

*Beatriz Sánchez*

## La resiliencia en la estrategia contraterrorista: origen y evolución

Resilience in counterterrorist strategy: origin and evolution

### Resumen

El término resiliencia alude a la capacidad de las personas y de los medios materiales para resistir un acontecimiento desestabilizador y salir fortalecido del mismo. Esta capacidad cada vez es más tenida en consideración por distintos organismos públicos a la hora de diseñar sus políticas, y la estrategia en la lucha contra el terrorismo en cuanto a la amenaza de este para la seguridad nacional es buena prueba de ello. Desde que los poderes públicos comenzaron a velar por esta seguridad, como independiente de la defensa nacional en la que tradicionalmente se había incardinado, la resiliencia ha estado presente en todas las estrategias como capacidad a potenciar en situaciones de gestión de crisis, observándose una evolución desde sus inicios, donde era referida únicamente en alusión a su contenido, hasta hoy día, donde no sólo se emplea específicamente el término resiliencia sino que se ha ampliado su aplicación a un mayor número de ámbitos.

**Palabras clave:** Resiliencia, seguridad nacional, terrorismo, estrategia, evolución.

### Abstract

The term resilience refers to the ability of people and material means to endure a destabilizing event and emerge stronger from it. This capacity is increasingly taken into consideration by the government authorities when designing their policies, and the strategy in the fight against terrorism as a threat to national security is good proof of this. Since the government authorities began to ensure this security, as independent from the national defense in which it had traditionally been incardinated, resilience has been present in all strategies as a capacity to enhance in crisis management situations, observing an evolution since its beginning, where it was referred only to its content, until today, where not only is the term resilience specifically used but its application has been extended to a greater number of areas.

**Keywords:** Resilience, national security, terrorism, strategy, evolution.

**Beatriz Sánchez**, Licenciada en derecho por la Universidad Complutense de Madrid, en la actualidad cursando máster universitario en análisis y prevención del terrorismo de la Universidad Rey Juan Carlos. Actualmente ostenta el cargo de inspectora de la Policía Nacional, cuerpo al que pertenece desde el año 2006.

**Recibido**

07/07/2021

**Aceptado**

25/07/2021

**Para citar este artículo:** Sánchez, B. (2021), La resiliencia en la estrategia contraterrorista: origen y evolución, Revista Internacional de Estudios sobre Terrorismo, nº3, pp 35-43.

## 1. Introducción

¿Qué es la resiliencia? Con la palabra de origen latino resiliencia hacemos referencia tanto a la “*capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador o un estado o situación adversos*” como a la “*capacidad de un material, mecanismo o sistema para recuperar su estado inicial cuando ha cesado la perturbación a la que había estado sometido*”<sup>1</sup>; es decir, se trata de una cualidad que pueden presentar tanto seres vivos como entes inanimados y que se caracteriza por regresar al estado original o primigenio después de haber sido sometidos a un acontecimiento desestabilizador.

Aunque resiliencia procede del latín, del verbo *resilire*, su incorporación al acervo lingüístico español procede del anglicismo *resilience*, cuya presencia cada vez más acusada en el lenguaje coloquial culminó con su inclusión en la vigésimo tercera edición del Diccionario de la lengua española, realizada por la Real Academia Española en el año 2014<sup>2</sup>.

En un primer momento, el concepto fue aplicado a la sociología en la década de los sesenta para referirse a aquellas personas que, pese a desarrollarse en entornos hostiles, habían conseguido afrontar las vicisitudes y reponerse a ellas sin consecuencias traumáticas (Uriarte, 2005). Así, la resiliencia aplicada específicamente a la sociedad, en cuanto conjunto de personas que la integran, es una cualidad que está presente en los individuos y que puede ser favorecida y potenciada para su desarrollo en beneficio del bien común. También es una cualidad que se predica en el ámbito de lo material, en un mundo globalizado e interrelacionado donde la tecnología se ha convertido, en mayor o menor medida, en base y sustento de los sistemas estatales a nivel mundial, se necesitan mecanismos resilientes que permitan que los servicios esenciales no se vean interrumpidos.

