



## Resumen “Informe Niinistö”

Link informe: [Safer together: A path towards a fully prepared Union - European Commission](#)

Ante un panorama de riesgo e incertidumbre global, la Unión Europea (UE) busca fortalecer su capacidad de respuesta ante futuras crisis mediante un plan de preparación y seguridad. Para ello en octubre 2024, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, y el Alto Representante de la UE encargaron al expresidente de Finlandia, Saul Niinistö, la elaboración de un informe que evalúe los complejos retos a los que se enfrentan la UE y sus Estados miembros, aportando recomendaciones sobre cómo mejorar la planificación civil y militar de la UE y su preparación para futuras crisis.

El informe destaca que aumentar la preparación de la UE traerá múltiples beneficios, como un efecto disuasorio frente a amenazas externas, una reducción del riesgo residual y una mayor seguridad para la ciudadanía. Con un enfoque global e integrador, se plantea la necesidad de involucrar a diversos actores sociales e institucionales en la estrategia. En el documento, estructurado en 9 capítulos y 80 recomendaciones para acciones tanto a corto como a medio y largo plazo, se analizan detalladamente estos aspectos para fortalecer la resiliencia del bloque europeo.

### 1. Descifrar las crisis de hoy y anticipar las crisis del mañana:

En el informe se destaca que para que la UE esté completamente preparada, es fundamental identificar sus vulnerabilidades actuales y anticipar futuras crisis en un mundo cada vez más interconectado y cambiante. La UE debe desarrollar una visión común sobre los cambios geopolíticos, económicos, ecológicos, sociales y tecnológicos, ya que estos generan riesgos interrelacionados con efectos acumulativos. La creciente competencia estratégica, el cambio climático y las tecnologías disruptivas aumentan la probabilidad de crisis simultáneas y shocks económicos, lo que exige una respuesta integral.

El informe identifica diversas amenazas, entre ellas, la fragmentación del orden normativo global, el aumento de fenómenos meteorológicos extremos y el auge de conflictos como la guerra en Ucrania. También alerta sobre ciberataques, manipulación de información, competencia por materias primas y la expansión de zonas de inestabilidad en el entorno de la UE.

Además, subraya la necesidad de un enfoque global para gestionar la migración y fortalecer el control de las fronteras exteriores de la UE, así como prepararse ante futuras pandemias, dado el avance de la biotecnología y los riesgos sanitarios emergentes.

Más información [aquí](#).

### 2. Permitir que la UE funcione bajo cualquier circunstancia:

La UE debe garantizar su funcionamiento en cualquier circunstancia y asegurar la protección y bienestar de sus ciudadanos durante crisis. Actualmente, carece de una lista consensuada de funciones esenciales a nivel europeo, las cuales son fundamentales para la estabilidad social y económica, así como para la capacidad de respuesta ante emergencias.

Para ello, se propone desarrollar un Examen de Riesgos exhaustivo que abarque todos los sectores y amenazas, además de implementar una Estrategia de Preparación que defina las funciones vitales y establezca Requisitos Mínimos de Preparación alineados con la resiliencia de la OTAN, aunque con un enfoque más amplio. También se plantea

el principio de "Preparación desde el Diseño" para integrar la seguridad y resiliencia en todas las políticas de la UE y realizar evaluaciones periódicas de impacto.

Asimismo, se propone un Ejercicio Exhaustivo de Preparación que involucre a diferentes actores, incluido el sector privado, y se estudia la viabilidad de una Ley de Preparación que establezca estándares comunes y objetivos a largo plazo para mejorar la coordinación entre los Estados miembros.

En cuanto a la seguridad, se busca articular una estrategia para responder a agresiones armadas externas y reforzar la colaboración con la OTAN mediante un protocolo de emergencia que optimice el intercambio de información y la toma de decisiones en situaciones de crisis.

Más información [aquí](#).

### **3. Garantizar la rapidez de acción con estructuras y procedimientos adecuados:**

La UE enfrenta desafíos en la toma de decisiones debido a la complejidad interinstitucional y la falta de coordinación eficiente. Para mejorar su capacidad de respuesta ante crisis, es necesario clarificar roles, optimizar procedimientos y fortalecer los mecanismos de intercambio de información entre Estados miembros.

