

65/2017

31 de octubre de 2017

José Luis Pontijas Calderón

El concepto de resiliencia en la OTAN y en la UE: espacio para la cooperación

El concepto de resiliencia en la OTAN y en la UE: espacio para la cooperación

Resumen

La resiliencia es un concepto que está en boga y sobre el que la OTAN y la Unión Europea están focalizando sus esfuerzos. Ambos enfoques pudieran parecer en principio divergentes, ya que la OTAN enfatiza la necesidad de que la resiliencia debe garantizar el empleo eficiente de sus medios militares que estén operando, mientras que la UE posee un enfoque más amplio y a la vez solidario, que abarca los Estados de su entorno geoestratégico, considerando a la sociedad civil en su conjunto. Sin embargo, ambos pueden resultar complementarios y existe un amplio margen para la sinergia que se obtendría de la cooperación mutua, de la que ambas organizaciones saldrían netamente beneficiadas.

Abstract

Resilience is a ubiquitous concept nowadays in NATO and the European Union to which both organizations are focusing their efforts. Both approaches might seem divergent, due to the fact that NATO emphasizes the need that resilience has to guaranty primary the efficient employment of the military forces during the operations, while the EU's approach is more ample, and at the same time solidary including the states in its geostrategic surroundings, and taking into consideration the whole civil society. However, both are complementary and there is ample room for the synergy that would come from mutual cooperation from which both organizations would benefit.

Palabras clave

Resiliencia, OTAN, Unión Europea, cumbre de Varsovia, declaración común, seguridad, vulnerabilidad, seguridad-desarrollo, sociedad civil.

Keywords

Resilience, NATO, European Union, Warsaw Summit, Joint Declaration, security, vulnerability, security-development, civil society.

Introducción

A nadie se le escapa hoy en día que la «resiliencia» es un concepto que está en boga, provocado por la multitud de amenazas y desafíos a los que se enfrentan (o se podrían enfrentar) las sociedades, organizaciones y Estados en la actualidad. Esas amenazas y desafíos ponen a prueba, no solamente la capacidad de las instituciones nacionales y de las organizaciones para enfrentarse a los mismos, además, ponen a prueba la sociedad misma.

Tanto la OTAN como la Unión Europea (UE) han puesto el foco sobre la problemática que entraña la resiliencia, si bien la primera de manera más tardía. Así, los primeros documentos que tratan sobre resiliencia como tal en la UE se comenzaron a producir en el 2012, si bien los fundamentos de los mismos provienen incluso de 2009¹. Por su parte la OTAN ha tardado más en reaccionar, concretamente hasta julio de 2016 en la cumbre de Varsovia, donde los jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza emitieron un comunicado en el que se comprometían a *continuar, a impulsar... la resiliencia contra es espectro total de amenazas, incluyendo la amenaza híbrida, desde cualquier dirección. Resiliencia es una base esencial para una disuasión creíble....*

Sin embargo, el enfoque de ambas organizaciones difiere en el fondo y en los objetivos, aunque ambos pueden ser complementarios.

El enfoque de la Unión Europea

Quizás lo primero que habría que decir es que la UE considera que *la construcción de la resiliencia es una responsabilidad individual de cada gobierno nacional y en consecuencia, definir las prioridades políticas, económicas, sociales, medioambientales*². Es pues y ante todo, una responsabilidad nacional, si bien, la UE reconoce que su papel a desarrollar más importante es promocionar, facilitar y apoyar el estudio y discusión sobre amenazas híbridas y de esa manera, incrementar la concienciación de la población y los gobiernos³. Pero también puede utilizar otras herramientas, como su potencial económico para disminuir las vulnerabilidades

¹ *Estrategia de la UE para la reducción del riesgo de catástrofes en los países en desarrollo*, COM 84 de 23 de febrero de 2009.

² *Action Plan for Resilience 2013-2020*. Disponible en http://ec.europa.eu/echo/files/policies/resilience/com_2013_227_ap_crisis_prone_countries_en.pdf.

³ *After the EU Global Strategy, building resilience*. Institute for Security Studies. Disponible en <https://www.iss.europa.eu/content/after-eu-global-strategy-%E2%80%93-building-resilience>.

individuales en dicho campo, incluyendo los aspectos relacionados con la seguridad energética. Además, no podemos olvidar un aspecto muy importante de la resiliencia, como es la comunicación estratégica, donde el peso de la UE puede ser determinante para contrarrestar la influencia negativa de la amenaza sobre la población, en este fundamental y determinante dominio.

