Ministerio de Economía,
Industria y Competitividad
Núm. 893 NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2016

# Economía del terrorismo

# ICE

**INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA**

*Secretaría de Estado de Comercio*

**MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD**

**Consejo Científico**
Fernando Becker, Jaime Requeijo, Pedro Schwartz, Ramón Tamames, Gabriel Tortella, Félix Varela, Juan Velarde.

**Consejo de Redacción**
Isabel Álvarez González, Santiago Asensio Merino, Mikel Buesa Blanco, Carmen Cárdeno Pardo, Juan Ramón Cuadrado Roura, Juan José Durán Herrera, Víctor Echevarría Ugarte, José Luis Feito Higueruela, Francisco Javier Garzón Morales, José Luis Káiser Moreiras, Rodrígo Madrazo García de Lomana, José María Marín Quemada, Pilar Mas Rodríguez, Vicente José Montes Gan, Pablo Moreno García, María Flavia Rodríguez-Ponga Salamanca, Carlos San Basilio Pardo.

**Director**
Juan José Otamendi García-Jalón

**Jefa de Redacción**
Mercedes Barreno Ruiz

**Redacción**
Rosario Blanca Samá y Elvira Atero Carrasco

**Portada**
Sprint Comunicación Visual

**Diseño gráfico**
César Bobis y Manuel A. Junco

**Redacción**
Paseo de la Castellana, 162, 12ª planta. 28046 Madrid
Teléfono: 91 349 39 76
Fax: 91 349 35 80

**Distribución y suscripciones**
Paseo de la Castellana, 162. 28046 Madrid
Teléfono: 91 603 79 97/93
distribuciónpublicaciones@mineco.es

La *Revista ICE* se encuentra en las siguientes bases bibliográficas: *Journal of Economic Literature* (JEL), *EconLit, ECONIS, ISOC, Dialnet, Latindex y OCLC.*
Sus índices de impacto aparecen en *IN-RECS.*

**ICE no se solidariza con las opiniones en los artículos que publica, cuya responsabilidad corresponde a los autores.**

**Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. La Editorial, a los efectos previstos en el art. 32.1 párrafo 2 del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquier fragmento de esta obra sea utilizado para la realización de resúmenes de prensa. La suscripción a esta publicación tampoco ampara la realización de estos resúmenes. Dicha actividad requiere una licencia específica. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra, o si quiere utilizarla para elaborar resúmenes de prensa (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47)**

**Imprime: LAVEL, S.A. Calle Gran Canaria, 12. Humanes de Madrid**
**ISSN: 0019-977X**
**ISSN electrónico: 2340-8790**
**Depósito legal: M. 3.740-1958**
**NIPO: 720-15-119-0**
**eNIPO: 720-15-120-3**
**Catálogo general de publicaciones oficiales**
**http//publicacionesoficiales.boe.es**
*Copyright: Información Comercial Española, 2010*

ICE

MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA *Secretaría de Estado de Comercio*

## *ECONOMÍA DEL TERRORISMO*

SUMARIO

**Presentación** 3
Mikel Buesa Blanco
y Thomas Baumert

**El terrorismo desde el análisis económico del derecho** 11
Francisco Cabrillo Rodríguez,
Rocío Albert López-Ibor
y Rogelio Biazzi Solomonoff

**Financiación del terrorismo** 27
Mikel Buesa Blanco

**Terrorismo y turismo: una revisión de la literatura acerca de la repercusión de los atentados sobre el sector turístico** 51
Thomas Baumert

**La amenaza terrorista como desafío estratégico empresarial: el caso de sector del transporte ferroviario alemán** 71
Sabine Tomasko
y Christine Tomasko

**El coste de la lucha contra el terrorismo *yihadista* en España** 83
Aurelia Valiño Castro

**Repercusiones de la lucha contra el terrorismo sobre la defensa nacional y sus costes** 101
Claudia Pérez Forniés
y Aurelia Valiño Castro

**Los beneficios económicos de la paz. Un estudio de caso para los últimos conflictos terroristas de Europa Occidental** 115
Alberto Colino Fernández

**LOS LIBROS** 127
**Reseñas**

**CONTENTS** 135
**Contents, abstracts**

**Coordinador: Mikel Buesa Blanco**

# PRESENTACIÓN

*Mikel Buesa* y Thomas Baumert***

El terrorismo ha devenido, seguramente, en los últimos años en uno de los problemas políticos de mayor relevancia de nuestro tiempo, tanto por su extensión geográfica —al atacar a los más diversos tipos de sociedades— como por las formas extremas de violencia que emplean las organizaciones terroristas más notorias y, en el caso del *yihadismo*, por su proyecto de dominación mundial. No se trata de un fenómeno nuevo, pues desde los viejos tiempos del anarquismo en el final del Siglo XIX se han registrado, como señala Rapoport (2004), cuatro oleadas o ciclos de entre 30 y 40 años de duración en los que el terrorismo ha constituido el procedimiento de lucha de los movimientos insurgentes para tratar de imponerse, de manera simultánea, en diferentes países. El primero —que surgió en la Rusia zarista hacia 1880 y luego se extendió sobre Armenia, Polonia, los Balcanes, España, Francia, Italia, Estados Unidos e India— tuvo pretensiones revolucionarias de carácter libertario y trató de lograr la desaparición del Estado por la vía del ataque a sus principales dirigentes. El segundo —que Rapoport define como «anticolonial»— se apoyó en la reivindicación del derecho de autodeterminación —que el presidente norteamericano Woodrow Wilson consagró, en su famoso discurso de 1918, como uno de los 14 puntos que debían inspirar la reconstrucción europea tras la I Guerra Mundial— y no culminaría hasta mediada la década de 1960, tras la emergencia de nuevos Estados, nacidos de la victoria de organizaciones terroristas, como Irlanda, Israel, Chipre o Argelia. El tercero fue hijo de la agitación política y social de 1968 y aunó a organizaciones nacionalistas e izquierdistas —muchas veces apoyadas financieramente por las grandes potencias o sus aliados en el marco de la Guerra Fría—, así como a grupos de extrema derecha, que extendieron su acción sobre una buena parte de Europa —con Alemania, Italia y España como principales escenarios—, Iberoamérica —singularmente en Argentina, Uruguay, Perú, Nicaragua y El Salvador— y Oriente Medio —con el conflicto árabe-israelí como trasfondo—. Y, finalmente, el cuarto, en el que aún nos encontramos inmersos, se originó, solapándose con el anterior, tras la revolución de los ayatolás en Irán —aunque sus raíces ideológicas haya que buscarlas en los Hermanos Musulmanes, la sociedad religiosa fundada en 1928 por Al-Bana en Egipto— y se caracterizó por el integrismo religioso de las organizaciones que lo desarrollaron principalmente en el ámbito

* Instituto de Análisis Industrial y Financiero de la Universidad Complutense de Madrid.
** ESIC Business and Marketing School, Madrid.

de los países de cultura islámica, aprovechando conflictos tan diversos como la invasión soviética en Afganistán, las guerras de Bosnia y Chechenia o, más recientemente, la llamada Primavera Árabe[1].

Desde una perspectiva jurídica, el concepto de terrorismo no ha podido establecerse con una aceptación unánime, especialmente en lo que atañe al derecho internacional, debido a la dificultad que ello plantea para los países que de una u otra forma han sido promotores de organizaciones terroristas o las han tutelado proporcionándoles financiación y apoyo. Sin embargo, en el ámbito de las ciencias sociales existe un consenso básico acerca de que el terrorismo constituye una forma de lucha política que desarrollan entidades no estatales mediante el empleo de la violencia armada contra objetivos preferentemente civiles, a los que se ataca por su valor simbólico, con la finalidad de presionar a la sociedad y a sus autoridades para lograr su desistimiento ante las pretensiones de tales organizaciones. El Recuadro 1 recoge una sinopsis de estas definiciones, que permite apreciar la variedad —y con frecuencia divergencia— entre ellas.