Desde la perspectiva de los poderes públicos y su faceta protectora de la ciudadanía a la que sirven, interesa la resiliencia desde el punto de vista macrosocial (Uriarte, 2005:67), aplicada a eventos de gran trascendencia y que afectan a la sociedad en su conjunto, como pueden ser los actos terroristas. Los beneficios que reporta la capacidad de resistir los efectos traumáticos que dichos eventos conllevan y, además, salir con fortaleza, tanto a nivel humano como en términos de recursos materiales, hacen que la resiliencia se haya configurado como uno de los pilares sobre los que se apoya la normativa vigente en materia de estrategia contraterrorista, como son la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2017 y la Estrategia Nacional Contra el Terrorismo de 2019.

El origen de esta consideración lo encontramos ya en los inicios de la seguridad nacional, en la Estrategia Española de Seguridad del año 2011, y es su sucesora, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, la que recoge por primera vez el término resiliencia y lo concreta en el sentido que se le otorga hoy día, al definirla como “*aptitud de los recursos humanos y materiales para afrontar con flexibilidad y fortaleza las situaciones de crisis y sobreponerse a ellas minimizando y absorbiendo sus consecuencias negativas*” (Estrategia de Seguridad Nacional, 2013).

La presencia de resiliencia indica, por tanto, la concurrencia de unas cualidades que los poderes públicos han puesto en valor y han considerado de utilidad para la finalidad última de preservar y restablecer, en su caso, la seguridad nacional, que entre otras medidas precisa contar con estrategias antiterroristas adecuadas a la realidad para la que fueron concebidas. En estos documentos estratégicos observamos cómo las cualidades inherentes a la resiliencia se han ido incorporando de manera gradual y progresiva dados los beneficios que reportan para la ciudadanía, para las administraciones y, en general, para los servicios y sistemas tecnológicos implicados en el normal desarrollo de la vida.

1 Definición de resiliencia recogida en el Diccionario de la lengua española, disponible en <https://dle.rae.es/resiliencia>.

2 Sobre la 23ª edición del Diccionario de la lengua española, puede ser consultada en: <https://www.rae.es/obras-academicas/diccionarios/diccionario-de-la-lengua-espanola>. Fecha consulta 30.07.2021.

## 2. Evolución de la resiliencia en la Estrategia de Seguridad Nacional

### 2.1. Seguridad Nacional y su estrategia

Dice la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional en su artículo 4.3 que *“la Estrategia de Seguridad Nacional es el marco político estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional”*, dicha política pública ha de estar informada por una serie de principios<sup>3</sup>, entre los que se encuentra la *“capacidad de resistencia y recuperación”*, para alcanzar su objetivo de dar respuesta a las necesidades propias de la seguridad nacional. Define la seguridad nacional en su artículo 5 como *“la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”* (Gobierno de España, 2015).

Por su parte, Miguel Ángel Ballesteros concreta el significado de seguridad nacional como aquella *“situación en la que el normal desarrollo de la vida de la nación está protegido contra riesgos peligrosos o amenazas exteriores e interiores y permite al país defender sus intereses nacionales, cumplir con sus compromisos internacionales y contribuir a la paz y estabilidad internacional”* (Ballesteros, 2016:63).

La relevancia misma de la seguridad nacional implica la necesidad de dotarla de una regulación integral que asegure su protección, por ello se han establecido normativas que abarcan el fenómeno globalmente considerado; pero también se han desarrollado otras de tipo sectorial, orientadas a contrarrestar de manera específica aquellos eventos concretos que la amenazan y ponen en riesgo, como el terrorismo.