La UE define la *resiliencia como la capacidad de un persona, de un hogar, una comunidad, una nación o una región para hacer frente, gestionar, adaptarse y recuperarse rápidamente de tensiones y shocks tales como la violencia, el conflicto, sequías y otros desastres naturales sin comprometer el desarrollo a largo plazo*⁴. Dicha definición se amplió en la nueva Estrategia Global de la UE afirmando que es *un amplio concepto que abarca todos los individuos, el total de la sociedad... democracia, confianza en las instituciones y desarrollo sostenido, y la capacidad de reformar*⁵. Este enfoque tiene una amplia repercusión, ya que engloba:

- La adaptabilidad de estados, sociedades, comunidades e individuos a presiones políticas, económicas, ambientales, demográficas y sociales, para mantener el progreso hacia los objetivos de desarrollo nacional.
- La capacidad del estado para construir, mantener o restaurar sus funciones fundamentales, de manera que se asegure el funcionamiento democrático, el imperio de la ley, los derechos humanos y se promueva un ambiente inclusivo de seguridad y progreso.
- La capacidad de las sociedades, comunidades e individuos para gestionar oportunidades y riesgos de manera estable y pacífica, y de construir, mantener y restaurar el sustento frente a grandes presiones.

La UE reconoce la resiliencia, no como un fin en sí mismo, sino como un proceso que asegura el desarrollo y del que a su vez, se alimenta. Su enfoque es doble, ya que, por un lado trata de impulsar la resiliencia de terceros estados en su entorno geográfico (Mediterráneo, SAHEL, Próximo Oriente...) y por otro, fortalecer la resiliencia interna de la Unión, mediante el fortalecimiento de sus instituciones y la de sus Estados miembro.

⁴ Comunicación de Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *El planteamiento de la UE sobre la resiliencia: aprender de las crisis alimentarias*, de 3 de octubre de 2012.

⁵ Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. «Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea».

Para ello, ha desarrollado lo que podríamos definir como todo un cuerpo doctrinal (cuyo producto es el Plan de Acción para Resiliencia 2013-2020) que guía su acción exterior y que ha fraguado en la reciente promulgación de la Comunicación Conjunta del Parlamento y el Consejo «Un Enfoque Estratégico sobre la Resiliencia en la Acción Exterior de la UE», de junio de 2017.

La UE considera la resiliencia como un objetivo central, íntimamente relacionado con el desarrollo y la asistencia humanitaria (de todos es sabido la importancia que la UE concede al que considera indisoluble binomio seguridad-desarrollo). Pero la asistencia humanitaria, aun siendo considerada como vital, está destinada a hacer frente a situaciones de emergencia y por lo tanto, de corta duración. Resultaría imposible ayudar a todo el que lo necesita, por largos periodos de tiempo. Por lo tanto, es necesario complementar dicha asistencia con el apoyo a la creación y reforzamiento de la resiliencia de dichas poblaciones, para que sean capaces de afrontar y recuperarse de los shocks, por sí mismos.

Para ello, la UE intenta implantar el denominado «paradigma de la resiliencia». Dicho paradigma, propugna que la resiliencia se debe preparar con antelación para, llegado el caso de la convulsión o crisis, poder afrontarla con éxito y recuperarse cuanto antes, para retomar el ritmo de evolución anterior a la disrupción.

PARADIGMA DE LA RESILIENCIA

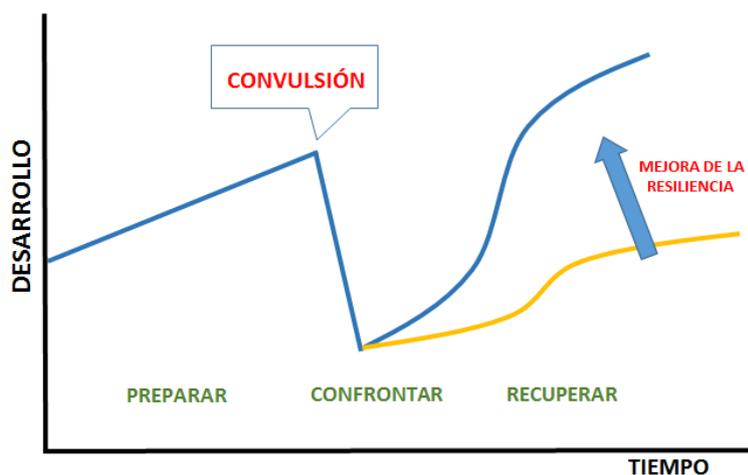


Figura 1

En la figura 1 podemos apreciar las tres fases fundamentales que se deberían desarrollar en un proceso de crisis en el que la resiliencia entra en funcionamiento.