Se propone desarrollar un 'hub' operacional de crisis basado en el Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias (ERCC) y mejorar la coordinación entre sectores civiles y militares, incluyendo un posible Mecanismo Europeo Civil de Defensa. También se busca operacionalizar los artículos 42.7 y 222 de los Tratados de la UE para definir mejor su activación en caso de crisis o agresión externa.

Además, se plantea reforzar la capacidad de anticipación estratégica mediante el uso de inteligencia, la creación de un servicio gubernamental de observación terrestre y el desarrollo de herramientas prospectivas más prácticas. Se busca acelerar la implementación de sistemas seguros de intercambio de información, como el Sistema Europeo de Comunicación Crítica (EUCCS), y mejorar la interoperabilidad en el ámbito militar.

Finalmente, se propone fortalecer la cultura de ejercicios y entrenamiento en gestión de crisis a nivel europeo mediante una Política de Ejercicios y programas de formación intersectoriales para mejorar la preparación y coordinación en situaciones críticas.

Más información [aquí](#).

### **4. Empoderar y preparar a los ciudadanos como columna vertebral de la resiliencia:**

Para fortalecer la preparación ante crisis, la UE busca empoderar a los ciudadanos para que asuman un rol activo en la prevención y respuesta a emergencias. Esto implica aumentar su conciencia sobre riesgos, promover la autosuficiencia durante emergencias y mejorar su preparación individual y familiar. Se plantea la inversión en educación ciudadana sobre ciberseguridad, desastres y desinformación, además de involucrar a organizaciones civiles y entidades públicas y privadas en la difusión de información fiable. También se prevé mejorar los sistemas de alerta y comunicación en crisis, aprendiendo de experiencias pasadas como la pandemia del COVID-19 y fenómenos climáticos extremos.

Asimismo, se propone reducir la vulnerabilidad de colectivos en riesgo, como personas en la tercera edad, personas menores de edad, personas con discapacidad o embarazadas, e implementar estrategias para proteger la cohesión social en crisis prolongadas. Para abordar la escasez de mano de obra en sectores clave durante emergencias, se sugiere mapear necesidades laborales, fomentar la movilidad y hacer más atractivas las carreras en defensa y seguridad. Además, se busca incentivar la participación juvenil en la preparación mediante programas de voluntariado como los Cuerpos Europeos de Solidaridad.

Más información [aquí](#).

## 5. Aprovechar todo el potencial de los partenariados público-privados:

La preparación del sector privado es clave para garantizar la continuidad de funciones críticas en la UE, especialmente ante crisis que afectan las cadenas de suministro. Esto se debe a que producen una gran cantidad de bienes y servicios, muchos de ellos básicos.

Se plantea fortalecer la cooperación público-privada para mejorar la resiliencia, facilitar respuestas ágiles y garantizar el intercambio de información sobre riesgos. Se propone flexibilizar regulaciones en tiempos de crisis, formalizar acuerdos de colaboración y permitir que el sector privado participe en la planificación de emergencias.

Además, se busca reforzar la preparación empresarial mediante formación, ampliación de normativas de resiliencia y establecimiento de marcos específicos para sectores estratégicos como la manufactura de bienes esenciales. También se plantea la institucionalización de evaluaciones de riesgo y seguridad, incluyendo infraestructuras críticas como cables submarinos y redes de energía.

Finalmente, se propone una Estrategia de Aprovisionamiento de la UE para crear reservas de materiales y recursos críticos y reducir la dependencia externa. Esto incluiría mapear necesidades, coordinar esfuerzos de almacenamiento y desarrollar criterios para la liberación de reservas en crisis, promoviendo un monitoreo en tiempo real de las cadenas de suministro.

Más información [aquí](#).

## 6. Disuadir los ataques "híbridos":

La UE enfrenta un aumento de ataques híbridos, especialmente de Rusia y otros actores externos. Aunque ha tomado medidas como sanciones y fortalecimiento de la resiliencia, aún es necesario reforzar la disuasión mediante la reducción de vulnerabilidades ("disuasión por negación") y respuestas contundentes ("disuasión por castigo").