La línea temporal en la evolución normativa más relevante en materia de seguridad nacional y su estrategia en lo que a actuación integral contra el terrorismo se refiere, viene marcada por:

1. Estrategia Española de Seguridad de 2011 (EES 2011), aprobada por el Consejo de Ministros el 24 de junio de 2011.
2. Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 (ESN 2013), aprobada por el Consejo de Ministros el 31 de mayo de 2013.
3. Ley 36/2015, de Seguridad Nacional (LSN 2015), de 28 de septiembre.
4. Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (ESN 2017), aprobada por el Consejo de Ministros de 1 de diciembre de 2017.
5. Estrategia Nacional Contra el Terrorismo de 2019 (ENCT), aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional el 21 de enero de 2019.

En todas estas normas la resiliencia se encuentra recogida. En unos casos se alude a su contenido, aunque sin citarla expresamente, y en otros se unen ya significativo y significado, siendo el texto que recoge por primera vez la palabra resiliencia la ESN 2013. En todos los casos, es invocada como sinónimo de resistencia y recuperación ante las amenazas terroristas ya materializadas.

### 2.2. Resiliencia como resistencia y recuperación. Estrategia Española de Seguridad de 2011

La EES 2011 es el primer cuerpo normativo que justifica la adaptación de las necesidades propias de la seguridad nacional a los nuevos riesgos y amenazas inherentes a un mundo globalizado en el que los sistemas defensivos tradicionales se revelan insuficientes, por ello plantea la seguridad nacional con un enfoque integral e interdisciplinar basado en seis conceptos básicos<sup>4</sup> entre los que se encuentra la *“resistencia y recuperación”*

<sup>3</sup> La Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, es su artículo 4.2, establece como principios orientadores *“la unidad de acción, anticipación, prevención, eficiencia, sostenibilidad en el uso de los recursos, capacidad de resistencia y recuperación, coordinación y colaboración”*.

<sup>4</sup> EES 2011, “Resumen ejecutivo”, p. 10, *“La estrategia de seguridad estará basada en seis conceptos básicos: enfoque integral de las diversas”*

*de sistemas e instrumentos*” (Gobierno de España, 2011), aunque en este primer momento tales capacidades no están enfocadas a las personas sino a los recursos materiales.

Esta primera Estrategia establece cuáles son las amenazas y los riesgos para la seguridad nacional y qué líneas de acción estratégica hay que seguir en cada caso y, como no podía ser de otra manera, el terrorismo es una de ellas. En este caso, las actuaciones a adoptar comprenden “*garantizar la rápida recuperación de los sectores y actividades estratégicas que pudieran verse afectados por un atentado terrorista*”<sup>5</sup>, es decir, se prevé dar una respuesta resiliente para una rápida vuelta a la normalidad, minimizando así los posibles efectos adversos que pudiera tener el acto de terrorismo.

La referencia a este tipo de resiliencia, centrada en la rápida recuperación de sectores y actividades afectadas por atentados terroristas, la encontramos también cuando la EES 2011 se refiere a las infraestructuras, suministros y servicios críticos que posibilitan el discurrir de la vida cotidiana en sociedad, pero cuyo normal funcionamiento puede ser dañado, entre otros, por actos terroristas; la importancia de mantener operativos tales sistemas e instrumentos justifica la necesidad de establecer “*medidas que refuercen su fortaleza, incrementen su resistencia y refuercen sus capacidades de adaptación ante condiciones adversas*”<sup>6</sup>.

Esta previsión de recuperación ante atentados terroristas supone una aproximación a la resiliencia desde la primera estrategia contraterrorista, aunque no esté expresamente recogido el término y se refiera únicamente a recursos materiales. Además, queda patente la gran relevancia que se le otorga al configurar la “*resistencia y recuperación de sistemas e instrumentos*” (Gobierno de España, 2011), cualidades propias de la resiliencia, como parte de los conceptos básicos en los que se basa toda la Estrategia.

### 2.3. La resiliencia como parte de la estrategia. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2013

La EES 2011 establece en su resumen ejecutivo que su vida útil es de diez años y que habrá de ser revisada, bien quinquenalmente, bien cuando las circunstancias lo demanden. Bajo tal premisa, la Estrategia es revisada y en el año 2013 se elabora la Estrategia de Seguridad Nacional.