Dada su naturaleza, el terrorismo ha recibido una especial atención de la ciencia política, la historia y el derecho, aunque no ha escapado del interés de otras ciencias sociales como la psicología o la economía. Esta última comenzó a cultivar los estudios sobre esa materia en los años finales de la década de 1970 con el estudio pionero de Landes (1978), según se señala en el panorama escrito por Sandler (2009), y tuvo un cierto desarrollo durante los dos decenios siguientes, aunque no recibió un impulso importante hasta que, alentados por el desafío que suscitaron los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, los investigadores académicos encontraron la oportunidad y la financiación para aplicar los métodos de la economía en dicho campo. La economía del terrorismo se ha ocupado, así, de la preparación de bases de datos sobre los ataques terroristas y sus víctimas, de la identificación de ciclos en la actividad terrorista, del análisis de las raíces socioeconómicas del terrorismo y de los efectos económicos del terrorismo con relación al turismo y otros sectores productivos,

---

[1] Aunque los orígenes del terrorismo son difíciles de situar en un momento histórico preciso, la mayoría de autores están de acuerdo en citar como uno de los primeros casos los zelotes, un movimiento judío que se opuso a la dominación romana en los años 60 y 70 d.C. y de los que tenemos constancia gracias a las obras de Flavio Josefo. Se trataba de una temible secta denominada los *sicarii*, cuyo nombre proviene del hábil manejo que hacían de la *sica,* una pequeña daga con la que solían degollar a los legionarios romanos y a los judíos traidores. Como complemento a su campaña de asesinatos selectivos, los sicarios emprendieron acciones de quema de graneros, de envenenamientos de pozos, así como del corte de abastecimiento de agua a Jerusalén.

De forma similar, durante los Siglos XI al XIII, la secta chií de los ismaelitas (*Shi'alsmaili*) dio lugar a la aparición de los *assassins* —palabra de la que deriva el término asesino— y cuyo nombre tiene su etimología en hachís, el narcótico con el que acostumbraban embriagarse antes de cometer sus atentados contra los cruzados cristianos y algunos musulmanes sunitas que habitaban en Persia y Siria.

Por último, entre los antecedentes históricos del terrorismo suele mencionarse a los *thugs*, adoradores de la diosa Kali que actuaron en la India entre los Siglos XVII y XIX perpetrando asesinatos rituales por estrangulamiento con un cordel de seda.

A su vez, los términos terrorismo y terrorista son relativamente recientes, remontándose su origen a la Revolución francesa —*le régime de la terreur*— cuando eran empleados en sentido positivo por los propios jacobinos. No obstante, en cuanto la palabra cruzó a Reino Unido, lo hizo ya con una clara connotación peyorativa, como podemos leer en los escritos de BURKE (1795).

## RECUADRO 1

### ALGUNAS DEFINICIONES DE TERRORISMO

● «Sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror» (Diccionario de la Real Academia Española).

● «Aquella clase de agresiones deliberadas que lograran generar unas consecuencias desproporcionadas respecto a sus daños materiales y humanos» (Raymon Aron).

● «Uso ilegal o amenaza de usar la fuerza o violencia contra individuos o propiedades para ejercer coerción o intimidar a Gobiernos o sociedades frecuentemente para lograr objetivos políticos, religiosos o ideológicos» (Manual de campo del Ejército de EE UU).

● «El terrorismo como secularización de la violencia religiosa […] consiste en la acción directa del ejercicio sistemático e indiscriminado del terror, no con la pretensión —desmesurada— de derribar un régimen sino como medio de propaganda» (José Luis López Aranguren).

● «Por terrorismo se entiende toda actividad criminal organizada, que produce actos de violencia física con miras a intimidar a un sector de la población, con la finalidad de obtener ventajas políticas, económicas, religiosas y/o nacionalistas» (Francisco Alonso Fernández).

● «Violencia premeditada, con motivación política, perpetrada contra objetivos no combatientes por grupos no estatales o por agentes estatales clandestinos, habitualmente con el propósito de influir en la audiencia» (Departamento de Estado de EE UU).

● «Acto destinado a causar la muerte o herir severamente a civiles o a no combatientes, para intimidar a una comunidad, un Gobierno o una organización internacional» (Kofi Annan).

● «Acción violenta para crear un clima de pánico en la población» (Alfonso Guerra).

● «Manifestaciones de predisposición y capacidad de acción que, consideradas como amenaza, deben producir intimidación» (Friedrich Hacker).

● «Actos que producen un efecto de terror o de intimidación sobre los habitantes de un Estado (…) a través del uso de métodos o de medios que, por su naturaleza, causan o pueden causar un daño extendido, disturbios serios en el orden público» (OEA, Convención sobre la Prevención y Represión de Actos de Terrorismo, 1971).

● «Actos de violencia cometidos contra personas inocentes o no combatientes, con la intención de obtener fines políticos a través del terror y la intimidación» (John Deutsch).

● «El terrorismo es el uso secreto de la violencia por un grupo, con fines políticos y que va dirigido normalmente contra un Gobierno o sistema político y en ocasiones contra un grupo, clase o partido» (Walter Laqueur).

● «El uso sistemático de la intimidación con fines políticos» (Robert Moss).

● «Es el asesinato sistemático, la mutilación criminal y amenaza del inocente para crear miedo e intimidación para ganar un acto político o táctico y para ser ventajoso normalmente para influir a un público» (Walter Laqueur).

● «El terrorismo es una conducta de motivación política de un grupo no estatal sin estructura democrática que dirige su fuerza contra personas y cosas para someter bajo la violencia a los hombres (en especial a los que se ocupan de la dirección política de su Estado democrático) y de esta manera imponer su voluntad» (Hans Dieter Schwind).

● «El terrorismo es una serie de crímenes que se tipifican por la alarma que producen» (Luis Jiménez de Asúa).

● «El terrorismo consiste en la utilización sistemática de la violencia, los métodos ilegales o paralegales y/o el abuso de poder, para la consecución de fines políticos de grupo unilateralmente dispuestos» (Rodríguez Marín).

● «El terrorismo es el uso ilegal o amenaza de violencia contra personas o propiedades. Normalmente se piensa que intimida o coacciona a un Gobierno, individuo o grupo, para modificar su conducta o política» (James M. Poland).

**FUENTE: Elaboración propia.**

las inversiones directas internacionales, el ahorro y el consumo, la inversión y el crecimiento, los mercados de valores, el comercio exterior y el desarrollo urbano. También se cuenta con un amplio elenco de estudios sobre la financiación de las organizaciones terroristas, así como con algunos trabajos en los que se identifican y cuantifican los costes directos que provocan sus ataques. Y finalmente se han evaluado las políticas antiterroristas en términos de eficacia y eficiencia[2].

En este monográfico de *Información Comercial Española* se abordan algunos de esos temas. Arranca la edición con un artículo de los profesores **Francisco Cabrillo**, **Rocío Albert** y **Rogelio Biazzi**, de la Universidad Complutense de Madrid, en el que el estudio del terrorismo se inscribe, de una manera ciertamente novedosa, en el marco del análisis económico del derecho. Esta propuesta teórica —que debe su formulación inicial a Gary Becker, Premio Nobel de Economía en 1992— se propone aplicar la microeconomía al estudio del delito y de otras conductas humanas sobre las que influyen las instituciones jurídicas. En el trabajo aquí publicado, tal metodología se extiende sobre la actividad de los terroristas, examinando sus determinantes y modelando los cambios que en sus conductas inducen las respuestas penales. En concreto, los profesores Cabrillo, Albert y Biazzi discuten los efectos y limitaciones de la pena de muerte y de las penas privativas de libertad, así como de la extensión de la responsabilidad penal, en cuanto a las sanciones pecuniarias u otras formas represivas hacia los familiares de los terroristas, como se ha hecho en España con respecto a la responsabilidad civil ocasionada por las acciones de terrorismo callejero cometidas por menores de edad. Asimismo, los autores discuten las políticas que reducen los incentivos a cometer actos terroristas, minorando sus beneficios o incrementando sus costes de oportunidad. Todo ello, concluyen, permite comprobar que el análisis económico del derecho ofrece soluciones de interés para la política antiterrorista.

