internacional se destinan actualmente a receptores a largo plazo, como resultado de crisis prolongadas o desastres recurrentes en la misma región.

La tradicional división lineal del trabajo entre ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo ha cambiado ante esta nueva realidad. La fragilidad estructural, que tiene repercusiones socioeconómicas y políticas tanto a corto como a largo plazo, debe tratarse más eficazmente para romper ciclos recurrentes de emergencias. El actual modelo de la UE para el tratamiento de las crisis debe ajustarse mejor a una situación en la que pobreza, crecimiento demográfico, cambio climático, rápida urbanización, competencia por unos recursos limitados, conflictos y extremismo violento están creando regiones enteras de inestabilidad.

---

---

<sup>3</sup> OCDE(2016), *States of Fragility 2016: Understanding violence*.

<sup>4</sup> «Una humanidad: nuestra responsabilidad compartida», Informe del Secretario General Ban Ki Moon para la Cumbre Humanitaria Mundial, 2016.

*La UE debe:*

- *priorizar y potenciar una estrecha cooperación de los actores políticos, humanitarios y de desarrollo de la UE como respuesta a crisis y desplazamientos prolongados, respetando al mismo tiempo los mandatos claramente establecidos por los Tratados y los principios humanitarios;*
- *alentar a los gobiernos, mediante el diálogo político y con el apoyo de los socios para el desarrollo, a asumir más responsabilidad ante la vulnerabilidad crónica y a fortalecer las capacidades locales para gestionar los riesgos y responder con mayor anticipación y a nivel local;*
- *movilizar su capacidad de compromiso diplomático, diálogo político sectorial y programación de la ayuda de una manera coherente y en torno a un mejor análisis compartido de todos los factores, incluidos los riesgos socioeconómicos, políticos y medioambientales, que agravan la vulnerabilidad frente a los peligros existentes.*

**Resiliencia en la práctica - comprender la dimensión de género, un ejemplo de las políticas de gestión de conflictos y desastres**

Los estudios de caso muestran que el cambio climático, los desastres y los conflictos violentos pueden afectar de diferentes maneras según el género. Estos factores deben comprenderse y tratarse adecuadamente en cualquier análisis de la resiliencia.

En algunos casos, los desastres y los conflictos pueden subrayar normas sociales patriarcales que restringen desproporcionadamente la igualdad de acceso de las mujeres y las niñas a los derechos y a los recursos, y pueden crear también un cambio en los roles y las normas de género.

Asimismo, las mujeres y las niñas pueden desempeñar un papel activo e importante contribuyendo a la resiliencia social que puede favorecer la paz. Asegurar que las mujeres y las niñas están bien informadas y participan activamente en los esfuerzos de consolidación de la paz y de recuperación no solo garantiza que se tengan en cuenta sus necesidades y capacidades específicas, sino que puede crear también una ventana de oportunidad para el cambio social, poniendo en entredicho los roles de género tradicionales y la discriminación por razón de género. Este es otro factor de resiliencia social y puede asegurar resultados más adecuados y sostenibles para el trabajo apoyado por la UE.

Es preciso reconocer también plenamente la contribución específica de las mujeres al fortalecimiento de la resiliencia de las sociedades frente a los conflictos violentos, al igual que su papel a la hora de hacer que las comunidades participen en la prevención y la resolución de conflictos y se opongan al extremismo violento.

## Resiliencia y prevención de conflictos violentos

El planteamiento de resiliencia aplicado a la prevención de los conflictos violentos pretende mejorar las intervenciones, por medio de un mejor conocimiento de los factores que condujeron a dichos conflictos y averiguando cuáles son las capacidades endógenas de una sociedad que permiten que algunas comunidades se resistan a una deriva hacia la violencia. Puede impulsar iniciativas en favor de la paz y apoyar mecanismos locales de resolución de conflictos, especialmente en aquellos países en los que el Estado podría tener un papel ambiguo, a la vez fuente de autoridad política y fuente de violencia o coerción.

Un planteamiento así implica también ampliar el conjunto de respuestas consideradas, por ejemplo dando mayor peso a la contribución del empleo y las políticas sociales a la resiliencia social en los programas nacionales de recuperación, trabajando para garantizar la inclusión social en los acuerdos de gobernanza para el acceso a los recursos naturales y fortaleciendo la dimensión de género (véase el recuadro precedente).

Hay margen también para mejorar la contribución de las asociaciones de la política común de seguridad y defensa (PCSD) de la UE al fortalecimiento de la resiliencia, de conformidad con las Conclusiones del Consejo sobre Seguridad y Defensa de mayo de 2017. Esto podría incluir actividades de formación y desarrollo de capacidades, también en el marco de la iniciativa «Desarrollo de capacidades en apoyo de la seguridad y el desarrollo».

Todo esto debe sostenerse sobre un trabajo de colaboración política y diplomática de la UE y sus Estados miembros.

---

*La UE debe:*

- *reforzar su labor de prevención de conflictos y consolidación de la paz introduciendo una dimensión de resiliencia que haga mayor hincapié en un análisis más completo y compartido, en la participación a nivel comunitario y estatal y, cuando proceda, en el despliegue del planteamiento integrado de los conflictos y las crisis expuesto en la Estrategia Global de la UE;*
- *dar mayor peso en su metodología de evaluación de los conflictos a las capacidades locales para afrontar los riesgos y a los factores positivos de resiliencia dentro de cada comunidad, junto con un análisis de las relaciones de poder y de las presiones exteriores que pueden llevar a un colapso social; asimismo, tener más en cuenta el vínculo entre fragilidad medioambiental y riesgo de conflicto violento e incluir sistemáticamente indicadores climáticos y medioambientales en los sistemas de alerta temprana de conflictos;*
- *utilizar este análisis más completo para modelar y mejorar los esfuerzos políticos de la UE y sus Estados miembros encaminados a la prevención de conflictos, a través del diálogo político, de su respuesta diplomática colectiva y de su colaboración con socios, como las Naciones Unidas.*

## **Resiliencia, cambio climático y degradación medioambiental**

El cambio climático, los desastres naturales y la degradación medioambiental están interrelacionados y tienen un impacto de largo alcance en la resiliencia de las comunidades y en los ecosistemas de los que depende de la vida. Son causa directa o coadyuvante de numerosos conflictos en todo el mundo.