Durante la primera fase se debe «preparar» a la sociedad para aumentar su resiliencia en el más amplio espectro de campos posible (infraestructuras, seguridad, derechos humanos, imperio de la ley, acceso ecuánime a recursos, instituciones políticas representativas e inclusivas, comunicaciones, abastecimiento, energía, etc.). Una vez que se produce el shock, el desarrollo normal se trunca y disminuye drásticamente la evolución del desarrollo. En ese momento es cuando se deben poner en marcha los recursos previstos con anterioridad, para poder hacer frente a la situación, adaptándose al desafío. Por último, en la tercera fase, se debería ir produciendo una recuperación paulatina, tendente a alcanzar cuanto antes los niveles perdidos antes del shock. Evidentemente, cuanto mejor y más exhaustiva sea la preparación previa, más rápida y mejor será la recuperación. Así, el concepto de resiliencia es bidimensional: por un lado se trata de aumentar la fortaleza para resistir mejor las tensiones y convulsiones, y por otro lado también conlleva la capacidad para recuperarse con rapidez.

Todo esto exige una estrategia multidimensional y una amplia perspectiva que, por un lado reduzca los riesgos, y por otro facilite una adaptación que impulse cuanto antes la recuperación.

En este sentido, es evidente que el aumento de la resiliencia entraña per se una reducción de la vulnerabilidad, algo en lo que coincide netamente con el planteamiento de la OTAN, como veremos más adelante.

Pero la UE también se preocupa, y mucho, de la resiliencia interna de sus Estados miembro. La Comisión está llevando a cabo un trabajo extenso y continuo, en el que trata de identificar los elementos que pudieran estar en riesgo dentro de la Unión (infraestructuras críticas, comunicaciones, instituciones, opinión pública, energía, y un largo etc.). Prueba de ello es la exigencia que la Comisión lanzó a sus Estados miembro el 19 de septiembre pasado, para que apoyaran el desarrollo de proyectos de ciberdefensa en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO en sus siglas en inglés) y utilizando los fondos europeos de defensa.

Podemos afirmar por lo tanto, que el objetivo de la resiliencia en la UE entraña de manera muy importante una faceta solidaria, al promoverla no solamente en el interior de la Unión, sino también en el exterior, convencidos de que la exterior redundará en beneficio de la interior, al promover sociedades pacíficas e inclusivas en nuestro entorno, que sean capaces de producir su propio desarrollo sostenido,

confiando en que así se reducirán drásticamente los conflictos violentos en el seno de las sociedades.

La UE presta especial importancia a «la prevención», tratando de evitar que la crisis se produzca, y a «la preparación», para garantizar la gestión de los efectos del acontecimiento. En este último aspecto, la gestión, se pone especial empeño en mejorar la gobernanza estructurada para la gestión de catástrofes a nivel local y regional.

De esta manera, hay tres elementos comunes que la UE intenta implementar en los países y regiones consideradas más vulnerables, para que estos mejoren y refuercen su resiliencia⁶:

- Anticiparse a las posibles crisis mediante la evaluación de riesgos, estableciendo sistemas de alerta precoz y estrechando el vínculo entre la información adquirida y la elaboración y toma de decisiones a nivel nacional y regional.
- Prestar especial atención a la prevención y la preparación, abordando las causas profundas de la fragilidad y la vulnerabilidad mediante un exhaustivo análisis de riesgos⁷.
- Mejorar la respuesta a la crisis, mediante la elaboración de un marco analítico conjunto que, además de detectar las causas profundas, detecte también la incidencia sobre los grupos de población más afectados, evaluando las intervenciones, identificando los ámbitos en los que se maximizaría el impacto, definiendo prioridades estratégicas a corto y largo plazo y divulgando la experiencia adquirida en proyectos exitosos⁸.

Estos tres vectores deben materializarse mediante planes de implementación concretos e individualizados para cada caso concreto.

Como sabemos, la mayoría de las grandes crisis abarcan varios países, por lo que precisan de iniciativas transfronterizas que refuercen la capacidad de las organizaciones regionales. Esto además fomenta la integración regional, que es uno de los objetivos de la acción exterior de la Unión.