En el segundo de los trabajos que aquí se presentan, **Mikel Buesa,** profesor también de la Universidad Complutense, se adentra en el examen de la financiación del terrorismo partiendo del resultado de sus investigaciones sobre el caso de ETA, así como de otros estudios sobre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y del Estado Islámico. Buesa pone de relieve que, pese a existir una amplísima literatura sobre el tópico que él aborda en su artículo, apenas se cuenta con series de datos más o menos completos acerca de las múltiples organizaciones terroristas. Por ello, para realizar su análisis, selecciona los casos aludidos, por ser los que cuentan con una mayor riqueza informativa. Y a partir de ellos analiza las fuentes y formas de financiación de dichas organizaciones, así como su evolución temporal, incidiendo en los factores de distinta naturaleza que determinan los cambios correspondientes. Se apoya para ello en la propuesta teórica de Michael Freeman, según la cual la elección del *mix* de fuentes de financiación por parte de los grupos terroristas en cada momento de su trayectoria

[2] Véanse para un panorama de los estudios disponibles los trabajos de FREY, LUECHINGER y STUTZER (2007), SANDLER (2009), VALIÑO, BUESA y BAUMERT (2010) y ROMANIUK (2015).

temporal depende de seis elementos —cantidad, legitimidad, seguridad, fiabilidad, simplicidad y control— que, a su vez, experimentan cambios durante el curso de las campañas terroristas. El autor destaca en sus conclusiones que existe un sólido nexo entre los recursos que las organizaciones terroristas logran depredar y la intensidad de sus campañas. Asimismo muestra que, aun cuando el elenco de fuentes de financiación a las que recurren esas organizaciones es limitado, el *mix* concreto al que recurre cada una de ellas muestra importantes diferencias entre unos casos y otros e, incluso, entre las distintas etapas por las que atraviesa la campaña de cada una de esas organizaciones. Descubre de igual manera que, en ese elenco, no es infrecuente la financiación de los Estados atacados, debido a una deficiente regulación de sus programas de subvenciones y ayudas públicas. Indica también que, entre los factores antes enunciados, los de naturaleza política —legitimidad y control— son especialmente relevantes porque encierran la posibilidad de que la actuación de las autoridades y de la sociedad civil sobre ellos obligue a los grupos armados a modificar su *mix* financiero. Y, por último, señala que, en la financiación del terrorismo, actúan conjuntamente tanto el núcleo de militantes que empuña las armas como su entorno de simpatizantes encuadrados en entidades asociativas —entre las que se incluyen partidos políticos—, negocios y grupos informales. Buesa deduce de todo ello que la lucha contra la financiación del terrorismo debe ir mucho más allá de los instrumentos basados en las técnicas de prevención del blanqueo de capitales promovidas por el Grupo de Acción Financiera, cuyos resultados han sido, por lo general, mediocres.

El tercero de los artículos que publicamos en este monográfico se adentra en el estudio de los efectos económicos del terrorismo, tomando para ello en consideración las campañas contra el sector turístico. Este tópico, que ha sido profusamente estudiado por la economía del terrorismo, tiene un singular relieve en el caso de España, debido al destacado lugar que nuestro país ocupa en el mercado turístico mundial. **Thomas Baumert,** profesor de ESIC – Business and Marketing School de Madrid, inicia su trabajo señalando que las motivaciones de las organizaciones terroristas para atentar contra objetivos relacionados con el turismo son de naturaleza histórica, económica, política, religiosa y cultural. Además, esos objetivos son generalmente fáciles de atacar, ofrecen una cierta seguridad para los grupos terroristas, cuentan con una proyección importante en los medios de comunicación y permiten desestabilizar la economía local. Baumert se adentra también en los resultados del análisis económico de los efectos de las campañas terroristas sobre el sector, revisando profusamente la literatura existente al respecto. Esos resultados muestran que la incidencia del terrorismo sobre el turismo ha ido disminuyendo a lo largo del tiempo, existiendo una censura en su trayectoria histórica con ocasión de los ataques del 11-S sobre Nueva York y Washington. Éstos implicaron un cataclismo para el turismo internacional, pero también sirvieron para que los consumidores aprendieran a evaluar mejor el riesgo real del terrorismo, de manera que la elasticidad de los viajes con respecto a los atentados ha disminuido desde entonces. Además, el autor muestra que los efectos económicos del terrorismo son transitorios, incluso cuando los atentados revistan

una especial crueldad o generen, como en el caso de los ataques suicidas, una elevada inseguridad. Los estudios revelan también que las campañas terroristas, más que reducir el turismo, lo que provocan son efectos de sustitución entre los destinos elegidos por los viajeros. Ello significa que, probablemente, las reacciones de los consumidores ante la violencia dan lugar a un juego de suma cero en el que las pérdidas ocasionadas en un destino se compensan con ganancias en otros. Y si esto es así, podrían plantearse acuerdos regionales de compensación entre los países turísticos —por ejemplo, en el área del Mediterráneo—, financiados con una tasa común sobre viajes y alojamientos, para paliar las pérdidas provocadas por esas campañas. Tales convenios constituirían una forma singular de la lucha contraterrorista al rebajar los incentivos que encuentran los grupos armados para atacar el turismo.

Las acciones destinadas a prevenir y combatir el terrorismo se abordan, desde la perspectiva económica, en los tres artículos que siguen a los ya comentados. En el que ocupa el cuarto lugar del índice, **Sabine Tomasko** y **Christine Tomasko**, de la Goethe Universität Frankfurt, este asunto se considera desde la perspectiva empresarial, tomando el caso de los ferrocarriles alemanes. En concreto, su trabajo indaga acerca de las estrategias de gestión de crisis entre las seis corporaciones ferroviarias más importantes de Alemania por medio de una metodología de carácter cualitativo que permite comprobar que, para esas empresas, el terrorismo es reconocido como un factor de riesgo aunque no en todas sus dimensiones estratégicas, lo que no obsta para que hayan adoptado ciertas medidas para afrontarlo —singularmente en lo que atañe a la capacitación del personal, la cooperación con los servicios policiales y la comunicación— y den relevancia a los procesos de aprendizaje para mejorar sus procesos de intervención. Al margen de los resultados concretos obtenidos para el caso alemán, este tipo de estudio viene a apuntar una de las posibles líneas de investigación sobre el impacto económico del terrorismo —en la vertiente de la planificación estratégica empresarial— que apenas se ha aplicado en nuestro país.

El quinto de los artículos se adentra en la cuantificación de los recursos que España dedica a las actividades policiales de prevención y represión del terrorismo *yihadista*. **Aurelia Valiño Castro**, profesora en la Universidad Complutense de Madrid, reúne para ello la información disponible, dispersa en distintos programas presupuestarios, y estima los costes de las plantillas policiales —Guardia Civil y Policía Nacional— destinadas a la lucha *antiyihadista* y sus intervenciones, los de las indemnizaciones a las víctimas del terrorismo, los del enjuiciamiento y mantenimiento en prisión de los terroristas detenidos y condenados, y los de las políticas sociales relacionadas con el terrorismo. Aunque la información sobre todo ello no es completa, la autora señala que puede servir de base para un futuro análisis coste-beneficio de la política antiterrorista.

Una parte nada desdeñable de esa política se resuelve actualmente en el terreno militar, de manera que España, en cooperación con sus países aliados, participa en diferentes misiones internacionales con esa finalidad. La descripción de esas operaciones de las Fuerzas Armadas y la cuantificación de los recursos que se emplean en ellas constituye

el objeto del sexto de los trabajos que publicamos. Realizado por las profesoras **Claudia Pérez Forniés**, de la Universidad de Zaragoza, y **Aurelia Valiño Castro**, se muestra en él que la inclusión de objetivos *antiyihadistas* en las misiones internacionales de mantenimiento de la paz ha impulsado el gasto español en esta materia —que actualmente alcanza los 1.000 millones de euros, de los que un 34 por 100 corresponderían a la lucha contra el terrorismo—. Señalan también que su estructura de costes es atípica con relación al gasto de defensa, pues los gastos de personal apenas suponen un 23 por 100 del total, correspondiendo el resto al mantenimiento y repuestos (45 por 100), funcionamiento (30 por 100) y relevo de los contingentes (2 por 100). Y finalmente consideran que, dado el crecimiento de la amenaza terrorista, la financiación de estas misiones debería gravitar menos en el Fondo de Contingencia de los Presupuestos del Estado y más sobre la dotación del Ministerio de Defensa que, lógicamente, debería incrementarse.