---

*La UE debe:*

- *ampliar su enfoque ante estos desafíos y hacer mayor hincapié en la conservación, la restauración y la gestión sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas, y en el mantenimiento de los servicios que proporcionan; esta labor debe ser complementaria de la que actualmente se lleva a cabo para consolidar la resiliencia frente a situaciones extremas como las de sequía, hambruna e inundaciones<sup>5</sup>;*
- *a la hora de evaluar la vulnerabilidad, no solo fijarse en la intensidad de los acontecimientos, sino también en su frecuencia y su probabilidad; incluir en la evaluación y la respuesta las presiones medioambientales a largo plazo, como la deforestación y el incremento de la demanda de agua, así como la necesidad de anticipar las consecuencias de los desastres naturales y los fenómenos de evolución lenta, como la degradación de las tierras, la acidificación de los océanos, la subida del nivel del mar y el deshielo de los glaciares;*
- *exigir evaluaciones más sistemáticas de los riesgos medioambientales, climáticos y de desastres, integrarlas en sistemas de alerta temprana que permitan determinar el impacto potencial de riesgos de catástrofes repentinas o de evolución lenta, así como definir y priorizar medidas preventivas y/o adaptativas que permitan tener en cuenta los riesgos en las inversiones, el desarrollo, la ordenación territorial y el urbanismo.*

La UE se ha comprometido también a trabajar con las autoridades locales para impulsar la resiliencia de las zonas urbanas en rápida expansión, donde la falta de planificación o de inversión en medidas para mitigar los riesgos climáticos y geofísicos puede exponer a las poblaciones a daños humanos y económicos importantes si se producen conmociones y tensiones. Tratar los factores de riesgo subyacentes a través de inversiones públicas y privadas que tengan en cuenta la información sobre riesgos está demostrando ser más rentable económicamente que confiar en una respuesta posterior a los desastres. En este contexto, la UE proseguirá también su diálogo sectorial establecido sobre urbanización sostenible con socios e instituciones importantes, incluidas autoridades regionales y locales, para fortalecer

---

<sup>5</sup> El papel crucial del buen funcionamiento de los ecosistemas y de los servicios que prestan se reconoce en el Plan de Acción Natura de la UE.

su resiliencia y su capacidad de innovación, de acuerdo con los objetivos de la Nueva Agenda Urbana.

---

*La UE debe:*

- *promover el uso de planteamientos de reducción del riesgo de desastres basados en la consideración de los ecosistemas;*
- *promover la transferencia de riesgos a través de mecanismos de financiación de los riesgos, como los seguros y los créditos para imprevistos;*
- *trabajar con las autoridades locales para desarrollar sistemas de gobernanza que promuevan la resiliencia frente al cambio climático y la gestión sostenible de los recursos naturales.*

Este trabajo se complementará con una labor reforzada de acercamiento político de la UE, principalmente a través de la Red de Diplomacia Verde, de los grupos de trabajo del G7 sobre Clima y Fragilidad, la iniciativa InsuResilience del G7 y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. La UE debe trabajar también a través de otros foros relevantes, incluidos los constituidos por las Naciones Unidas y los acuerdos medioambientales multilaterales pertinentes, para sensibilizar a los socios acerca de la importancia del medio ambiente para la estabilidad y la seguridad.

### **Resiliencia, migración y desplazamientos forzados**

La Agenda 2030 reconoce la contribución positiva de los migrantes al crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible. Tiene en cuenta también los puntos vulnerables y las necesidades de las personas desplazadas a la fuerza. Unas políticas de migración bien diseñadas pueden fortalecer la resiliencia económica, tanto en los países de acogida como en las comunidades de origen. Por otra parte, a nivel individual, la migración y la huida pueden ser una estrategia de adaptación legítima frente a tensiones externas graves. Sin embargo, las presiones migratorias repentinas, sostenidas o a gran escala, incluidas las resultantes de desplazamientos forzados, suelen golpear más severamente a algunas de las regiones más pobres del mundo, sometiendo a mayor tensión unos mecanismos de afrontamiento ya de por sí frágiles. Esto afecta especialmente al África subsahariana. Y Europa, por su parte, puede contar con seguir siendo destino para muchos, lo que, además de la repercusión que esto tendrá en la UE, tiene implicaciones para los países de tránsito en su periferia geográfica.

Un planteamiento de resiliencia ante la migración significa elaborar políticas que reflejen el modo en que las pautas migratorias responden a la compleja interacción entre demografía, déficits institucionales y democráticos, desequilibrios económicos y sociales, conflictos violentos, degradación medioambiental y cambio climático. Significa seguir invirtiendo en

dotar a las políticas de una base sólida de datos empíricos y hacer inversiones oportunas como respuesta.

---

*La UE debe trabajar para desarrollar más las siguientes dimensiones clave de un planteamiento de resiliencia ante la migración y los desplazamientos forzados:*

- *asegurar que el trabajo sobre migración esté plenamente integrado en nuestra relación política general con los países socios, y que esté basado en los principios de apropiación, responsabilidad compartida y pleno respeto del Derecho en materia humanitaria y de refugiados, así como de las obligaciones ligadas a los derechos humanos, incluido el derecho a protección;*
- *tratar las causas primigenias de la migración irregular, algunas de ellas muy profundas, como la pobreza, la desigualdad, el crecimiento demográfico, la falta de empleo, educación y oportunidades económicas, la inestabilidad, los conflictos, el cambio climático y la degradación medioambiental y las consecuencias a largo plazo de los desplazamientos forzados;*
- *promover la autonomía y crear las condiciones para que los desplazados puedan vivir con dignidad, también como contribuidores a sus sociedades de acogida<sup>6</sup>; esto exige un nuevo enfoque centrado en las personas y orientado al desarrollo en el tratamiento de los desplazados a la fuerza y sus comunidades de acogida, que apoye el acceso a la educación, a la vivienda, a un trabajo digno, a medios de sustento y a los servicios, y que tienda a poner fin a la dependencia respecto de la ayuda humanitaria;*
- *combatir las redes de trata de personas y delincuencia organizada que explotan a los migrantes y los refugiados y proyectar una mirada sensible al género al afrontar las formas específicas de violencia que los afectan;*
- *apoyar a las comunidades de acogida; la UE debe seguir apoyando iniciativas específicas destinadas a mejorar las competencias lingüísticas y profesionales, el acceso a los servicios y al mercado laboral y una educación inclusiva, fomentando los intercambios interculturales y promoviendo campañas de concienciación dirigidas tanto a las comunidades de acogida como a los migrantes;*
- *reforzar la base de datos empíricos para las intervenciones, en concreto prestando atención específica a los desplazamientos forzados, los factores que impulsan la migración y la cooperación con terceros países en el programa marco de la UE para la investigación y la innovación.*

---

<sup>6</sup> Comunicación de la Comisión «Vivir con dignidad: de la dependencia de ayudas a la autonomía. Desplazamientos forzados y desarrollo», COM(2016) 234 final.