La ESN 2013 es el primer texto de los que nos ocupan que recoge de manera expresa por primera vez el término resiliencia, y lo hace desde su inicio en los principios que la informan<sup>7</sup>, como sinónimo de “*capacidad de resistencia y recuperación*”, ofreciendo, además, una amplia definición que ya incluye a los recursos humanos, a diferencia de la Estrategia anterior que, además de no recoger el término, se circunscribía a lo material.

Así, la Estrategia define la resiliencia como “*la aptitud de los recursos humanos y materiales para afrontar con flexibilidad y fortaleza las situaciones de crisis y sobreponerse a ellas minimizando y absorbiendo sus consecuencias negativas*” (Gobierno de España, 2013:9).

En cuanto a su estructura, la ESN 2013 sigue la de la Estrategia de Lucha contra el Terrorismo de la UE al desarrollar sus líneas de acción en base a cuatro pilares: “*prevención, protección, persecución y preparación de la respuesta*”<sup>8</sup>; que pone en relación con doce ámbitos prioritarios de actuación, determinados en función de los más acuciantes riesgos y amenazas para la seguridad nacional, y que cuentan con un objetivo específico y unas líneas de acción estratégica. El terrorismo es uno de tales ámbitos.

*dimensiones de la seguridad, coordinación entre las Administraciones Públicas y con la sociedad, eficiencia en el uso de los recursos, anticipación y prevención de las amenazas y riesgos, resistencia y recuperación de sistemas e instrumentos, e interdependencia responsable con nuestros socios y aliados.*”

5 EES 2011, “Capítulo 4. Amenazas, riesgos y respuestas. Terrorismo”, pp. 49-53.

6 EES 2011, “Capítulo 4. Amenazas, riesgos y respuestas. Infraestructuras, suministros y servicios críticos”, pp. 77-79.

7 ESN 2013, “Capítulo 1. Una visión integral de la seguridad nacional”, pp. 5-9. Establece como principios informadores de la estrategia: “*unidad de acción, anticipación y prevención, eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos y resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación*”.

8 ESN 2013, “Capítulo 4. Líneas de acción estratégicas”, p. 41.

En esta Estrategia, no se alude expresamente al término resiliencia en materia de terrorismo, pero sí se hace referencia a ella en el cuarto pilar de la amenaza, “preparar la respuesta”, cuando dice que, en caso de materialización de un atentado, la respuesta será el restablecimiento de la normalidad, para lo que se precisa una rápida recuperación de los sectores de actividad – resiliencia de los medios materiales – y ofrecer un apoyo inmediato y permanente a las víctimas en el que se vislumbra la búsqueda de una respuesta resiliente de las personas directamente afectadas.

Por otro lado, cuando el ámbito prioritario de actuación es la protección de las infraestructuras críticas ante una alteración de su normal funcionamiento, provocada, entre otros, por un ataque terrorista, sí figura expresamente la palabra resiliencia, a diferencia de la EES 2011 que la preveía como la cualidad que habían de tener tales infraestructuras, pero no citaba el término expresamente.

Es de destacar lo novedoso de la incorporación del término resiliencia a la ESN 2013 por el momento en que tiene lugar, pues el término resiliencia aún no está incluido en el Diccionario de la lengua española<sup>9</sup>. Además, países con una consolidada política antiterrorista aún no han incorporado el término a sus estrategias nacionales, como por ejemplo Estados Unidos<sup>10</sup>, que lo hará en el año 2014 en la revisión cuatrienal de su estrategia, si bien no será hasta 2017 cuando la reconozca oficialmente como doctrina en su Estrategia de Seguridad Nacional.

#### 2.4. Vuelta a la resiliencia como cualidad. Ley de Seguridad Nacional de 2015

Avanzando en el tiempo y al objeto de dotar de un cuerpo legislativo propio a la seguridad nacional, en el año 2015 se aprueba la Ley Seguridad Nacional<sup>11</sup>, legislación ordinaria que la regula por primera vez de manera integral y transversal, orientada por unos principios básicos<sup>12</sup> entre los que se figura la “capacidad de resistencia y recuperación”.