⁶ Comunicación de Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *El planteamiento de la UE sobre la resiliencia: aprender de las crisis alimentarias*, de 3 de octubre de 2012.

⁷ Para ello la UE ha desarrollado InfoRM, la primera herramienta global para medir el riesgo de crisis humanitarias y ayudar a prevenir, mitigar y prepararse para ellas, que es una fuente abierta.

⁸ En 2015 la UE lanzó el denominado *Resilience Compendium* con 29 ejemplos prácticos sobre resiliencia.

A la vista de todo lo dicho, se puede afirmar que la UE tiene una idea bastante clara de lo que significa la resiliencia (involucrando a las sociedades en su conjunto) y de cómo gestionar su puesta en funcionamiento, mejora y refuerzo. Esta situación se ve potenciada por la experiencia que adquiere día a día en los diferentes escenarios en los que presta su ayuda en África, Asia, Iberoamérica y el Pacífico⁹. Pero no podemos olvidar, que la complejidad político-administrativa de la UE ralentiza el proceso de legislación y tomas de decisión (la necesidad de aprobación por consenso ha producido un sistema que al final solo permite adoptar decisiones colectivas basadas en la lógica del mínimo denominador común), lo que tiene una incidencia directa sobre las medidas que la UE desea implementar para aumentar la resiliencia de sus instituciones y de los Estados miembro¹⁰.

El enfoque de la OTAN

El primer artículo que nos viene a la mente cuando mencionamos la OTAN, es sin duda el artículo 5, la defensa territorial de los miembros de la Alianza. Sin embargo, olvidamos a menudo los artículos 2 y 3, que en el momento actual revisten especial importancia.

«Artículo 2

Las Partes contribuirán a un mejor desarrollo de las relaciones inter-nacionales pacíficas y amistosas reforzando sus instituciones libres, asegurando una mejor comprensión de los principios en los que se basan estas instituciones y promoviendo las condiciones adecuadas que favorezcan la estabilidad y el bienestar. Tratarán de eliminar conflictos en sus políticas económicas internacionales y estimularán la colaboración económica entre varias o todas las Partes».

⁹ Las iniciativas más importantes que ahora mismo se están desarrollando por la UE son: SHARE (Supporting Horn of Africa Resilience), AGIR (Global Alliance for Resilience Initiative) en el Sahel y África occidental. Además, la Comisión trabaja en un programa de reducción de desastres en África, Caribe y Pacífico, y en el programa Global Alliance Change Alliance.

¹⁰ www.AtlanticCouncil.org/images/publications/The_European_Union_could_be_simple_inclusive_or_effective.

«Artículo 3

A fin de lograr más eficazmente la realización de los fines del presente Tratado, las Partes, actuando individual y conjuntamente de manera continua y efectiva mediante la aportación de sus propios medios y prestándose asistencia mutua, mantendrán y acrecentarán su capacidad individual y colectiva de resistir a un ataque armado».

A la vista ambos artículos, casi podríamos afirmar que, de alguna manera desde su fundación, la OTAN ya consideraba la resiliencia como un principio importante, en el que el bienestar, el desarrollo, el reforzamiento de las instituciones libres y su comprensión, contribuían a acrecentar su capacidad individual y colectiva de resistir un ataque armado. Aunque de manera indirecta y sin enunciar directamente el concepto, algunas de las ideas fundamentales sobre resiliencia ya estaban contempladas en el Tratado de Washington (abril de 1949): la idea de que la fortaleza de la Alianza también reposa sobre la solidez de las instituciones civiles de cada uno de sus miembros. Sin embargo, nada se avanzó en dicho terreno hasta el Strategic Foresight Analysis de 2015¹¹, que señaló la cuestión de la resiliencia en las zonas urbanas como una cuestión clave para la seguridad nacional, al analizar la demografía de la creciente concentración de la población en las ciudades.

No fue hasta la cumbre de Varsovia de julio de 2016, cuando fue adoptado el denominado «Compromiso para Impulsar la Resiliencia»¹², en el que los jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza se comprometieron a «continuar impulsando... la resiliencia contra todo el espectro de amenazas, incluidas las híbridas, que vengan desde cualquier dirección». Además, en dicho compromiso se afirma que «la resiliencia es una base esencial para una disuasión y defensa creíbles y para el cumplimiento efectivo de las tareas fundamentales de la Alianza».