**Resiliencia en la práctica – comprender los factores que determinan las presiones y las interrelaciones entre ellas. Un ejemplo de migración, medio ambiente y cambio climático**

Se considera que los cambios medioambientales y climáticos tienen una gran influencia en la migración que llega a la UE, aunque es difícil separar estos factores de los económicos, demográficos y otros, y a menudo no se documentan. Muchos migrantes procedentes del África occidental u oriental se vieron obligados a abandonar su hogar como consecuencia de la desertificación y la degradación del suelo, lo que ha contribuido a crear una pauta de éxodo rural en África, en gran medida motivado por las perturbaciones medioambientales en los sistemas agrícolas.

Las tendencias económicas y demográficas y la rápida urbanización agravan los efectos de los desastres naturales. Como resultado, muchas ciudades africanas están desbordadas por una gran expansión de población y son incapaces de atender las necesidades de empleo, vivienda o servicios básicos de sus habitantes. Estudios recientes han demostrado que los migrantes se concentran en gran medida en asentamientos informales en las afueras de las grandes ciudades africanas, por ejemplo en el caso de Accra, donde más del 90 % de las familias de migrantes vive en una zona muy pobre sin acceso a agua corriente.

### **3.2 Fortalecer la resiliencia a través del diálogo político y de iniciativas bilaterales**

La UE está utilizando cada vez más un planteamiento de resiliencia para evitar la compartimentación a la hora de tratar complejos desafíos de las políticas nacionales, que abarcan desde las políticas económicas hasta la adaptación al clima y la seguridad del abastecimiento energético. Ha hecho también una inversión significativa en investigación para dotar a este planteamiento de una sólida base empírica y ha desarrollado una panoplia de herramientas analíticas para apoyar la ejecución de las políticas. En el caso de muchos de estos desafíos, las dimensiones nacional e internacional de la respuesta están estrechamente interrelacionadas (véase el cuadro *infra*). Esto nos permite enriquecer el diálogo político con los países socios mediante conocimientos obtenidos de la experiencia política interna de la UE. El diálogo político es un proceso bidireccional y la UE tiene también mucho que aprender en él de sus socios.

---

*La UE debe:*

- *aprovechar su experiencia técnica de construcción de resiliencia en sus políticas internas para fortalecer el diálogo político sectorial bilateral y las iniciativas bilaterales; debe tratar de ampliar la contribución de las agencias especializadas de la UE a este esfuerzo;*
- *procurar que las mejores prácticas y estándares de la UE se reflejen en los instrumentos y los marcos políticos multilaterales pertinentes, incluidos la OIT, la OMS y el G20;*

- *promover una base de conocimientos internacional compartida sobre la resiliencia haciendo que los países no miembros de la UE participen en actividades de investigación e innovación relacionadas con la resiliencia en el marco de Horizonte 2020 y compartiendo y haciendo operativos los resultados en nuestra cooperación internacional.*

### **Resiliencia en la práctica – vincular la labor política interior y exterior de la UE**

**Protección de infraestructuras críticas.** El concepto de resiliencia está integrado en el Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras Críticas desde 2013. Esto ha tenido como resultado el desarrollo de metodologías de evaluación de riesgos e investigación que se utilizan ya en la cooperación con una serie de países no miembros de la UE, como Ucrania. El concepto se ha seguido desarrollando en la propuesta de Reglamento relativo a la seguridad del suministro de gas, que incluye disposiciones sobre los riesgos que tienen su origen en países no miembros de la UE y contempla medidas transfronterizas efectivas en los planes de acción nacionales preventivos y de emergencia. Se adopta un enfoque similar en el sector eléctrico.

**Seguridad energética.** La política de la UE sobre seguridad del suministro energético vincula el concepto de una Unión Europea resiliente con la seguridad energética mundial y con la política de la UE en materia de cambio climático<sup>7</sup>, incluida la mejora de la seguridad energética de los países asociados, acelerando la transición energética a nivel mundial hacia economías y sociedades neutras en carbono e incrementando la eficiencia energética. La diplomacia de la UE en los ámbitos de la energía y el clima aspira a promover este enfoque.

**Adaptación al cambio climático.** La estrategia de adaptación al cambio climático de 2013 ha promovido la resiliencia a través de estrategias de adaptación integrales a nivel nacional y municipal, ocupándose de sectores vulnerables como la agricultura, la pesca y las infraestructuras críticas. La Estrategia está siendo evaluada actualmente y las enseñanzas extraídas en la UE se pondrán en común con sus socios exteriores.

**Protección civil-** El mecanismo de protección civil de la UE contribuye a la resiliencia mejorando la eficacia de la prevención, la preparación y la respuesta ante los desastres naturales o de origen humano en la UE, en los países vecinos y más allá. Promueve el desarrollo de evaluaciones de riesgos y la financiación de formación y ejercicios de prevención y preparación.

**Resiliencia económica.** La UE está contribuyendo al trabajo en curso en el G20 centrado en el desarrollo de las capacidades para lograr un crecimiento sostenible ante riesgos y presiones ligados a desafíos estructurales; evitar una acumulación excesiva de riesgos, desequilibrios y vulnerabilidades ante las sacudidas. Aunque este trabajo no establece compromisos vinculantes, ha tenido como resultado un marco conceptual útil para la elaboración de políticas. Además, de acuerdo con la Estrategia Global de la UE, la Unión está desarrollando una diplomacia económica europea más integrada, encaminada a promover el crecimiento y el

<sup>7</sup> «Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva», COM(2015) 80, de 25.2.2015.

empleo, tanto en la UE como en terceros países, fomentando una mayor participación del sector privado de la UE en nuestros países socios.

**Empleo.** En el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo, la UE está apoyando el desarrollo de una Recomendación sobre empleo y trabajo digno en favor de la paz y la resiliencia, que proporcionará orientación a los gobiernos sobre políticas de empleo y sociales específicas que vinculen ayuda humanitaria y desempleo de larga duración.