Con la regulación legislativa se busca también la implementación de una cultura de seguridad nacional<sup>13</sup>, enfocada a que la sociedad la conozca y se involucre en ella para, entre otros objetivos, conseguir que la seguridad nacional pueda resistir y recuperarse en caso de encontrarse en riesgo o verse amenazada. La resistencia y la recuperación a las que se alude son cualidades propias de la resiliencia a las que la LSN 2015 hace referencia sin citar el término concreto, siguiendo así la línea marcada por la ESN 2011 que, por otro lado, había superado la ESN 2013 con su previsión expresa.

Transcurridos seis años desde la entrada en vigor de la LSN 2015, el Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional de 2021<sup>14</sup>, establece que lograr una sociedad más resiliente es el objetivo real que subyace en la LSN 2015 cuando en su artículo 5 habla de la cultura de seguridad nacional. También afirma que habrá de ser promovida por el Gobierno para lograr que la sociedad se implique de manera activa y así dicha seguridad pueda ser preservada y garantizada.

9 Está vigente la 22ª edición del Diccionario de la lengua española, que aún no recoge el término resiliencia, disponible en <https://www.rae.es/drae2001/resiliencia>. Fecha de consulta 30.07.2020.

10 Disponible en <https://www.dhs.gov/topic/resilience>. Fecha de consulta 30.07.2020.

11 Ley 36/2015, de Seguridad Nacional, de 28 de septiembre.

12 LSN 2015, artículo 4.2, enumera como principios básicos orientadores de la política de seguridad nacional: “unidad de acción, anticipación, prevención, eficiencia, sostenibilidad en el uso de los recursos, capacidad de resistencia y recuperación, coordinación y colaboración”.

13 LSN 2015, artículo 5.2, “el Gobierno pondrá en marcha acciones y planes que tengan por objeto aumentar el conocimiento y la sensibilización de la sociedad acerca de los requerimientos de la Seguridad Nacional, de los riesgos y amenazas susceptibles de comprometerla, del esfuerzo de los actores y organismos implicados en su salvaguarda y la corresponsabilidad de todos en las medidas de anticipación, prevención, análisis, reacción, resistencia y recuperación respecto a dichos riesgos y amenazas”.

14 Orden PCM/575/2021, de 8 de junio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de mayo de 2021, por el que se aprueba el Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional.

Una última previsión legislativa que tiene repercusión en la resiliencia, viene dada en la disposición adicional cuarta de la LSN 2015, donde se establece que habrá de configurarse una política de comunicación a efectos de ofrecer la información que se estime necesaria en situaciones de crisis. Dicha previsión se cristaliza en la ESN 2017 y en la ENCT 2019, y es que una buena comunicación a la sociedad y a las administraciones en general, forma parte de la gestión de aquellas crisis que afectan a la seguridad nacional dado que contribuye a fortalecer la resiliencia social.

### 2.3. Consolidación de la resiliencia como parte de la estrategia. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2017

La ESN es adaptada en el año 2017 a las nuevas amenazas y desafíos para la seguridad nacional, y se hace manteniendo los mismos principios —ahora denominados rectores— que su predecesora, un paso más en la consolidación de la resiliencia<sup>15</sup> como cualidad necesaria para la defensa de la seguridad nacional globalmente considerada.

En el ámbito específico de la lucha contra el terrorismo, la ESN 2017 estructura la amenaza de manera similar a la de 2013 y mantiene la aproximación a la resiliencia en sus líneas de actuación en el momento de “preparar la respuesta”, aunque sin mencionarla de manera explícita, pues prevé “*minimizar las consecuencias y dar apoyo inmediato y permanente a las víctimas*” (Gobierno de España, 2017). También continúa abogando por la resiliencia para la defensa de las infraestructuras críticas ante un ataque, que pudiera ser terrorista, pues si los servicios afectados no son inmediatamente restaurados, las repercusiones podrían ser nefastas.