Llegamos así al último de los trabajos que se incluyen en este monográfico, en el que **Alberto Colino Fernández**, profesor de la Universidad Pontificia de Comillas de Madrid, indaga en un terreno que ha sido poco explorado por la economía del terrorismo. Se trata de la cuantificación de los beneficios económicos de la paz. Dado que las campañas terroristas continuadas conducen a pérdidas de bienestar que se manifiestan en una contracción de las tasas de crecimiento que experimentan las economías atacadas por las organizaciones armadas, cabe esperar que su cese dé lugar a una mejora del entorno que conduzca a una reactivación de las inversiones y, con ello, a una mejora en el crecimiento del valor añadido y del empleo. Esto es lo que comprueba el profesor Colino mediante la aplicación de la metodología de diferencia en las diferencias a los casos de Irlanda del Norte tras los Acuerdos de Viernes Santo entre los Gobiernos británico e irlandés y el IRA, y del País Vasco tras la tregua pactada por ETA con el PNV en 1998. En ambos casos, el autor encuentra que la paz aceleró el crecimiento de las respectivas economías regionales. No obstante, en Irlanda del Norte ese efecto se fue debilitando a medida que se incrementaba la incertidumbre política derivada de las diferencias políticas entre los actores del Acuerdo. Y en el caso vasco, la ruptura de la tregua frustró el incipiente dividendo de la paz. Aun así, el artículo de Colino evidencia que los efectos negativos del terrorismo no son permanentes y que su final promete un dividendo económico que será tanto más sólido cuanto más rápidos sean los pasos que se den para resolver y finalizar los conflictos de esta naturaleza.

La economía del terrorismo no se agota en los temas que se tratan en esta monografía, por lo que cabe esperar que futuras investigaciones permitan nuevas aportaciones a esta disciplina. Baste señalar como posibles líneas fructíferas de investigación futuras la consideración del riesgo terrorista en la planificación estratégica empresarial y la evaluación coherente de la amenaza ciberterrorista. Para *Información Comercial Española* constituye una satisfacción haber sido la primera revista española de economía en editar un monográfico sobre la materia. Confiemos en que esta experiencia encuentre continuidad en una ulterior ocasión.

## Referencias bibliográficas

[1] FREY, B.S.; LUECHINGER, S. y STUTZER, A. (2007). «Calculating Tragedy: Assessing the Costs of Terrorism», *Journal of Economic Surveys*, vol. 21, nº 1, pp. 1-24.

[2] LANDES, W. M. (1978). «An Economic Study of US Aircraft Hijackings, 1961-1976», *Journal of Law and Economics*, vol. 21, nº 1, pp. 1-31.

[3] RAPOPORT, D. C. (2004). «Las cuatro oleadas del terror insurgente y el 11 de septiembre», En REINARES, F. y ELORZA, A. (eds.). *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*. Temas de Hoy, Madrid, pp. 45-74.

[4] ROMANIUK, P. (2015). «The Estate of Art on the Financing of Terrorism», *The RUSI Journal*, vol. 159, nº 2, pp 6-17.

[5] SANDLER, T. (2009). «The Past and Future of Terrorism Research», *Revista de Economía Aplicada,* vol. 17, nº 50, pp. 5-25.

[6] VALIÑO, A.; BUESA, M. y BAUMERT, T. (2010). «The Economics of Terrorism: An Overview of Theory and Applied Studies». En BUESA y BAUMERT (eds.). *The Economic Repercussions of Terrorism*. Oxford University Press, Oxford, pp. 3-35.

Francisco Cabrillo Rodríguez*
Rocío Albert López-Ibor*
Rogelio Biazzi Solomonoff*

# EL TERRORISMO DESDE EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO

*Este artículo presenta un análisis innovador desde el punto de vista del análisis económico de la regulación de las políticas más eficientes para luchar contra el terrorismo. Se considera que el objetivo más importante de una sanción penal es la disuasión del terrorista. En este estudio, además de analizar la pena de muerte y sus limitaciones y las penas privativas de libertad, se contemplan otras sanciones que pueden coadyuvar a reducir el terrorismo como, por ejemplo, la extensión de responsabilidad a terceros. De igual forma, se consideran también las denominadas políticas benevolentes de reducción de beneficios y de incremento de costes de oportunidad para los terroristas como posibles mecanismos para combatir el terrorismo.*

***Palabras clave:*** *terrorismo, pena de muerte, políticas de benevolencia, prisión.*
***Clasificación JEL:*** *H56, K13, K14, K42.*

## 1. Introducción: el análisis económico del derecho penal

El análisis económico del derecho (AED) es un enfoque interdisciplinario que se interesa por el derecho y su entorno social desde puntos de vista distintos al análisis jurídico tradicional. La particularidad del AED consiste en aplicar la teoría microeconómica al estudio de cuestiones jurídicas e institucionales. De la microeconomía, el AED utiliza sobre todo las teorías sobre el comportamiento humano, para predecir cómo responderán los individuos a los cambios en normas, a las decisiones judiciales, a las cláusulas de un contrato, etc. El AED tiene un enfoque puramente consecuencialista, a diferencia del análisis jurídico tradicional. Por un lado, se intentan elaborar modelos que prevean consecuencias o efectos esperados de la legislación, de las decisiones judiciales, etc., partiendo del supuesto de racionalidad. Por otro lado, mediante el AED se valoran dichas consecuencias o efectos en torno a un análisis de eficiencia.

A fines de los años sesenta del Siglo XX, el AED comienza a aplicarse a los estudios sobre el delito. Como parte determinante de este campo de estudio se encuentra el artículo de Gary Becker (1968) *Crime*

* Universidad Complutense, Madrid.

*and Punishment: An Economic Approach*[1]. La comisión de un delito, en tanto genera un daño o pone en peligro un bien jurídico individual o colectivo, implica la existencia de un daño social. El derecho penal es parte del entorno institucional que cumple la función de desincentivar dichas conductas que producen daños y opera por medio de la imposición de una especie cualificada de sanción, la pena, de modo que los sujetos deban considerar al momento de actuar que entre los costes esperados de su acción se encuentran los que provienen de la pena prevista para el delito en cuestión. El análisis económico del delito supone que los criminales son individuos que actúan racionalmente, como cualquier otro individuo, y buscan maximizar su bienestar. En este contexto, desde el AED se postula que la política para reducir el delito debe responder a un análisis de coste-beneficio. De este análisis se deriva que un individuo cometerá un delito si la utilidad esperada es positiva y no lo hará, en caso contrario. Examinando este modelo, un análisis sencillo indica que incrementos, tanto en la probabilidad como la severidad del castigo, pueden reducir la utilidad esperada y, de este modo, modificar los comportamientos delictivos. Así, es posible proponer la existencia de una función de oferta de delitos, en la que, junto a los beneficios que el delincuente espera obtener, la severidad y probabilidad de la pena influyen en el número de delitos. Por otra parte, es sabido que existen individuos que son proclives al riesgo y personas que se pueden considerar adversas al riesgo; y una mayor probabilidad de ser sancionados va a tener un mayor efecto disuasorio en los segundos que en los primeros.

En el modelo de Becker se presenta en primer lugar una ecuación que representa el daño social neto, que es la diferencia entre el daño causado por un delito y los beneficios que los delincuentes obtienen con sus actos:

$$DS = Dd - Bd$$

Donde *DS* es el daño social, *Dd* el daño causado por los delitos y Bd el beneficio obtenido por los delincuentes.

A partir de este enfoque se puede construir una función que pone en relación el número de delitos que comete un sujeto ($X_j$), con su probabilidad de condena y con el castigo que se le impondrá en caso de ser condenado. La función está negativamente relacionada con *p* (probabilidad) y con *P* (pena prevista). Esta función se puede representar de la siguiente forma:

$$X_j = X_j\,(p, P)$$

La teoría del comportamiento racional del delincuente sugiere que el nivel de actividad delictiva es más sensible a los cambios en la probabilidad de condena que a los que se producen en la magnitud de la sanción.