**Riesgos para la salud mundial.** La UE ha reconocido que amenazas importantes para la salud humana y animal, como el Ébola, la gripe aviar, la resistencia antimicrobiana y la peste porcina africana suponen una amenaza no solo para la resiliencia de los sistemas sanitarios, sino también para la resiliencia social y económica. Las infecciones resistentes a los medicamentos podrían causar para 2050 un daño económico mundial comparable al de la crisis financiera de 2008<sup>8</sup>. La respuesta de la UE ha sido desarrollar las capacidades nacionales para anticiparse a los brotes graves y sostenidos y responder a ellos, fortaleciendo al mismo tiempo la cooperación internacional, en concreto con la OMS. Ha invertido en proyectos de investigación e innovación para mejorar la detección y la vigilancia tempranas y desarrollar contramedidas médicas adecuadas. La falta de acceso al agua y al saneamiento, así como la contaminación atmosférica, se reconocen también como amenazas importantes para la salud que la UE está abordando activamente.

**Investigación.** La UE está trabajando ya en el marco de Horizonte 2020 a fin de desarrollar una base sólida de datos empíricos que informe nuestra actuación para fortalecer la resiliencia. Financia trabajos sobre resiliencia en relación con la seguridad, las ideologías radicales, la economía, las ciencias sociales, la seguridad de los recursos hídricos y la seguridad alimentaria y los desafíos que suponen la migración a gran escala y los desplazamientos forzados. Gran parte de esta labor se hace en colaboración con países socios<sup>9</sup>. Servicios especializados, como el Centro de Conocimientos sobre Migración y Demografía (*Knowledge Centre on Migration and Demography*) de la Comisión Europea, aportan datos para ampliar la base empírica, mientras que índices de riesgos basados en la investigación, como el índice de riesgo de conflicto mundial (*Global Conflict Risk Index*) y el índice para la gestión de los riesgos (*Index for Risk Management*) sustentan las decisiones sobre prevención, preparación y respuesta.

### **Resiliencia en la práctica -**

#### **Promover un enfoque estratégico de la resiliencia en los países vecinos de la UE**

La Estrategia Global de la UE presta especial atención a la resiliencia en los países vecinos de la Unión, como reflejo de los compromisos políticos especiales del proceso de adhesión y de

<sup>8</sup> Cifras del Banco Mundial.

<sup>9</sup> Algunos ejemplos son la Asociación para la Investigación e Innovación en la Región del Mediterráneo 2018-2028 (PRIMA), cuyo propósito es desarrollar soluciones novedosas en favor de una gestión de los recursos hídricos y una producción de alimentos sostenibles, y la Asociación UE-África para la Investigación y la Innovación en el ámbito de la alimentación, la seguridad nutricional y la agricultura sostenible.

la política de vecindad de la UE; de la estrecha integración de nuestras economías y sociedades; de las interdependencias de nuestros intereses de seguridad generales; y de la exposición de algunos de nuestros países vecinos a rivalidades geopolíticas.

Un proceso de adhesión creíble basado en condiciones estrictas y equitativas proporciona el fundamento político necesario para potenciar la resiliencia a nivel estatal y social en los países de los Balcanes Occidentales y Turquía. En el núcleo de este proceso está el planteamiento de «primero lo esencial», centrado en el Estado de Derecho, los derechos humanos y fundamentales, las instituciones democráticas, incluida la reforma de la Administración Pública, así como las reformas económicas y la competitividad.

La Revisión de 2015 de la Política Europea de Vecindad se realizó en estrecha coordinación con el trabajo sobre la Estrategia Global de la UE, y sus cuatro prioridades<sup>10</sup> reflejan ya gran parte de la filosofía de la Estrategia sobre resiliencia. Actuar con arreglo a la Revisión será, por consiguiente, una parte importante de nuestro trabajo para fortalecer la resiliencia en la región<sup>11</sup>.

La Política Europea de Vecindad promueve una transformación social, económica y política a largo plazo que exige consolidar las capacidades institucionales, trabajar a diferentes niveles de la sociedad civil, así como con las autoridades locales y regionales y con los gobiernos centrales, hacer frente a los arraigados intereses de las élites autoritarias y a las narrativas sectarias y reformar el sector de la seguridad.

Nuestra colaboración en materia de política de seguridad se basa en el desarrollo de una comprensión común de los intereses y los riesgos. Así sucede especialmente en nuestro trabajo para la prevención de los conflictos violentos, la radicalización y el extremismo, y en nuestra labor para fortalecer la ciberseguridad y la resiliencia contra las amenazas híbridas.

Una dimensión importante de nuestro planteamiento de resiliencia consiste en fortalecer los vínculos entre nuestras intervenciones en la región y las llevadas a cabo fuera de ella. Por ejemplo, nuestro trabajo sobre energía, transportes y conectividad vincula a los países de la vecindad oriental y meridional con Irán y Asia central; el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África aborda las causas primigenias de la migración irregular en todo el continente; el Fondo Fiduciario Regional de la Unión Europea en Respuesta a la Crisis Siria apoya a los refugiados sirios y a las comunidades de acogida en los países de la vecindad y en Turquía.

Nuestro enfoque estratégico para el fortalecimiento de la resiliencia en la región se sustenta en una serie de instrumentos clave: participación de los socios tanto a nivel estatal como comunitario; incremento de la colaboración con los Estados miembros, los países asociados y las partes interesadas nacionales e internacionales para potenciar la apropiación; mayor flexibilidad de la financiación; relaciones más a medida y diferenciadas con los socios; mejora de la diplomacia y la comunicación públicas. Todo ello está estructurado en torno a un planteamiento político basado en prioridades de asociación nuevas y mutuamente acordadas o

---

<sup>10</sup> La buena gobernanza, la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos; el desarrollo económico; la dimensión de la seguridad; la migración y la movilidad.

<sup>11</sup> Véase el Informe Conjunto sobre la aplicación de la Revisión de la Política Europea de Vecindad, JOIN(2017) 18 final, de 18.5.2017.

programas de asociación revisados, a partir de una evaluación clara de las prioridades compartidas a medio plazo, sustentadas en el compromiso de respetar los derechos humanos y fundamentales.

### 3.3 Resiliencia y seguridad de la UE

En la Estrategia Global de la UE, la paz y la seguridad son indisociables de un desarrollo sostenible e inclusivo, del respeto de las normas globales y de unos sistemas internacionales regulados. Promover esta agenda sigue siendo central para la acción exterior de la UE. No obstante, la Estrategia Global reconoce también que la UE y sus Estados miembros están sujetos a muchas de las presiones estructurales que ponen a prueba la resiliencia de nuestros países socios y sacan a la luz sus vulnerabilidades. Por eso reconoce la protección de la UE como una de las tareas principales por delante. Construir vecinos más resilientes es parte de la respuesta. No obstante, la política exterior de la UE, en concreto a través de la PCSD, tiene también el cometido de contribuir directamente a la resiliencia dentro de nuestras fronteras, ahora que la responsabilidad de la Unión de velar por la seguridad de sus ciudadanos es mayor que nunca. Esto exige una mejor detección de las presiones y las amenazas externas, junto con mecanismos adecuados para garantizar una respuesta política adecuada.