Añade unos objetivos generales a aplicar a toda la política de seguridad nacional<sup>16</sup>, que incluyen el desarrollo de un sistema de gestión de crisis enfocado a desarrollar la resiliencia de la sociedad y de las administraciones; como parte de dicho sistema, y en cumplimiento de la LSN 2015 en cuanto a comunicación pública, prevé un plan de comunicación eficiente que transmita a la sociedad la información necesaria y veraz en relación a la crisis en curso.

La próxima Estrategia de Seguridad de Nacional, que habrá de ver la luz este 2021<sup>17</sup>, a buen seguro seguirá la senda marcada por las Estrategias precedentes en materia de resiliencia para contrarrestar actos terroristas.

## 3. Resiliencia en la Estrategia Nacional Contra el Terrorismo

La evolución de la resiliencia como parte de la estrategia contraterrorista en el ámbito de la seguridad nacional alcanza su máxima expresión en la Estrategia Nacional Contra el Terrorismo de 2019, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional el 21 de enero de 2019 y, por la especialidad de la materia, coordinada por el Ministerio del Interior, que viene a sustituir a la Estrategia Integral Contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización del año 2012.

La ENCT 2019 parte de la base de los principios de la política de seguridad nacional que marca la LSN 2015<sup>18</sup>, si bien, al tratarse de una Estrategia Nacional de tipo sectorial, esto es, más específica, las previsiones en materia contraterrorista se concretan.

15 ESN 2017, “Introducción”, p. 15, recoge como principios rectores: unidad de acción, anticipación, eficiencia y resiliencia.

16 ESN 2017, “Capítulo 5. Objetivos generales y líneas de acción de la seguridad nacional”, p. 81, establece como objetivos generales: “*desarrollar el modelo integral de gestión de crisis, promover una cultura de seguridad nacional, favorecer el buen uso de los espacios comunes globales, impulsar la dimensión de seguridad en el desarrollo tecnológico y fortalecer la proyección internacional de España*”.

17 Orden PCM/1028/2020, de 30 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se aprueba el procedimiento para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional 2021.

18 LSN 2015, art. 4.2, recoge los principios básicos de la política de seguridad nacional.

Como principios rectores recoge “*la visión integral; el compromiso y la responsabilidad compartida; la unidad de acción; la coherencia, eficiencia y anticipación; la resiliencia; la transparencia y accesibilidad; la suficiencia y sostenibilidad; y el análisis, evaluación y adaptabilidad*” (Consejo de Seguridad Nacional, 2019). Cuando se refiere a la resiliencia como principio, lo hace definiéndola como la “*capacidad de resistencia y recuperación ante la acción terrorista*” (Consejo de Seguridad Nacional, 2019).

En su estructura, la ENCT continúa la línea iniciada por la ESN 2013 y responde al esquema de las Estrategias Contra el Terrorismo de la Unión Europea y de las Naciones Unidas, resultando que dispone una visión integral de la amenaza terrorista en base a los cuatro pilares<sup>19</sup>: “*prevenir, proteger, perseguir, y preparar la respuesta*”.

Cada pilar cuenta a su vez con un objetivo general y unos ejes prioritarios de actuación, y se fijan unos ámbitos de actuación que se desarrollan a nivel interno, externo y de espacios globales, y que tienen unos objetivos a alcanzar mediante acciones estratégicas concretas.

Las alusiones a la resiliencia son una constante en el texto de la ENCT. Parte de la base de que la sociedad española es ya de por sí una sociedad *resiliente*<sup>20</sup> debido a la trayectoria terrorista sufrida, si bien es en el pilar *preparar la respuesta*<sup>21</sup> donde la Estrategia lleva a efecto la mayor aplicación práctica de la resiliencia ante eventos terroristas.