Para mejorar su capacidad de inteligencia, la UE busca fortalecer el intercambio de información, mejorar la cooperación entre instituciones y avanzar hacia un servicio de inteligencia conjunto. También se planean acciones contra la injerencia extranjera, como una red contra el sabotaje y mayor cooperación en seguridad económica.

En cuanto a la "disuasión por castigo", se propone identificar vulnerabilidades de los agresores, hacer públicas atribuciones de ataques para exponerlos y establecer un marco legal para acceder a datos cifrados con el fin de combatir el espionaje y el sabotaje.

Más información [aquí](#).

## 7. Intensificar los esfuerzos de Europa en materia de defensa y desbloquear su potencial de "doble uso":

La Unión Europea enfrenta importantes obstáculos y puntos débiles en sus capacidades militares, lo que pone en riesgo su preparación ante futuros desafíos. Para fortalecer su defensa, es fundamental desarrollar una base tecnológica e industrial más sólida, mejorar la cooperación civil-militar y optimizar el uso de tecnologías de doble uso. Esto requiere un aumento en la financiación y la superación de la fragmentación actual, impulsando una estrategia integral a largo plazo.

Para ello, se propone elaborar propuestas con el Libro Blanco sobre el Futuro de la Defensa Europea como base, estableciendo objetivos estratégicos y revisar las necesidades de los Estados miembros. Además, se busca la implementación total de la Estrategia Industrial Europea de Defensa (EDIS, por sus siglas en inglés) y su programa asociado (EDIP, por sus siglas en inglés) para fomentar la producción y adquisición conjunta de equipamiento militar. También se planea desarrollar Proyectos de Defensa de Interés Común, los cuales deben ser estratégicos para la UE, la OTAN y Ucrania, garantizando así la seguridad del suministro en caso de crisis.

En el contexto de la guerra en Ucrania, la UE debe fortalecer su capacidad de apoyo militar a medio y largo plazo, además de asegurar recursos suficientes en el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz. Además, es crucial acompañar la integración progresiva de

Ucrania en el ecosistema de defensa europeo, de forma adicional a su camino hacia la adhesión a la UE. A la vez, se debe estar preparado para suplir cualquier posible disminución del apoyo de EE.UU. a Ucrania.

Otro aspecto clave es la creación de un Mercado Único de Defensa que elimine obstáculos regulatorios y fomente la cooperación transfronteriza. Actualmente, las diferencias en normativas y prácticas nacionales generan costos elevados en la producción de equipamiento militar. Un mercado integrado permitiría reducir estos costos y mejorar la competitividad de la industria europea, asegurando un suministro más eficiente y coordinado de productos y servicios de defensa.

Finalmente, se debe fortalecer la cooperación civil-militar y el desarrollo de tecnologías de doble uso en áreas estratégicas como la inteligencia artificial y la computación cuántica. También es importante reforzar los lazos entre la industria de defensa y otros sectores industriales clave, como la aeronáutica y la construcción naval. Para ello, se propone una mayor armonización en la normativa de doble uso, así como la creación de un programa estructurado de desarrollo de capacidades de seguridad civil. Todo esto permitirá optimizar recursos y reducir la dependencia tecnológica de actores externos, garantizando una defensa europea más autónoma y resiliente.

Más información [aquí](#).

## **8. Construir resiliencia mutua con los socios de la UE mediante la diplomacia assertiva:**

La UE debe fortalecer su diplomacia y marcos de colaboración internacionales para abordar amenazas transfronterizas y globales. En un contexto de competencia estratégica, es fundamental gestionar sus alianzas de manera concertada y priorizar áreas donde pueda aportar mayor valor. Además, la UE debe mejorar su capacidad de respuesta, agilizar procesos y enfocarse en la resiliencia mutua con sus socios para fortalecer la estabilidad y seguridad global.

Para integrar la resiliencia mutua en sus políticas, la UE debe identificar las necesidades de sus socios y diseñar estrategias sectoriales alineadas con estos principios. Evaluaciones de riesgos basadas en escenarios ayudarán a anticipar crisis y guiar políticas de respuesta. Esto permitirá a la UE desarrollar mecanismos más eficaces para gestionar crisis externas y mejorar su capacidad de planificación estratégica.