El trabajo de la UE relativo a la Unión de la Seguridad sitúa también la resiliencia en el centro de su planteamiento, al mismo tiempo que aborda la cuestión de los agentes externos no estatales. En el marco de la Agenda Europea de Seguridad de abril de 2015, la Comisión se ha centrado en dos grandes pilares: Hacer frente al terrorismo y a la delincuencia organizada y fortalecer las defensas de la Unión y construir resiliencia.

El reto consiste ahora en entrelazar las dimensiones de seguridad interior y exterior de las políticas de la UE de tal manera que se refuercen mutuamente, que aumente efectivamente el coste de la actuación coercitiva de las partes externas y que permita a la Unión anticiparse y tomar con la suficiente antelación medidas políticas y operativas en respuesta a otros tipos de presiones.

A este respecto, la UE seguirá actuando en seis líneas de trabajo concretas:

- **Resiliencia contra las amenazas híbridas.** Como parte del marco común de lucha contra las amenazas híbridas, un objetivo central de los esfuerzos de la UE será fortalecer la protección de las infraestructuras críticas y, al mismo tiempo, diversificar las fuentes y los proveedores de energía y fortalecer las capacidades de defensa. Se dará prioridad a lograr una cooperación operativa eficaz y una comunicación segura entre los Estados miembros, trabajando con actores de todos los sectores y utilizando instrumentos comunes. Se intensificará la cooperación con países no miembros de la UE, especialmente en la vecindad de la Unión.
- **Ciberseguridad.** El uso malintencionado de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) puede socavar tanto la resiliencia social como la económica. Las ciberamenazas tienen implicaciones para la seguridad y la protección y pueden

causar daños importantes a la economía. Se responderá con un programa de actuación normativo y otro operativo. Proseguirá el trabajo acompañado con las iniciativas de las Naciones Unidas para construir un consenso internacional de rechazo del uso malintencionado de las TIC en o contra cualquier tipo de servicios esenciales, con independencia de su fuente, motivo, naturaleza u origen geográfico. Al mismo tiempo, la UE está trabajando para promover la resiliencia de los servicios esenciales, tanto internamente como a nivel internacional<sup>12</sup>, y mejorará su cooperación transfronteriza con este propósito<sup>13</sup>;

- **Comunicación estratégica.** La UE y algunos de sus países socios son el blanco de actividades externas de desinformación que forman parte de estrategias concertadas para desacreditar los sistemas políticos y sociales que son centrales para nuestra identidad, seguridad y estabilidad. Como respuesta, se desarrollarán medidas para incrementar la resiliencia de los ciudadanos frente a la desinformación hostil, mediante la concienciación, el apoyo a una mayor pluralidad y profesionalidad de los medios de comunicación y la difusión de narrativas positivas y mensajes basados en hechos.

La UE debe fortalecer los recursos del Grupo de Trabajo East Stratcom e intensificar su cooperación con las instituciones de la UE, los Estados miembros y los socios afines. Se seguirán desarrollando un enfoque estratégico a más largo plazo y el acercamiento a los países de la vecindad oriental, centrándose en los intercambios interpersonales y en la colaboración con las redes de la sociedad civil ya existentes que representan una fuente de resiliencia basada en la comunidad. Se perseguirá un planteamiento similar en los Balcanes Occidentales y en Turquía, con un equipo reforzado para tratar la comunicación estratégica en los países candidatos y candidatos potenciales.

La UE debe desarrollar también una estrategia de acercamiento al mundo árabe que aborde la propaganda terrorista y el uso de internet en la radicalización y que promueva los derechos humanos y fundamentales.

- El trabajo para fortalecer la resiliencia estatal y social antes descrito es central para el planteamiento de la UE de **lucha contra el terrorismo y contra el extremismo violento**. La prevención de la radicalización exige una estrategia cuidadosamente adaptada que afronte los distintos factores que impulsan la violencia. Son esenciales la mejora de los marcos jurídicos y unas instituciones eficaces para detectar las

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, la Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión, el documento COM(2016) 410 final y la revisión de la Estrategia de Ciberseguridad de la UE de 2013 prevista para septiembre de 2017.

<sup>13</sup> En concreto, se trabajará con los principales socios comerciales de la UE en favor de una ciberseguridad más fuerte para los objetos conectados, según lo anunciado en la revisión intermedia de la aplicación de la Estrategia para el Mercado Único Digital, COM(2017) 228 final, de 10.5.2017.

organizaciones terroristas y sus fuentes de financiación, impedir que se creen y que prosperen. Ahora bien, para que este trabajo tenga el efecto deseado será necesario que se acompañe de una labor de protección de los derechos y del espacio cívico que contribuya a crear unas sociedades pacíficas y estables menos receptivas al mensaje del extremismo violento. En el diálogo para la lucha contra el terrorismo, la UE animará a sus países socios a tratar esta cuestión en todas las políticas pertinentes, no solo como parte de las de seguridad. Esto incluye garantizar que los profesionales locales puedan identificar y tratar los signos tempranos de radicalización, en concreto de radicalización en línea.

- **Mejorar la seguridad de las infraestructuras de transporte críticas.** El aumento de la seguridad de transportes críticos es un elemento importante de la movilidad cooperativa, conectada y automatizada imprescindible para una economía mundial interconectada. La UE debe fortalecer su compromiso con los países no miembros de la UE para mitigar las amenazas que afectan a las infraestructuras y los servicios de transporte. Debe reforzar el acceso a la cooperación entre expertos, apoyando el desarrollo de capacidades, estrategias y herramientas de sensibilización y redes de información, y mejorando el papel de la policía y de los sistemas judiciales.
- **Seguir desarrollando la cooperación con la OTAN y la OSCE.** La UE y la OTAN han acordado una serie de medidas para impulsar la resiliencia como parte de su trabajo para combatir las amenazas híbridas. Entre ellas figuran intensificar los contactos del personal en torno a los requisitos en materia de resiliencia, promover una mayor coherencia entre el Plan de Desarrollo de Capacidades de la UE y el Proceso de Planificación de la Defensa de la OTAN y preparar lo necesario a fin de estar listos para desplegar expertos cuando se solicite en apoyo de los Estados miembros de la UE o los aliados de la OTAN para la mejora de su resiliencia, ya sea en las fases previas a crisis o como respuesta a ellas.