### 3.1. La resiliencia como parte de “proteger”

Como novedad respecto a las normativas anteriores que siguieron el esquema de los cuatro pilares, la ENCT 2019 hace referencia a la resiliencia en un momento anterior al tradicional, y es en el pilar “proteger”<sup>22</sup>. Entiende que es preciso adelantar la previsión de resiliencia, en su vertiente material, cuando se trata de la protección de los sistemas de información y telecomunicaciones sobre los que se asientan tanto las infraestructuras críticas como las administraciones públicas, para evitar la desestabilización de dichos sistemas y asegurar el correcto funcionamiento de los servicios esenciales.

### 3.2. La resiliencia como parte de “preparar la respuesta”.

En este último pilar es donde tradicionalmente se ha incardinado la resiliencia, cuando el evento terrorista se ha materializado, pues es en este momento cuando sus cualidades son más necesarias ya que prima el rápido restablecimiento de la normalidad, y como uno de los ejes prioritarios de actuación para lograr este “resiliente” objetivo general<sup>23</sup>, la ENCT 2019 fija la elaboración de un plan de comunicación eficiente que se pondrá en marcha durante la gestión de una crisis para así fortalecer la resiliencia de la sociedad civil, con lo que, además, se da cumplimiento a la LSN 2015<sup>24</sup> en consonancia con lo previsto en la ESN 2017<sup>25</sup>.

19 ENCT, “Capítulo 4. Pilares y líneas de acción”, p. 34

20 ENCT, “Capítulo 2. La amenaza del terrorismo y el extremismo violento”, p. 27

21 Cada pilar cuenta con un objetivo general, unos ejes prioritarios y ámbitos de actuación a nivel interno, externo y de espacios globales.

22 ENCT, Capítulo 4. Pilares y líneas de actuación. Proteger, p. 48.

23 ENCT, Capítulo 4, Pilares y líneas de acción. Preparar la respuesta. Objetivo general: “[.]. *minimizar las consecuencias de una acción terrorista, garantizando el máximo apoyo a las víctimas reparando el daño causado y restaurando la normalidad mediante la ejecución de acciones y planes previstos para una pronta recuperación, extrayendo las lecciones aprendidas a fin de preparar futuras acciones de respuesta*”, p. 60.

24 LSN 2015, Disposición Adicional Cuarta, sobre la comunicación política, establece que “*el Sistema de Seguridad Nacional deberá contar con una política informativa para situaciones de crisis, cuya coordinación estará a cargo de la autoridad que ejerza de Portavoz del Gobierno.*”

25 ESN 2017, el desarrollo de un modelo de gestión integral de crisis considera a la comunicación estratégica como una de las “*dimensiones críticas*”, siendo su objetivo “*transmitir a la sociedad una información veraz, ajustada y oportuna.*”

El mencionado eje prioritario, relativo a la comunicación eficiente, se replica y amplía, en las líneas estratégicas a seguir el ámbito interno, donde se entiende que un adecuado plan de comunicación estratégica permitirá dar una respuesta a la crisis generada por un acto terrorista y contrarrestará la propaganda pretendida por los terroristas, consiguiéndose una suerte de concatenación de acontecimientos consistentes en disminuir las consecuencias adversas y aumentar la resiliencia de la población y de las instituciones afectadas.

En el ámbito de los espacios comunes globales<sup>26</sup>, de este pilar “preparar la respuesta<sup>27</sup>”, se incide nuevamente en la necesidad de dar un enfoque resiliente a la gestión de crisis y a la valoración de riesgos, desde una perspectiva holística e integradora de cuantos servicios se vean afectados.

También está previsto el fomento de la resiliencia material, referido a las administraciones públicas y a los servicios de información y telecomunicaciones, con especial atención a los empleados por operadores de infraestructuras críticas. Estas previsiones ya estaban contempladas, como novedad, en el pilar “proteger”, y la diferencia en este último estadio del acontecimiento terrorista es que se busca “robustecer” esa resiliencia a la vez que se dispone la participación del sector privado en la creación de programas de simulación, para tratar de valorar cuál puede llegar a ser el alcance de un atentado terrorista y así tener previstas las respuestas adecuadas.