Este modelo condiciona necesariamente las estrategias para asignar de forma eficiente los recursos en la prevención de los delitos. Aunque intuitivamente se pueda pensar que el objetivo de la lucha contra la delincuencia sea eliminar ésta por completo, y para ello deban destinarse todos los recursos necesarios, la lógica del AED muestra que el objetivo debe ser la minimización del daño o coste social del delito. Esto es, existe un número de delitos óptimo, que será aquel en el que el coste marginal social de la delincuencia no exceda el coste de aumentar los recursos para combatirlos. Becker resume este concepto con estas preguntas: «¿Cuántos recursos y qué nivel de sanciones deberían utilizarse en la aplicación de las leyes penales? ¿Cuántos delitos deberían permitirse y cuántos delincuentes deberían dejar de ser castigados?»[2].

[1] Es ilustrativo exponer con palabras del mismo Gary Becker cómo surgió su pensamiento sobre lo que luego se convertiría en su modelo de análisis: «Comencé a pensar acerca del crimen en los años sesenta después de conducir hasta la Universidad de Columbia para examinar a un estudiante. Llegaba tarde y tuve que decidir rápidamente si dejar el coche en un aparcamiento o correr el riesgo de soportar una multa por aparcar ilegalmente en la calle. Calculé la probabilidad de ser multado, la cuantía de la pena, y el coste de dejar el coche en el aparcamiento. Decidí que era conveniente correr el riesgo y aparcar en la calle».

[2] BECKER, G. (1968). *Crime and Punishment: An Economic Approach.* University of Chicago and National Bureau of Economic Research, p.2.

## 2. La aplicación del modelo de Becker al terrorismo

Una primera aproximación al delito de terrorismo define a éste como un acto ilícito realizado con la finalidad de producir en la población —o en una parte de ella— el temor justificado de ser víctima de delitos similares. Aun así, esta definición es imprecisa pues hay otros delitos que reúnen la misma característica de causar temor en otras personas sin ser considerados como actos terroristas. Por ejemplo, un homicidio cometido por un delincuente para mostrar las consecuencias de que una persona se comporte de una u otra manera. Ejemplos de este tipo de crímenes serían un homicidio u otro delito que cause daños personales para infundir temor a un testigo para que no declare en un juicio o para atemorizar a un deudor con las nefastas consecuencias de no pagar su deuda a un usurero. Lo que distingue al terrorismo de otros delitos que también provocan temor en la población es el móvil. No se trata de delitos «ejemplarizantes» sino delitos cometidos con un móvil político o religioso de cualquier tipo.

Desde el punto de vista del Derecho parece que carece de sentido distinguir un delito terrorista (un asesinato, por ejemplo) de un crimen similar común. Es decir, no tendría por qué haber delitos específicamente terroristas, precisamente porque la motivación con la que el delito se realiza, para el Derecho tiene poca relevancia. La reprochabilidad jurídica del acto de asesinar a alguien no debería cambiar dependiendo del móvil de quien lo ejecute. Sin embargo, desde la óptica del análisis económico sí tendría sentido un tratamiento especial para los delitos de terrorismo, habida cuenta de que los costes y beneficios asociados con ellos varían respecto a otro tipo de delitos. De todas formas, aunque el terrorismo sea un delito especial, distinto de otros por su motivación y por el temor masivo que produce, podemos decir que el modelo de Becker del comportamiento racional del delincuente puede aplicarse también en estos casos. El fanatismo político o religioso del terrorista no implica que supongamos que su comportamiento deba ser irracional en todos los casos. Quien comete o piensa cometer un acto terrorista es perfectamente capaz de valorar los costes y beneficios de éste. Incluso el terrorista suicida, que soporta costes muy elevados, es capaz de comparar el coste de perder su vida con los beneficios que puede obtener. Si se trata por ejemplo de un delito motivado por fanatismo religioso, el beneficio puede ser para el terrorista incluso mayor, en términos de «recompensas» después de la muerte. Así, el terrorista se decantará por delinquir cuando el beneficio esperado sea mayor al coste esperado. Y las implicaciones que este planteamiento trae aparejadas, en cuanto a que la disuasión dependerá de los costes, y éstos de la pena prevista y la probabilidad de condena, también pueden aplicarse al terrorismo, aunque con algunos matices.

El primero se refiere al tipo de actos terroristas, ya que no es posible homogeneizar el análisis para todos ellos. En primer lugar, en lo que se refiere a la magnitud de la pena prevista, es evidente que la influencia de esta variable va a ser distinta para un terrorista suicida que para un terrorista que pretende cometer el acto criminal sin arriesgar su vida. Éste último sí incluirá en el cálculo de sus costes esperados la cantidad de años que puede pasarse en prisión, mientras que el suicida no tendrá en cuenta esta pena. Idéntico razonamiento puede aplicarse para la variable de probabilidad de condena. Ergo, en el caso de un terrorista suicida no hay razón para justificar una pena más grave, por ejemplo, más años de cárcel. Esto no quiere decir que a los actos terroristas suicidas no pueda aplicarse el modelo de comportamiento racional del delincuente, sino que, lo que habrá que incluir en el análisis serán, por ejemplo, costes diferentes, como otros tipos de penas o sanciones (por ejemplo extender la responsabilidad penal a familiares del delincuente). Lo mismo ocurre con la probabilidad de condena ya que si la pena esperada se extiende a otros, además del delincuente, la probabilidad de ser condenado, aun fallecido, importará, ya que

no querrá perjudicar a familiares que puedan ser, a su vez, condenados. La condena social, asociada a cierto tipo de delitos, que puede recaer sobre familiares del terrorista suicida, también influye, de acuerdo al modelo racional *beckeriano*, aun tratándose de este tipo de terrorismo.

Otro matiz importante en la aplicación del análisis económico a los delitos de terrorismo es que la variable que tiene en cuenta la probabilidad de condena cobra más importancia. Se trata de delitos que, de por sí, conllevan una pena muy alta, por lo que la vía más eficiente para conseguir la disuasión es el aumento de la probabilidad de aprehender, juzgar y condenar al terrorista. Además, como se trata de delitos cometidos, por lo general, en el marco de una organización criminal, los terroristas cuentan con más recursos para eludir la acción policial y judicial una vez cometido el delito. La organización criminal brinda apoyo económico y otro tipo de recursos antes y después de cometer el delito por lo que la probabilidad de condena es más baja, *a priori*, en este tipo de crímenes. Por ello tiene sentido que las fuerzas de seguridad del Estado dediquen mayor volumen de recursos a su prevención, cuenten con cuerpos especialmente entrenados en este tipo de delitos y que los juicios sean llevados ante tribunales con competencias específicas en la materia.

Otro aspecto diferencial en el análisis económico del terrorismo, comparado con el de otros delitos, es que el coste social en este tipo de crímenes tiende a ser mayor. No estamos hablando solo del valor económico de los daños directos derivados de actos terroristas, aunque es evidente que los delitos asociados con el terrorismo producen, por lo general, daños mucho más catastróficos que otros delitos, por el número de muertes o lesiones personales y por la cuantía de los daños materiales (en muchos actos terroristas hay involucradas explosiones y otras formas de violencia que causan daños masivos). Hay que considerar también el coste social que trae aparejado el terrorismo en cuanto al temor que genera, a la sensación de inseguridad ciudadana, a la crispación y división por adscripciones ideológicas o religiosas de la ciudadanía y, por fin, a la disminución del atractivo económico que un determinado lugar —país, región o ciudad— sufre por culpa de los ataques terroristas (disminución del turismo, de las inversiones…). En algunos casos, en lugares muy asolados por actos terroristas, la disminución del bienestar social puede asimilarse a la que experimenta una zona en situación de guerra.

Por último, también debe prestarse especial atención al daño social producido por el acto terrorista, en tanto en cuanto este tipo de crímenes genera un aumento de otros delitos. Generalmente delitos comunes tendentes tanto a financiar las actividades terroristas (robos, secuestros para obtener rescates en dinero, trafico de drogas…), como delitos tendentes a proveer logística para ejecutar atentados (robos de coches, tráfico de armas…). Por ello, en el análisis de daño social neto de la actividad terrorista hay que tomar en consideración también este tipo de daños, que pueden ser de una gran gravedad, como se ha observado en algunos países latinoamericanos en años recientes.