Este trabajo ha puesto de relieve las interdependencias entre las autoridades civiles, militares y el sector privado en el fortalecimiento de la resiliencia de los Estados miembros frente a los actos hostiles de actores estatales y no estatales. Estas interdependencias abarcan desde la dependencia del ejército respecto de las capacidades logísticas y de telecomunicaciones civiles, hasta la dependencia de las autoridades civiles respecto de las capacidades militares para gestionar sucesos perturbadores que afectan a un gran número de ciudadanos. Se estudiarán estas interdependencias con miras a presentar propuestas al Consejo para promover posibles futuras líneas de trabajo coordinadas con la OTAN.

Existe un margen considerable para explorar opciones de colaboración sobre la resiliencia con **la OSCE**, teniendo en cuenta el planteamiento integral de seguridad de la OSCE, que abarca las dimensiones militar, económica, medioambiental y humana.

#### **4. El camino hacia adelante – cuatro elementos constitutivos para incorporar un planteamiento estratégico de resiliencia en la acción exterior de la UE**

El énfasis de la Estrategia Global de la UE en la resiliencia subraya un cambio significativo en el modo en que la UE gestiona, en su política exterior, el riesgo de conmociones y presiones perturbadoras y su impacto. Reconoce que estas presiones y conmociones forman parte del contexto en el que opera la UE y deben tenerse en cuenta en nuestros métodos de trabajo, y no considerarse una excepción imprevista. Esto implica un desplazamiento progresivo del énfasis, de la contención de las crisis a la adopción anticipada de medidas basadas en estrategias nacionales y regionales a largo plazo, pero flexibles, que estén más determinadas por información sobre los riesgos que por el uso de unos instrumentos. Implica también prestar mayor atención a los factores de riesgo que afectan a los intereses de la UE. En última instancia, el objetivo será combinar diálogo político, general y sectorial, y asistencia técnica y financiera de una manera eficaz y con tiempo antes de que pueda surgir una crisis.

Todo esto exige una reflexión sobre el análisis de los problemas y la elaboración de los programas en la UE, así como sobre los métodos de evaluación de la sostenibilidad de las intervenciones de la UE. Como respuesta, se proponen cuatro elementos constitutivos para incorporar de manera sistemática un planteamiento de resiliencia en la acción exterior de la UE:

- mejorar y compartir el análisis de riesgos a nivel nacional y regional a fin de proporcionar mejor información como base para las estrategias, el diálogo político y la programación de la ayuda;
- establecer un seguimiento más dinámico de las presiones externas y trabajar con el Consejo para garantizar una respuesta política y diplomática más oportuna;
- integrar el planteamiento de resiliencia en la programación y la financiación de la acción exterior de la UE;
- desarrollar las políticas y las prácticas internacionales en materia de resiliencia.

##### **4.1 Mejorar el análisis de riesgos a nivel nacional y regional**

La UE tiene acceso a un conjunto formidable de información sobre los riesgos, las presiones y la vulnerabilidad a las conmociones que afectan a sus países socios. Este conocimiento procede de las redes diplomáticas y de inteligencia de la UE, de su presencia operativa sobre el terreno, de los conocimientos técnicos sobre políticas sectoriales disponibles en las instituciones y en los Estados miembros y de los mecanismos de supervisión de las agencias de la UE. Hay un solapamiento de múltiples procesos de evaluación de riesgos que reflejan diferentes perspectivas políticas: humanitaria, de conflicto, medioambiental y económica. No obstante, existen lagunas importantes, por ejemplo en nuestra capacidad para predecir la repercusión del cambio climático, los factores medioambientales y de otra naturaleza en los movimientos migratorios. Además, los análisis suelen fijarse demasiado poco en las capacidades locales de resiliencia y las dinámicas positivas que estas pueden generar. Por su

parte, los procesos de evaluación de riesgos no siempre son capaces de capturar totalmente su posible repercusión en los intereses políticos, de seguridad y económicos de la UE.

Sin dejar de respetar los diferentes mandatos, es necesario reunir las diferentes fuentes de información de un modo que ofrezca a los responsables de la toma de decisiones una visión completa de cómo diferentes factores pueden interactuar y afectar al desarrollo y a la estabilidad de un país o una región, o a los objetivos de un programa.

---

*La UE debe:*

- *mejorar la sensibilidad respecto a los conflictos y subsanar las deficiencias en nuestra comprensión de los riesgos, por ejemplo desarrollando mejores mecanismos para evaluar la naturaleza y el impacto de las futuras llegadas de personas desplazadas y migrantes, y la relación entre presiones climáticas, degradación medioambiental y conflicto violento;*
- *racionalizar los actuales procesos de evaluación para que se pueda consultar una única evaluación sucinta realizada a nivel nacional, en la que se señalen tanto factores de riesgo como de resiliencia, para orientar las políticas de los diferentes agentes de la política exterior de la UE; esta evaluación nacional única incorporará de forma más sistemática y dinámica información de la red diplomática de la UE y de sus agentes humanitarios, de respuesta a las crisis y de desarrollo, así como los conocimientos especializados sobre el entorno exterior que acumulan las direcciones generales y agencias de política interna de la UE; aportaría información para el diálogo político y la elaboración de los programas de asistencia; proporcionaría una contribución analítica en apoyo de los procesos establecidos de toma de decisiones que rigen el desarrollo de las estrategias de la UE para los distintos países, las operaciones de la PCSD y la programación de la ayuda exterior;*
- *promover el análisis conjunto con las organizaciones multilaterales socias y, a nivel bilateral, con los socios afines en materia de desarrollo, abordando las diferentes dimensiones de la resiliencia.*

#### **4.2 Un seguimiento más dinámico de las presiones externas que permita la actuación temprana**

Es preciso que la UE sea capaz de controlar la evolución de las presiones externas que afectan a la resiliencia de sus países socios y de la UE en un horizonte de medio y corto plazo, y de responder a ellas.