Sigue, como no podía ser de otra manera, la línea de las Estrategias de Seguridad Nacional en cuanto al momento en que se precisa una respuesta resiliente de sociedad y de los sistemas y servicios que la sustentan, a la vez que ahonda en ella y amplía su aplicación en el tratamiento de las crisis generadas por actos de naturaleza terrorista.

#### 4. Conclusiones

El mundo globalizado actual se halla en constante evolución y sometido a amenazas cambiantes que, en muchos casos, son neutralizadas o contenidas antes de ser una realidad. Pero en ocasiones la amenaza se cumple y genera una situación de crisis que hay que manejar, ya no se puede escapar a su impacto, pero sí se pueden minimizar sus consecuencias por diferentes vías, una de ellas es a través de la resiliencia, desarrollando las capacidades que le son inherentes.

Para el después de un atentado, la visión de resistir y avanzar con fortaleza ha estado presente desde los orígenes estratégicos de la seguridad nacional, y ha experimentado una evolución a lo largo de su década de vigencia incrementando su *ratio* de influencia, pues la resiliencia comenzó como unas cualidades a alcanzar, aunque sin un término específico que las definiera, y a día de hoy está plenamente vigente en numerosos aspectos de la respuesta a ofrecer en caso de sufrir un atentado terrorista. Se trata, por tanto, de la subsunción de distintas cualidades bajo una denominación común.

En todo caso, la resiliencia es la capacidad de respuesta ante situaciones críticas y su preparación ha de ser anterior, y para ello, las administraciones públicas han de tener previsto un plan de contingencia previo que permita su puesta en marcha. Si lo que se busca es potenciar sus capacidades en las personas, resulta clave que los mecanismos específicamente orientados a la ciudadanía cuenten con un adecuado sistema de información y comunicación para su desarrollo y fortalecimiento.

La tendencia en la aplicación de medidas resilientes en materia contrterrorista es sin duda alcista, ampliándose cada vez más su ámbito de influencia. La contrapartida es que la resiliencia y sus cualidades también se predicen del “otro lado”, del terrorista. El Informe Anual de Seguridad Nacional del año 2020 destaca la resiliencia demostrada por las dos grandes organizaciones terroristas yihadistas Estado Islámico y Al Qaeda

26 ENCT 2019 concreta los espacios comunes globales en el ciberespacio y en los espacios marítimo, aéreo y ultraterrestre, p. 16.

27 ENCT 2019, Capítulo 4, Pilares y líneas de acción. Preparar la respuesta, p. 66.



(Departamento de Seguridad Nacional, 2020:45-49). La primera ha conseguido resistir las ofensivas internacionales, manteniendo y afianzando su presencia en Siria e Irak, y ambas han demostrado la resiliencia de sus filiales lejos de sus lugares de origen, como por ejemplo ocurre en el Sahel con el Estado Islámico y en el Magreb con Al Qaeda.

## Referencias bibliográficas

BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel (2016). *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Madrid: Ministerio de Defensa.

CONSEJO DE MINISTROS (2021). *Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional*.

CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL (2020). *Procedimiento para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional 2021*.

CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL (2019). *Estrategia Nacional Contra el Terrorismo*.

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD INTERIOR DE ESTADOS UNIDOS. Recuperado de: <https://www.dhs.gov/topic/resilience>

GOBIERNO DE ESPAÑA (2015). Ley 36/2015, de Seguridad Nacional, de 28 de septiembre.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2017). *Estrategia de Seguridad Nacional de 2017. Un proyecto compartido de todos y para todos*.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional de 2013. Un proyecto compartido*.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2011). *Estrategia Española de Seguridad de 2011. Una responsabilidad de todos*.

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL (2013), *Estrategia de Seguridad Nacional 2013*.

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL (2020), *Informe Anual de Seguridad Nacional 2020*.

URIARTE ARCINIEGA, Jesús (2005). *La resiliencia. Una nueva perspectiva en psicopatología del desarrollo*, Revista de Psicodidáctica, Vol. 10, nº 2.