## 3. Las penas como instrumento de lucha contra el terrorismo

A lo largo de la historia han sido muy numerosas las formas mediante las que un Estado o un determinado grupo social o político han tratado de combatir a aquellos que ponían en cuestión su capacidad para imponer normas sociales de todo tipo; y las sanciones penales han desempeñado siempre un papel importante. Y tales sanciones tuvieron, por lo general, una gran dureza. Así, por citar solo un hecho que hoy consideraríamos un delito de terrorismo en el pleno sentido del término, el asesino de Enrique IV de Francia —François Ravaillac— fue castigado en el año 1610 con torturas cuya crueldad es todavía recordada por los historiadores. Pero, con el paso del tiempo, la tortura fue rechazada por la mayoría de las sociedades y hoy, realmente, solo hay tres penas relevantes: la multa, la prisión y la muerte. Es cierto que existen otras penas, como el

destierro, la inhabilitación para el desempeño de cargos públicos etc. Pero, a nuestros efectos, las relevantes son las tres antes mencionadas.

Desde el punto de vista de la criminología, la pena que se impone a un delincuente puede cumplir varios objetivos, que van desde la rehabilitación del condenado a su incapacitación para cometer nuevos delitos, pasando por la compensación monetaria de los daños causados y, en especial, la creación de incentivos negativos a la comisión de delitos por parte, no solo de la persona en cuestión, sino también del conjunto de la sociedad. En el caso de los delitos de terrorismo, el primero de estos objetivos, la rehabilitación, aunque no puede ser dejado de lado de forma absoluta, tiene una importancia mucho menor que en otros delitos. Es cierto que una estrategia de reeducación puede dar sus frutos, especialmente en el caso de personas que, desde muy jóvenes, han sido inducidas —a veces con auténtico fanatismo— a la comisión de actos violentos por una determinada causa que es presentada como noble o beneficiosa para la mayoría de la población o una parte importante de ésta. Y, en tal caso, una reeducación adecuada podría tener efectos positivos. Procesos de reeducación de personas con ideologías políticas consideradas rechazables han tenido lugar en diversas ocasiones a lo largo de la historia. Los campos de reeducación en la Rusia de Stalin o en la China de Mao tenían, al menos en teoría, este objetivo, ya que se consideraba que quien no aceptaba con entusiasmo la dictadura comunista era un enemigo, no de los gobernantes o de su régimen, sino de la nación entera. Y puede decirse que, aunque los objetivos fueran evidentemente muy diferentes, los procesos de desnazificación que tuvieron lugar tras la Segunda Guerra Mundial tenían un objetivo similar, si bien en este caso era convencer a los implicados de las virtudes de un sistema democrático y la superioridad de éste sobre una dictadura. Pero si en una persona está muy arraigado el convencimiento de que la causa por la que lucha justifica la utilización de cualquier método, aunque éste tenga como efecto la muerte de personas inocentes, lo más probable es que no se consiga la rehabilitación del terrorista.

La pena dirigida a compensar los daños causados también es, en muchas ocasiones, poco relevante en este contexto, incluso en el caso en el que se logre hacer efectiva una sanción pecuniaria, lo que podría ocurrir si se extendiera la responsabilidad a otras personas —especialmente personas jurídicas—, como veremos más adelante. Pero los daños causados por las acciones terroristas tienen, con frecuencia, una naturaleza y una gravedad tal que hacen muy difícil la compensación; incluso en el caso —muy hipotético— de que se pudiera conseguir una sanción monetaria muy elevada.

Hay que centrarse, por tanto, en los dos objetivos fundamentales y ver en qué grado las posibles penas contribuyen a lograrlos. En lo que a la incapacitación hace referencia, ésta puede ser conseguida tanto por la pena de prisión como por la pena de muerte. No cabe duda de que, a efectos de incapacitación pura, esta última debería ser la más eficiente. Por una parte, consigue la incapacitación definitiva del terrorista; y, por otra sus costes son relativamente reducidos. Pero la pena de muerte plantea muchos problemas. En primer lugar, son numerosos los países en los que tal pena, simplemente, no existe, por establecerlo así una norma legal. Además, los costes, en teoría muy reducidos, pueden llegar a ser muy altos si se ofrece al acusado la posibilidad de numerosos recursos, que hacen que, por ejemplo, en un país como Estados Unidos, los costes de cada pena de muerte sean extraordinariamente elevados, no solo por los costes procesales que implica, sino también porque el sistema hace que, en la práctica, sean habituales retrasos de 15 o 20 años —e incluso más en algunos casos— desde el momento en el que el tribunal dicta la primera sentencia hasta el día de la ejecución. Muy distinto es, en cambio, el caso de un país como China en el que la pena de muerte se aplica con plazos y costes mucho menores. De hecho, se ha utilizado, en años recientes, como sanción a delitos de terrorismo, especialmente en la provincia de Xinjiang.

No cabe duda de que la pena de muerte en EE UU produce unos efectos mínimos en lo que se refiere a la incapacitación de los terroristas. En aquel país, el terrorismo es un delito federal, por lo que si alguien es condenado por un acto terrorista puede ser sancionado con la pena de muerte aunque su acción haya tenido lugar en Estados en los que dicha pena ha sido abolida. El número de condenas a muerte por delitos de terrorismo es extremadamente bajo. El caso más reciente es el de Dzhokhar Tsarnaev, autor del gravísimo atentado en el maratón de Boston el año 2013, que ha sido condenado a muerte por un tribunal federal, a pesar de que la pena de muerte no está en vigor en el estado de Massachusets, donde ocurrieron los hechos; y la sentencia no se ha ejecutado todavía. En realidad, en las últimas décadas, solo ha sido ejecutada por delitos de terrorismo en EE UU una persona, Timothy McVeigh, el autor del atentado con bombas en Oklahoma City el año 1995.

La pena de cárcel es, sin duda, la más utilizada para combatir delitos de terrorismo y lograr la incapacitación de terroristas, incluso en aquellos países en los que la pena de muerte puede aplicarse. En el caso de EE UU, el número de personas encarceladas por delitos de terrorismo no ha cesado de crecer en los últimos años, pasando de algo más de 280 en 2007 a algo más de 440 en 2015[3]. Y es interesante señalar que, de éstos, menos de 100 son norteamericanos, proviniendo el resto de países extranjeros. Entre los norteamericanos, los delitos dominantes son los atentados con el objetivo de la defensa de la supremacía blanca frente a minorías étnicas y actividades terroristas en apoyo a causas ecologistas.

Desde el punto de vista del análisis económico del derecho, el objetivo más importante de una sanción penal es la disuasión. Se trata, en esencia, de crear incentivos negativos a la realización de acciones terroristas; y de conseguir que, de acuerdo con el modelo básico presentado en la introducción, los costes esperados de cometer un acto terrorista sean superiores a los beneficios que su autor espera conseguir. A este objeto, un Gobierno puede incidir tanto en la gravedad de la sanción como en la probabilidad de que ésta realmente se aplique, ya que ambas tienen derivadas con signo negativo en relación con el número y la gravedad de los delitos. Es posible elevar la probabilidad de detención y sanción tanto mediante un mayor empleo de recursos humanos y materiales como mediante normas jurídicas más eficientes. Pero, dado un valor determinado de dicha probabilidad, una agravación de la pena eleva el coste esperado para el delincuente y, por tanto, aumenta la disuasión. En este sentido, y con todas las limitaciones antes señaladas, la pena de muerte debería ser la que mayor capacidad de disuasión produjera[4].

Es interesante señalar que el país seguramente más afectado por el terrorismo, Israel, no utiliza la pena de muerte para combatirlo, aunque su legislación no ha abolido dicha pena en situaciones de guerra y para determinados delitos relacionados con el genocidio, traición, crímenes de guerra, etc., y algunos juristas plantean que, dado el carácter bélico de ciertas actividades terroristas, sería posible aplicarla. Pero, hasta ahora, todos los intentos de hacerlo han sido rechazados por una amplia mayoría de la población.

Por otra parte, como hemos señalado en el apartado anterior, los efectos disuasorios de una condena a muerte no serían los mismos en todos los casos. Por ejemplo, para un fundamentalista musulmán convencido de que si muere —o es ejecutado

[3] Estas cifras no incluyen a los encarcelados en la prisión de Guantánamo, que ascendían, en las mismas fechas, a 89 individuos.