---

*La UE debe:*

- *seguir desarrollando el sistema de alerta rápida de conflictos de la UE a fin de integrar indicadores adecuados de resiliencia junto con los factores de riesgo que ya*

*se controlan; el sistema de alerta rápida capta ya numerosos indicadores generales de riesgo y vulnerabilidad, como las presiones medioambientales, climáticas y demográficas<sup>14</sup>, así como indicadores de gobernanza y capacidad institucional para hacer frente a esas presiones; el seguimiento de los indicadores de resiliencia podría ayudar a determinar el punto de inflexión en el que las presiones sobrepasan a los mecanismos de afrontamiento;*

- *reflejar la importancia estratégica de la resiliencia al elaborar el enfoque integrado de la UE ante los conflictos y crisis externos; el «enfoque integrado», según se prevé en la Estrategia Global de la UE, amplía el ámbito y la ambición del «enfoque integral» y deberá sucederlo una vez que se complete el plan de acción del enfoque integral de la UE 2016-2017.*

El sistema de alerta rápida de conflictos está concebido ante todo para detectar potenciales factores impulsores de conflicto violento en terceros países, dentro de un horizonte temporal de cuatro años. La propuesta es ahora complementar esto con mecanismos centrados en la identificación de las presiones externas y sus consecuencias en un horizonte a corto plazo, con miras a formar una respuesta política de la UE más fuerte y oportuna.

---

*La UE debe:*

- *establecer un mecanismo ágil de exploración de amplio espectro y a corto plazo que permita valorar el impacto en los intereses de la UE de las presiones externas detectadas en un horizonte temporal de tres a seis meses; se centrará en identificar presiones externas que podrían representar un riesgo de desbaratamiento significativo del proceso de desarrollo o la seguridad de un país socio, o que podrían tener consecuencias significativas para la resiliencia de la Unión; en la medida en que se disponga de datos, proporcionaría también una primera medida de las consecuencias para los intereses generales de la Unión, como podrían ser perturbaciones externas de la seguridad del suministro energético y de cadenas de suministro críticas, emergencias de salud pública, impacto de las crisis en los ciudadanos de la UE en el extranjero y movimientos migratorios importantes<sup>15</sup>;*

---

<sup>14</sup> Para identificar estos indicadores la UE se basará en la investigación científica llevada a cabo por el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea y financiada en el marco de Horizonte 2020.

<sup>15</sup> Podría tratarse de datos de las agencias del ámbito de la justicia y los asuntos de interior, como la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas por lo que respecta a las presiones migratorias, y del Sistema de información anticipada sobre la carga y el sistema de gestión del riesgo aduanero, que identifica determinadas amenazas para la protección y la integridad de las cadenas de suministro internacionales y para infraestructuras críticas, como las instalaciones portuarias, aeroportuarias o las fronteras terrestres.

- *apoyar los esfuerzos, incluso al nivel de las Naciones Unidas, para la detección y la prevención rápidas de atrocidades, también mediante el desarrollo de un kit de herramientas para la prevención de atrocidades.*

Ambos sistemas estarán diseñados para apoyar procesos efectivos de toma de decisiones con antelación a una posible crisis. Tanto el Consejo como la Comisión tienen un papel central que desempeñar en esta tarea.

---

*A la vista de todo esto:*

- *se invitará al Comité Político y de Seguridad a estudiar periódicamente los resultados del mecanismo de exploración de amplio espectro a fin de asegurar que se disponga de orientación política a tiempo para una actuación temprana;*
- *se invitará a la Presidencia a considerar la pertinencia de la información obtenida mediante los mecanismos de exploración de amplio espectro para otras formaciones pertinentes del Consejo, como el Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI);*
- *la UE debe seguir desarrollando mecanismos que integren la flexibilidad en los programas de ayuda, para permitir una actuación temprana apropiada cuando se encuentren riesgos.*

#### **4.3 Integrar el planteamiento de resiliencia en la programación y la financiación de la UE**

La UE se basará en las prácticas existentes para hacer de la evaluación de riesgos y los factores de resiliencia un componente estándar de los procesos de programación y la elaboración de proyectos en la labor humanitaria, de respuesta a las crisis y asistencia al desarrollo de la UE, incluidos los fondos fiduciarios de la UE. Algunas enseñanzas clave del planteamiento de resiliencia son la necesidad de ser capaces de trabajar en múltiples niveles, incluidas las intervenciones impulsadas por las comunidades, la necesidad de ciclos de programación más largos (incluida la planificación de la ayuda humanitaria) combinados con flexibilidad a corto plazo, y la necesidad de disponer de modalidades de financiación para contingencias que permitan responder a potenciales presiones y conmociones perturbadoras que, de lo contrario, podrían malograr la realización de objetivos estratégicos a más largo plazo. Esto debería tenerse en cuenta en los procesos de programación conjuntos con los Estados miembros, que seguirán fomentándose.

---

*La UE debe:*

- *actualizar las orientaciones sobre programación cuando sea necesario, aprovechando la experiencia de la UE y el trabajo metodológico de otros socios multilaterales sobre resiliencia; debe subrayar que la ayuda humanitaria y al desarrollo en los entornos frágiles ha de ser sensible a los conflictos para evitar el potencial de impacto negativo y mejorar la eficacia; se seguirán desarrollando metodologías para identificar tales riesgos y hacerles frente;*
- *en los marcos de seguimiento y evaluación de programas, tener en cuenta que el fortalecimiento de la resiliencia exige intervenciones a largo plazo con un alto grado de innovación y flexibilidad en su diseño, identificar indicadores adecuados y tomar conciencia del reto de recopilar datos cualitativos;*
- *tener en cuenta el planteamiento estratégico de la resiliencia en su financiación actual y futura de la acción exterior de la UE;*
- *deben explorarse soluciones rentables e innovadoras de financiación de riesgos a nivel regional, nacional y local (por ejemplo, créditos para imprevistos, fondos y seguros para catástrofes).*

#### **4.4 Desarrollar las políticas y las prácticas internacionales**

La UE colabora estrechamente con importantes socios internacionales que han desarrollado sus propios marcos de políticas de resiliencia, como las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos o el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. A la UE le interesa desarrollar una visión y prácticas compartidas en torno a la resiliencia y cooperar a nivel operativo siempre que sea posible.

---

*La UE debe:*

- *intensificar la cooperación política y práctica con los socios internacionales para compartir conclusiones de las investigaciones y conocimientos metodológicos y, en la medida de lo posible, aproximar los planteamientos de resiliencia y compartir series de datos y sistemas de alerta;*
- *cooperar más estrechamente con las organizaciones regionales y subregionales sobre marcos de resiliencia, compartiendo e intercambiando datos y experiencia.*

La Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la Comisión Europea invitan al Parlamento Europeo y al Consejo a hacer suyo y apoyar el planteamiento expuesto en la presente Comunicación Conjunta.