Así pues, la OTAN considera la resiliencia y la disuasión como las dos caras de la misma moneda. La disuasión abarcaría la dimensión militar, mientras que la resiliencia se focalizaría fundamentalmente sobre la dimensión civil, en cuanto a su papel para facilitar a la militar el cumplimiento de sus tareas fundamentales, de su misión. En pocas palabras, la OTAN se ha dado cuenta que reducir la vulnerabilidad

¹¹ *Strategic Foresight Analysis 2015. Interim Update to the SFA 2013 Report*. North Atlantic Treaty Organization. Headquarters Supreme Allied Commander Transformation. Disponible en <https://goo.gl/ApxPTt>.

¹² http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm.

de la sociedad refuerza la disuasión, reduciendo a su vez la probabilidad de un ataque, por lo que la resiliencia ha pasado a ser una tarea estratégica.

Si bien la OTAN no ha definido específicamente el concepto de resiliencia, de manera tácita se entiende como *la habilidad de una comunidad, servicio, área o infraestructura para detectar, prevenir y, si fuera necesario, resistir, gestionar y recuperarse de un desafío disruptivo*¹³. En esta definición podemos ver que la resiliencia se refiere no solamente a entidades físicas, como pueden ser las infraestructuras, sino también al conjunto de la sociedad. Dicha sociedad, debe estar en condiciones de recuperarse cuanto antes del shock. Para ello, la sociedad no solamente debería estar en condiciones de absorber y gestionar el shock, además debe estar en condiciones de aprender para adaptarse y evitar la posibilidad otros futuros. Queda claro pues, que la resiliencia no es simplemente un objetivo, es a la vez un proceso y una estrategia a adoptar, porque se debe diseñar para cada caso, evaluando, sosteniendo e inyectando recursos dentro del sistema, para mantenerlo en funcionamiento y adaptarse a su evolución.

Algunos académicos del entorno de la OTAN incluso sostienen que la resiliencia debe abarcar la cultura, las aptitudes y los valores de una organización, y que debe incluir un cambio hacia un nuevo espíritu de defensa, que conlleva forzosamente la formación de nuestras élites políticas y sociales, para que esté cubierto el «aspecto psicológico» de la resiliencia¹⁴.

La resiliencia es por tanto, una tarea que cada nación de la Alianza debe atender con esmero para asegurar su eficiencia militar frente a las nuevas amenazas. Es una obligación individual de cada Estado miembro, como lo es el estar dotado de unas fuerzas militares interoperables (coincidencia importante con la UE).

Resulta curioso, que la respuesta de la OTAN ante la amenaza de la «nueva Rusia» haya sido el denominado Readiness Action Plan (RAP), cuya pieza fundamental es la Very High Readiness Joint Task Force (VJTF), que no es sino una respuesta convencional a una amenaza híbrida, a pesar de no haber descuidado otros campos importantes, como la ciberseguridad.

Pero la Alianza también es consciente de que el objetivo fundamental de la guerra híbrida es destruir o impedir el funcionamiento efectivo de las sociedades, para lo

¹³ *Eisenhower Paper N.º 7*. NATO Defense College, mayo 2017.

¹⁴ *Ibidem*.

cual, se precisan nuevos enfoques, donde lo militar siga siendo relevante, pero donde muchos requerimientos críticos serán civiles¹⁵. Y este es precisamente uno de los talones de Aquiles que preocupa a la OTAN, porque, debido al progresivo recorte en los presupuestos de defensa de las últimas décadas, una parte muy importante de los recursos militares han sido sustituidos por recursos civiles o gestionados por civiles (transporte, mantenimiento, infraestructuras, alimentación, apoyo sanitario, etc.). Se estima que dichos recursos no serían capaces de soportar ataques o interrupciones graves (en este punto no podemos olvidar que las organizaciones civiles, sindicales, políticas, sociales, etc., pueden jugar inconscientemente un papel disruptivo determinante). Ante la enorme panoplia de nuevas amenazas, los organismos estatales tienen un papel muy reducido a la hora de proteger a todos estos recursos civiles que apoyan a los medios militares, lo que ha aumentado la vulnerabilidad de estos últimos ante ataques externos y interrupciones internas.