[4] Existe una amplia literatura sobre los efectos disuasorios de la pena de muerte, que cobró fuerza a partir del conocido artículo de EHRLICH, I. (1975). «The Deterrent Effect of Capital Punishment, A Question of Life and Death». (*American Economic Review,* vol. 65, junio); y hay numerosos estudios empíricos sobre el tema. No hay, sin embargo, acuerdo entre los especialistas sobre la eficiencia real de la pena de muerte a la hora de reducir el número de asesinatos allí donde se aplica. Las peculiaridades de los procedimientos en Estados Unidos, la posibilidad de presentar recursos a lo largo de muchos años y la dilación con respecto a las ejecuciones, cuando finalmente se aplica la pena, complican, sin duda, el análisis de las conclusiones de los estudios empíricos.

posteriormente— por haber cometido un acto terrorista, Dios se lo premiará y gozará de una existencia feliz en el más allá, la disuasión será mucho menor que la existente en el caso de un cristiano, cuya religión condena el homicidio y que difícilmente podrá imaginar una vida feliz futura si muere por haber actuado como un terrorista.

Este aspecto de las creencias no es irrelevante y permite el diseño de penas que, de alguna manera, afecten a los beneficios que el terrorista espera obtener después de la muerte. Por ejemplo, a lo largo de la historia reciente, se ha enterrado en diversas ocasiones a terroristas musulmanes envueltos en pieles de cerdo o se ha colocado en su tumba restos de estos animales. El objetivo de esta práctica sería mostrar a aquellos que en el futuro piensen cometer atentados terroristas, que serán tratados de la misma manera; y, de acuerdo con sus creencias, esto les impediría disfrutar del paraíso. Esta medida podría tener realmente efectos disuasorios, en cuanto que elevaría de forma significativa el coste de la pena para el terrorista; y haría que no le compensara realizar un acto que, si fuera sancionado con otras penas que podrían ser consideradas más graves por la mayoría de la gente, le convendría realizar. Pero hay que tener en cuenta que el coste de la pena es subjetivo y una determinada sanción puede tener efectos muy diferentes en distintas personas, de acuerdo con los argumentos particulares de sus funciones de utilidad. Por ello, la aplicación de este tipo de sanciones plantea una contradicción importante. Supongamos que un país decide no aplicar la pena de muerte ni siquiera a los delitos de terrorismo más graves porque la mayor parte de su población piensa que se trata de una pena inaceptable por ser excesivamente cruel. Para esta población, envolver un cadáver en una piel de cerdo puede parecer una cuestión de poca importancia, al menos comparada con la muerte o una larga condena de cárcel. Pero esto no es así para otras personas; y para un delincuente puede ser una sanción mucho más grave que la pérdida de la vida. Por lo tanto, si se rechaza aplicar penas como la tortura o la muerte por su carácter especialmente cruel, habría que plantearse una cuestión de difícil respuesta: ¿cuándo una pena —que puede tener efectos disuasorios eficientes— debería ser rechazada por ser socialmente inaceptable, si las preferencias de quienes forman una colectividad son significativamente distintas a este respecto?

Los datos muestran, de forma indiscutible, que, actualmente, la disuasión en este tipo de delitos, como en muchos otros, se centra en la pena de prisión; y los debates sobre la dureza —o falta de severidad— de las condenas y la comodidad —o excesiva incomodidad— de los establecimientos penitenciarios son los mismos que se plantean en relación con otros delitos graves. Poca duda cabe de que una pena de prisión más elevada tiene mayores efectos de disuasión que otra más reducida. Y si lo que se pretende es no solo reducir el número de delitos de terrorismo, sino reducir especialmente el número de los delitos más graves, las penas deben ser significativamente más duras cuanto mayor es la gravedad del delito.

En muchos países existe la pena de cadena perpetua, que puede, incluso, llevar aneja la imposibilidad de revisión futura. En España se planteó recientemente un debate sobre la introducción de la denominada pena de prisión permanente revisable, que afectaría en concreto a determinados delitos terroristas especialmente graves. La reforma fue aprobada con el voto en contra de los partidos políticos de la oposición, y diversos penalistas consideraron que esta reforma legal no tendría efectos positivos para reducir la inseguridad ciudadana, afirmación que nunca fue fundamentada en datos reales o estudios empíricos comparados. De hecho, en España carecemos, hoy por hoy, de estudios cuantitativos fiables sobre los efectos disuasorios de las sanciones penales, que ayudarían, sin duda, al diseño de las políticas más adecuadas para combatir determinados delitos, entre ellos los relacionados con el terrorismo.

Es difícil desagregar los costes de mantener un sistema penitenciario diferente para diversos tipos de delincuentes. Lo que la experiencia norteamericana

muestra es que el encarcelamiento de terroristas especialmente peligrosos resulta significativamente más caro; y se han habilitado prisiones de alta seguridad —o zonas especiales en prisiones ordinarias— para ellos. Se trata, sin duda, de un coste elevado; pero inevitable si se quiere utilizar la prisión como medio para reducir el número de futuros actos terroristas.

## 4. La extensión de la responsabilidad penal

Un tema relevante en los delitos de terrorismo es la posibilidad de que las sanciones pecuniarias sean impuestas no solo a quien ha cometido el delito, sino también a otras personas directamente ligadas a él. Una característica básica de las penas pecuniarias es, en efecto, que no pueden ser aplicadas y no tienen, por tanto, efectos sobre la futura conducta del delincuente cuando éste carece de bienes. Si éste no dispone de dinero o no es propietario de una casa, por ejemplo, resulta para él irrelevante que se le imponga una sanción de esta naturaleza. Pero, ¿qué ocurre si familiares o personas estrechamente ligadas a él disponen de bienes? Y otra cuestión importante, ¿en qué grado influye el hecho de que quien comete el delito sea o no menor de edad?

Es posible citar, ciertamente, muchos casos en los que personas no directamente culpables son sancionadas. Las indemnizaciones de guerra son pagadas por todos los habitantes del país vencido, aunque se hubieran opuesto a su propio Gobierno. No cabe duda de que el Estado alemán y el Estado japonés cometieron graves crímenes en la Segunda Guerra Mundial; pero es evidente también que la inmensa mayoría de los muertos en los bombardeos de Hiroshima, Nagasaki o Dresde eran inocentes de tales acciones y sus ciudades fueron destruidas, a sabiendas de que no eran objetivos militares. De hecho, el objetivo de los ataques era causar daño a la población civil, que había colaborado con tales Gobiernos o al menos permitido su existencia, y que su sufrimiento fuera un factor de presión para que aquellos cesaran las hostilidades.

Otro caso, más reciente, que tiene rasgos característicos de una guerra y de delitos de terrorismo, al mismo tiempo, es el de los ataques que, a lo largo de ya bastantes años, se han realizado al Estado de Israel desde zonas limítrofes, como Palestina o el Líbano. En la represión de estos actos se han aplicado sanciones que afectan a los padres o familiares más próximos del terrorista. Como, dado el tipo de sociedad en el que tienen lugar estos delitos, no es posible, en la mayor parte de los casos, establecer una pena pecuniaria, se procede, por ejemplo, a la demolición de la casa. El Estado de Israel ha aplicado con mucha frecuencia esta política y se calcula que la cifra de casas demolidas en los últimos 50 años puede ser superior a 40.000 —tanto por motivos de precaución como de castigo— en acciones que buena parte de la doctrina jurídica internacional considera de muy dudosa legalidad.

En el estudio de este tipo de sanciones la literatura del análisis económico del derecho utiliza, con frecuencia, la argumentación desarrollada en el estudio de la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Aunque se trate de un supuesto nuevo en el derecho español, en Estados Unidos existe una jurisprudencia de más de un siglo, de acuerdo con la cual las sociedades pueden ser responsables penalmente de acciones delictivas realizadas por sus empleados. El objetivo de esta construcción jurídica es doble. Por una parte, se trata de sancionar a la empresa que se beneficia del comportamiento delictivo de sus empleados. Pero, por otra —y esto es especialmente relevante en el tema que nos ocupa— se intenta crear incentivos a que el control —y la prevención— de las conductas ilícitas de tales empleados sea realizado por aquellos que pueden hacerlo con menores costes; en nuestro caso, los administradores de la empresa.