## **Anexo: 10 consideraciones orientadoras para un planteamiento estratégico de la resiliencia**

Sobre la base de la experiencia adquirida en la UE tras la Comunicación de 2012, y de lo aprendido a través del amplio proceso de consulta realizado como preparación para la presente Comunicación, pueden enunciarse las siguientes consideraciones orientadoras para un planteamiento eficaz y estratégico de la resiliencia:

1. **Fortalecer la resiliencia es un medio y no un fin.** El planteamiento estratégico de la resiliencia que propugna la UE trata de aprovechar los puntos fuertes institucionales y sociales subyacentes de los países socios para alcanzar objetivos de desarrollo o de seguridad sostenibles a largo plazo. Trata de garantizar el progreso hacia estos objetivos abordando las vulnerabilidades y los riesgos estructurales subyacentes. Reconoce que el desarrollo y el progreso hacia la democracia, la paz y la seguridad no son procesos lineales, y que los planteamientos sectoriales, por sí solos, no siempre bastan para garantizar resultados sostenibles.
2. **Comprender los factores de resiliencia en un contexto determinado puede ayudarnos a hacer planes contra las presiones y las contingencias de una manera más eficaz.** Lograrlo exige entender correctamente los vínculos entre las diferentes partes de los complejos sistemas que gobiernan y sostienen a los Estados, las sociedades y las comunidades, así como el modo en que responden cuando se enfrentan a conmociones repentinas o a tensiones recurrentes o a largo plazo.
3. **La resiliencia tiene características específicas según el contexto y exige enfoques a medida.** Aunque todos los sistemas resilientes presentan algunas características comunes, corresponderá a los profesionales y los actores locales desarrollar definiciones de trabajo específicas según el contexto. El papel de la UE y de otros actores externos consiste en apoyar este proceso y fomentar sociedades mejor capacitadas para reconocer y resolver sus propios problemas. Exige que los responsables de la elaboración de políticas y los socios para el desarrollo adopten un planteamiento a largo plazo que tolere la adaptabilidad necesaria a medida que los planteamientos se vayan probando y perfeccionando.
4. **Reconocer las fuentes positivas de resiliencia ya existentes y aprovecharlas es tan importante como revelar las vulnerabilidades y subsanarlas.** Tales factores pueden presentarse en forma de sistemas de buena gobernanza o de justicia democráticos, institucionalizados o informales, instituciones y organizaciones no estatales, normas y prácticas culturales arraigadas o soluciones *ad hoc* impulsadas por las comunidades que complementen las capacidades estatales o compensen su ausencia. **La resiliencia debe abordarse a múltiples niveles – estatal, social y comunitario.** Los gobiernos locales y la sociedad civil son a menudo la base en la que la resiliencia puede echar raíces y crecer a nivel comunitario. Las mujeres tienen una función específica y esencial que debe reconocerse y sobre la que se debe actuar, tratando al mismo tiempo las causas estructurales de la desigualdad de género.
5. **La resiliencia tiene que ver con transformación, no con preservar el *status quo*.** Si bien la resiliencia trata de mantener la identidad fundamental y las capacidades de los Estados, las sociedades y las comunidades frente a las presiones perturbadoras, tiene que ver también con garantizar su capacidad para adaptarse y reformarse en respuesta a nuevas necesidades. Aprovechar la dimensión transformadora de la resiliencia es fundamental.

6. **La resiliencia exige un planteamiento político.** Los Gobiernos son los primeros responsables de cubrir las necesidades de sus poblaciones, y la ayuda internacional no debe ser un sustituto de la responsabilidad y la acción política locales. Todos los países se han comprometido con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que incluyen referencias específicas al fortalecimiento de la resiliencia. Por consiguiente, la responsabilidad primera de integrar la resiliencia en los marcos políticos nacionales y locales recae en los respectivos países. Sin embargo, la UE y sus Estados miembros pueden apoyar el fortalecimiento de la resiliencia suscitando la cuestión como parte integrante de su diálogo político, también al más alto nivel.
7. **La resiliencia precisa de una programación basada en información sobre los riesgos.** La actuación para abordar las diversas causas subyacentes de la fragilidad debe estar acompañada de medidas de gestión de los riesgos para proteger a las poblaciones de conmociones y tensiones, limitar el impacto de estos mediante una respuesta temprana y ayudar a una rápida recuperación.
8. No siempre será posible atajar las presiones sostenidas en su punto de origen, o escapar a las consecuencias de una crisis repentina. Pero enfrentar los problemas una vez que ya se han manifestado resulta desproporcionadamente costoso. Eso significa **incorporar flexibilidad y adaptabilidad al cambio en el diseño de los programas desde el principio**. Significa también pensar en las posibles tensiones que fortalecer o debilitar una parte de un sistema puede ejercer en otra de sus partes.
9. **La alerta temprana debe estar ligada a actuación temprana.** No es posible evitar todos los riesgos, así que un planteamiento eficaz de la resiliencia exige que los responsables de la toma de decisiones sean capaces de detectar y evaluar las presiones a largo, medio y corto plazo y de actuar pronto y con efectividad. Esto implica que los procesos adecuados de toma de decisiones deben tener vinculada una evaluación completa. Esto no se refiere solo a las conmociones (como en el caso de los desastres naturales, los conflictos interestatales o las crisis económicas), sino también a las crisis que van fraguándose lentamente, las presiones recurrentes o presiones acumuladas a lo largo del tiempo que llegan a un punto crítico (tensiones demográficas, degradación medioambiental, cambio climático, presiones migratorias y otras de tipo crónico).
10. **El punto de partida operativo es un análisis más general de los puntos fuertes, las vulnerabilidades y las presiones.** Los Estados y las sociedades se construyen en torno a complejas interdependencias entre actores políticos y de seguridad, el sector privado, la sociedad civil, las comunidades y los individuos. Puede suceder que los planteamientos políticos sectoriales tradicionales no identifiquen todas las vulnerabilidades y sus interconexiones, o que no anticipen de qué manera responderá un sistema en su conjunto cuando se encuentre bajo presión, incluidas las posibles consecuencias para otros Estados. Eso significa que para cualquier resultado, el riesgo – y la capacidad de afrontarlo– deben analizarse a múltiples niveles, especialmente en los puntos en los que un factor de resiliencia o un conjunto de actores dependen de la resiliencia de otros, o cuando las relaciones de poder entre diferentes niveles de la sociedad desempeñan un papel importante. En general esto precisará de un planteamiento multirriesgo que reúna análisis a nivel regional, estatal, organizativo, comunitario e individual.