Hasta ahora, la OTAN se ha venido focalizando en aquellas capacidades fundamentales que permitirían a un Estado funcionar de manera efectiva en términos generales. Es decir, la Alianza trata de salvaguardar las entidades gubernamentales, junto con los servicios esenciales que ayudan a proteger a la población y garantizar su apoyo a las operaciones militares, que a su vez, estarán apoyadas en gran medida por recursos civiles fiables. Con este objetivo han sido identificadas siete grandes áreas críticas en el denominado «compromiso para impulsar la resiliencia» (Commitment to enhance resilience), adoptado en la citada cumbre de Varsovia bajo el nombre de «Requerimientos mínimos de la OTAN para la Resiliencia Nacional» (NATO Baseline requirements for National Resilience):

- Continuidad del Gobierno.
- Suministros de energía.
- Servicios de comunicaciones civiles.
- Abastecimientos de comida y agua.
- Capacidad para gestionar grandes movimientos de población.

¹⁵ KRAMER, Franklin; BINNENDIJK, Hans and HAMILTON, Dan. «Defend the Arteries of Society», *US News and World Report*, 9 June 2015. <http://www.usnews.com/opinion/blogs/world-report/2015/06/09/russia-ukraine-and-the-rise-of-hybrid-warfare>.

- Capacidad para gestionar gran número de víctimas (heridos y muertos).
- Sistemas de transporte civil.

La función de la OTAN sería la de ayudar a especificar los requerimientos, orientando y coordinando esfuerzos. Pero la implementación es una responsabilidad únicamente nacional y que se podría desglosar en seis tareas fundamentales:

- Dedicar recursos humanos (y tiempo) en evaluar las vulnerabilidades nacionales (redes cibernéticas, infraestructura de comunicaciones, infraestructura de suministro energético, etc.).
- Desarrollar una política cuyo objetivo sea el planeamiento y la gestión de la resiliencia de manera coherente y que abarque el más amplio espectro posible de áreas, incluyendo la población, mediante la creación del «espíritu de defensa».
- Modificar la legislación para permitir más flexibilidad de actuación a los Gobiernos ante crisis, evitando la separación «blanco-negro», entre guerra y paz.
- Mejorar la habilidad de las empresas civiles para enfrentarse a crisis, pero sin restringir su libertad de acción.
- Revisar y poner al día los documentos de planeamiento, teniendo en cuenta las nuevas amenazas.
- Establecer contacto con otras organizaciones afines para coordinar la acción (evidentemente el candidato más posible es la UE).

Como hemos visto, hasta ahora la OTAN ha impulsado un enfoque más pragmático respecto a la resiliencia y desde luego, no tan solidario como el de la UE. Si bien coincide con esta en que el objetivo de la misma debe ser la sociedad civil, lo focaliza en que su resiliencia permita al aparato militar llevar a cabo su misión. Dicho de otro modo, al reducir la vulnerabilidad de la sociedad, aumentamos la eficacia de la maquinaria militar, limitando así la probabilidad de un ataque y así, reforzamos la disuasión. Pero empieza a haber voces que aseguran que la utilidad de las fuerzas convencionales capaces de conducir operaciones de gran envergadura (*major operations*) para la defensa colectiva, es limitada cuando nos enfrentamos a la guerra híbrida, por lo que incluso llegan a proponer un acuerdo «Berlín plus a la inversa» en el que la OTAN tenga acceso garantizado a las capacidades civiles y de inteligencia de la UE¹⁶.

¹⁶ «The evolution of the Hybrid Threat, and Resilience as a Countermeasure». *Research Paper, NATO Defense College*, N° 139, septiembre 2017.

¿Espacio para la cooperación?

El hecho de que 22 Estados miembros de la UE pertenezcan a su vez a la OTAN (21 tras el *brexit*) debería inducirnos a pensar que ambos enfoques son convergentes, pero como hemos visto, no es así. El enfoque de la UE es de manera sustancial un enfoque cooperativo y solidario, que además de reforzarla internamente, desea extender la resiliencia como proceso que promueva a su vez, el desarrollo sostenible de nuestros vecinos y de los vecinos de nuestros vecinos. Por su parte, la OTAN promueve la resiliencia entre sus miembros como medio de garantizar su eficacia operativa militar. Sin embargo, a pesar de que los fondos difieren, las formas se acercan, porque no cabe duda de que aumentar la resiliencia de las infraestructuras, instituciones y opinión pública europeas (por mencionar solamente tres ejemplos) redundaría en una mayor y mejor resiliencia de la retaguardia de la OTAN, que a su vez redundaría en el eficaz empleo de sus unidades militares y viceversa.