La diplomacia europea debe ser más proactiva en la construcción de relaciones de confianza y en la promoción de la resiliencia mutua en foros multilaterales como la ONU. Es esencial fortalecer herramientas de alerta temprana, fomentar el intercambio de conocimientos y establecer “Centros de Resiliencia Mutua” en colaboración con países aliados. Además, ampliar el acceso a instrumentos de detección de amenazas permitirá mejorar la seguridad colectiva.

En preparación para el próximo Marco Financiero Plurianual, la UE debe realizar un mapeo de intereses comunes con sus socios en materia de resiliencia. Esto facilitará la alineación estratégica de recursos y permitirá mejorar la regulación y la financiación. Un enfoque actualizado de planificación estratégica conjunta entre la UE y los Estados miembros reforzará la capacidad de respuesta ante desafíos globales.

Finalmente, la UE debe mejorar su capacidad de respuesta ante una crisis en rápida evolución, utilizando todas las herramientas disponibles, incluida la Política Común de Seguridad y Defensa. Se deben fortalecer misiones marítimas, proteger infraestructuras críticas y desarrollar mecanismos financieros para estabilizar regiones en conflicto. También es clave integrar la financiación climática en estas estrategias para abordar desastres naturales y crisis humanitarias sin beneficiar a regímenes abusivos.

Más información [aquí](#).

## **9. Aprovechar la economía de la preparación invirtiendo juntos por adelantado**

La UE debe incrementar su inversión en seguridad y preparación para enfrentar desafíos futuros, asegurando que estas acciones sean eficientes y favorezcan el desarrollo económico. Es clave vincular la competitividad con la inversión en preparación y abordar

de inmediato las necesidades urgentes, sin esperar al nuevo ciclo presupuestario. Para ello, se debe garantizar que el presupuesto de la UE incorpore la preparación desde su diseño, con flexibilidad para responder a crisis imprevistas y asegurando una financiación sostenible para inversiones clave en resiliencia y seguridad.

El próximo Marco Financiero Plurianual (MFP) debe incluir mecanismos que fortalezcan la preparación y respuesta ante crisis. Para ello, se propone destinar un porcentaje específico del presupuesto de seguridad y resiliencia, asegurando que las inversiones estructurales incluyan componentes de preparación ante crisis y climática. También se deben proteger los fondos de preparación, evitando que gastos en recuperación de crisis afecten las inversiones preventivas a largo plazo. Además, se busca maximizar el doble uso de los fondos para optimizar beneficios financieros en seguridad civil y militar.

Se plantea el desarrollo de un Marco de Inversión en Preparación y Capacidad de Respuesta Europea, que agrupe instrumentos financieros en un paquete coherente y alineado con los desafíos actuales. Como parte de este marco, se sugiere la creación de dos mecanismos específicos: a) *Defending Europe Facility*, enfocado en la industria de defensa y capacidades de uso dual; y b) *Securing Europe Facility*, que integraría programas de seguridad civil, protección de infraestructuras críticas y respuesta a emergencias. Estas estructuras facilitarían la asignación eficiente de recursos y mejoraría la competitividad europea consolidando el mercado de seguridad.

Para movilizar los recursos necesarios, la UE y los Estados miembros deben explorar enfoques innovadores, como la creación de un Programa de Garantía de Inversión, que incentive la participación del sector privado en defensa e infraestructuras resilientes mediante financiamiento público inicial. Asimismo, se debe ampliar la colaboración con el Banco Europeo de Inversiones para financiar el sector de defensa más allá del uso dual, y fomentar la inversión privada en preparación, ofreciendo oportunidades atractivas para ciudadanos e inversionistas institucionales.

Finalmente, se deben potenciar las sinergias entre la competitividad y la preparación en la UE. El futuro Fondo de Competitividad de la UE podría incentivar a empresas a fortalecer sus infraestructuras y cadenas de suministro, contribuyendo a la seguridad y resiliencia del mercado europeo. En conjunto, estas estrategias buscan hacer de la UE una unión plenamente preparada para enfrentar crisis y amenazas globales, optimizando recursos y garantizando su seguridad a largo plazo.

Más información [aquí](#).