Por otro lado, sabemos una de las tres misiones fundamentales de la OTAN es la «seguridad cooperativa»¹⁷, que según lo que hemos visto debería pasar necesariamente, entre otras cosas, por reforzar la resiliencia de sus socios no-miembros, lo que coincide con la visión de la UE, si bien esta última es bastante más ambiciosa y está mucho más estructurada en este aspecto.

Si tenemos en cuenta que enfrentarse a la amenaza híbrida, en el fondo y en la forma significa al fin y al cabo, gestionar asuntos de resiliencia social, esto debería abrir un amplio espectro de áreas para la cooperación, muchas de ellas contempladas en la «Declaración sobre la implementación de la Declaración Conjunta»¹⁸ (julio de 2016). En dicho documento se enumeran 42 pasos específicos para impulsar la cooperación OTAN-UE¹⁹: ciberdefensa, gestión de crisis, cooperación marítima, ejercicios, industria e investigación, capacidades de defensa y otras.

De los 42 pasos, hay uno que específicamente menciona el «reforzamiento de la resiliencia», comprometiéndose a *ser capaces de desplegar desde mediados de 2017, de una forma coordinada, expertos para apoyar a los Estados miembro de la*

¹⁷ Misiones fundamentales de la OTAN: defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad colectiva.

¹⁸ *EU-NATO Joint Declaration*. Disponible en http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160708_160708-joint-NATO-EU-declaration.pdf.

¹⁹ *Statement on the implementation of the Joint Declaration*. Disponible en http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_138829.htm.

UE y a los Aliados de la OTAN, previa solicitud a mejorar su resiliencia. Este campo por sí mismo, debería abrir la posibilidad para una amplia cooperación sinérgica, ya que, como hemos visto, las visiones de ambas organizaciones son complementarias y en cierta manera se solapan.

En cualquier caso, la experiencia adquirida por la UE (que no cesa de acrecentarse por su continua puesta en práctica en múltiples escenarios nacionales y regionales) debería ser un atractivo para que la OTAN deseara estrechar la cooperación en este campo, beneficiándose de la misma.

Conclusiones

El concepto de resiliencia fue más prematuro en la UE (2009-2012) que en la OTAN (2016), aunque se pueden buscar «antecedentes» en esta última, que se remontan a su fundación.

Si bien no existe una definición universalmente aceptada sobre el concepto de resiliencia, tanto la OTAN como la UE coinciden en lo fundamental de la misma, al focalizarse sobre la reducción de la vulnerabilidad de individuos, instituciones, estados y regiones.

Mientras que el concepto de la OTAN enfatiza la necesidad de garantizar la continuidad de los servicios de cada gobierno y la de los servicios básicos para la población, con el objetivo que estos apoyen eficientemente a sus medios militares que estén operando, queda claro que la resiliencia va mucho más lejos. La gran diferencia estriba en que la OTAN se focaliza principalmente sobre los miembros de la Alianza, en cuanto a su capacidad de garantizar que las fuerzas militares pueden desarrollar su actuación con eficacia, mientras que la UE posee un concepto más amplio y a la vez solidario, que abarca también a los Estados de su entorno geoestratégico. Así, la UE vela porque las iniciativas tengan en consideración el indisoluble vínculo entre desarrollo y seguridad, promoviendo la coherencia y la complementariedad de las políticas aplicadas.

Si bien ambos enfoques pudieran parecer divergentes, resultan complementarios y existe un amplio margen para la sinergia mediante la cooperación mutua, de la que la OTAN saldría netamente beneficiada, dada la mayor experiencia de la UE en el campo de la resiliencia en terceros Estados. Pero la OTAN aporta un punto de vista que la UE no debería menospreciar, al enfatizar el objetivo de facilitar la operatividad

de las operaciones militares, algo que redundaría en beneficio de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE.

Por último, no podemos olvidar que la opinión pública (ese gigante dormido que conviene vigilar cuando despierta) hay que ganársela, para ganar la confianza y el apoyo de la población en las reformas que los Gobiernos deberían realizar para que sus sociedades sean más resilientes. La coordinación de ambas organizaciones a la hora de lanzar mensajes coherentes entre sí, resultaría un factor de enorme importancia.

*Jose Luis Pontijas Calderón
Coronel de Artillería (DEM)
Doctor en Economía Aplicada (UAH)
Analista del IEEE*