¿Es aplicable esta idea a los delitos de terrorismo? Ciertamente en algunos casos; pero, desde luego, no en otros. Supongamos el caso de una empresa que contribuye al blanqueo de fondos de una organización terrorista o, incluso, financia de alguna manera sus

actividades. Supongamos que hay pruebas que incriminan al gerente en estas acciones ilícitas; pero no hay pruebas, en cambio, de que el Consejo de Administración estuviera al corriente de lo que sucedía o, al menos, tuviera noticia de ellas. El gerente es responsable penalmente, sin duda; ¿debería serlo también la empresa? Parece que, en este supuesto, tendría sentido dar una respuesta positiva. Es cierto que la empresa podría no haberse lucrado de esta actividad[5]. Pero el tema de la asimetría de la información está presente, en todo caso. La policía y los jueces pueden investigar lo que ha hecho el gerente y encontrar las pruebas necesarias para acusarlo de colaborar con la organización terrorista; pero tal información podría ser obtenida más fácilmente por los administradores de la sociedad, lo que permitiría reducir las conductas delictivas con costes más bajos para el conjunto de la sociedad. Y no cabe duda de que la posibilidad de que la empresa pueda ser sancionada por su falta de diligencia obliga a cambiar los métodos de control internos.

## 5. Un caso interesante: la denominada *kale borroka*

Un ejemplo interesante de atribución de responsabilidad civil y obligación a soportar el coste de los daños en el caso de un procedimiento penal, por parte de personas no directamente implicadas en los hechos, lo encontramos en el caso de los padres o tutores de los autores de los hechos. El Código Penal español establece en su artículo 120, 1º que serán responsables civilmente, en defecto de que lo sean criminalmente, los padres o tutores, por los daños causados por los delitos o faltas cometidos por los mayores de 18 años sujetos a su patria potestad o tutela o que vivan en su compañía, siempre que haya, por su parte culpa o negligencia. Y, en el año 2000, la Ley de 12 enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, estableció que, cuando el responsable de los hechos cometidos sea un menor de 18 años, responderán solidariamente con él de los daños y perjuicios causados sus padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho, por este orden. Cuando éstos no hubieran favorecido la conducta del menor con dolo o negligencia grave, su responsabilidad podrá ser moderada por el juez según los casos.

Las diferencias entre ambos artículos son significativas. Y la propia exposición de motivos de la ley de 2000 considera, en su apartado 8, que la responsabilidad solidaria con el menor en estos casos constituye un principio «en cierto modo revolucionario». La norma afecta, claramente, a la prevención de los delitos de terrorismo callejero, que se han venido cometiendo en el País Vasco español durante muchos años (*kale borroka*). Dos son los aspectos relevantes. En primer lugar, al no poner límite inferior a la edad de quien realiza la acción de terrorismo callejero, se extiende a los padres y tutores de menores la obligación de indemnizar y se evita que se utilicen personas de corta edad para este tipo específico de terrorismo. Y, además, una cuestión muy importante desde el punto de vista del análisis económico: la ley cambia el principio de responsabilidad por culpa por la regla de responsabilidad objetiva. Es decir, en la disposición del Código Penal la responsabilidad pecuniaria solo existe si los padres o tutores han seguido una conducta culposa o negligente, al no adoptar, pudiéndolo haber hecho, medidas que hubieran impedido el hecho delictivo del menor. En la ley de 2000, en cambio, no es preciso que exista negligencia para generar la responsabilidad pecuniaria. Es cierto que el artículo matiza dicha responsabilidad, al permitir al juez moderar la indemnización si no hubiera dolo o falta grave. Pero el establecimiento de la regla de responsabilidad objetiva hace mucho más difícil, sin duda, que los padres puedan evitar el pago de la indemnización.

[5] Cuestión diferente es que podría haber obtenido ventajas en cuanto que el grupo terrorista no atentara contra sus instalaciones ni exigiera «impuestos revolucionarios» para permitirle hacer sus negocios con tranquilidad; pero no discutiremos aquí este tema.

Dado que el objetivo de esta política es crear incentivos para evitar comportamientos delictivos —de terrorismo callejero en nuestro caso— hay que plantearse cuál de las dos normas puede resultar más eficiente. Como principio general, para conseguir este objetivo, el coste esperado del que paga debe ser mayor que el beneficio de su acción. Y, de acuerdo con un resultado bien conocido del análisis económico del derecho, ambas reglas de responsabilidad pueden conseguir este objetivo. Pero existe una diferencia importante. En el caso de la responsabilidad objetiva es preciso conocer el daño esperado; pero no el coste de adoptar reglas de precaución. En cambio, para aplicar la regla de responsabilidad por culpa, es preciso fijar previamente un estándar de comportamiento que establezca cuándo una determinada conducta puede ser considerada negligente.

El cálculo de los daños causados por una acción de terrorismo callejero se puede determinar con cierta facilidad, al menos si no se producen daños personales y no se toman en consideración los efectos a medio plazo sobre determinadas actividades económicas, como el turismo o el comercio. Mucho más complejo es, sin embargo, estimar los estándares y los costes de una política de prevención en el caso de responsabilidad por culpa. En el caso de accidentes en procesos industriales, tales estándares pueden ser fijados de acuerdo con los usos del sector; pero medir la negligencia en lo que se refiere al control sobre los hijos o, incluso, al tipo de educación que se les ha impartido resulta extremadamente difícil. Hay que concluir, por ello, que, en este caso concreto, aplicar la regla de responsabilidad objetiva a los padres cuyos hijos menores causen daños tiene sentido, ya que la elección de dicha regla tendrá como efecto un mayor grado de disuasión.

¿Confirman los datos esta conclusión? Dada la complejidad de los hechos y la influencia que, en los delitos de *kale borroka*, pueden tener las circunstancias o estrategias políticas de cada momento, es difícil llegar a una conclusión precisa. Pero disponemos de datos que indican, al menos, una reducción significativa del terrorismo callejero tras la aprobación de la mencionada Ley de la responsabilidad penal de los menores. En concreto, los actos de terrorismo callejero en el País Vasco aumentaron sustancialmente a mediados de la década de 1990, llegando a superar las 1.100 acciones en 1996. Tras reducirse en los años siguientes, volvieron a crecer hasta superar los 750 el año 2000; y, después, con algunas oscilaciones, cayeron de forma significativa, siendo inferiores a 200 en 2008 e inferiores a 100 a partir de 2011[6].

El hecho de atribuir responsabilidad penal a personas físicas o jurídicas no directamente implicadas en los delitos sancionados tiene también costes que hay que tomar en consideración. En nuestro ejemplo de la responsabilidad penal de las empresas, existe el problema de que no solo se sanciona a su gerente —por haber cometido el delito— y sus administradores —por no haber tenido la diligencia debida—. El conjunto de *stockholders* y *stakeholders* de una empresa sufre los efectos de la sanción. Por poner solo un ejemplo, en el conocido caso Arthur Andersen —empresa que fue condenada por haber colaborado en las acciones fraudulentas de Enron y haber destruido documentación que podría haber servido para incriminar a dicha empresa— la inmensa mayoría de los casi 20.000 empleados que trabajaban para la consultora y perdieron su empleo como consecuencia del juicio contra la compañía no tenían absolutamente ninguna información sobre lo que sus colegas estaban haciendo con las cuentas y los documentos de Enron.

Menos problemas plantea el caso de los padres obligados a pagar por los daños causados por sus hijos en la guerrilla callejera. En este caso, los padres tienen posibilidad de controlar la actividad de sus hijos, al menos por dos vías. La primera, de carácter educativo: quien vea que puede tener que pagar por los daños causados por el hijo, procurará no exaltar determinados tipos de comportamiento, incluso en el

[6] Datos del Ministerio del Interior (hasta 1999) y Cátedra de Economía del Terrorismo (desde 2000).

caso —no infrecuente— de que realmente esté a favor de ellos. La segunda, mediante el control directo de la actividad de sus hijos menores.

Si los padres están en contra de la *kale borroka*, actuar para que sus hijos no participen en ella les supondrá una utilidad directa, además de evitarles el coste de indemnizar por los daños causados. Pero, incluso, si estuvieran a favor de la guerrilla callejera, su comportamiento racional sería tratar de evitar que sus hijos participaran en ella y actuar como *free-riders*. De esta forma, obtendrían utilidad de las actividades de otros jóvenes y conseguirían que fueran otros los que soportaran los costes. En el lenguaje de la economía del bienestar, si tienen que pagar por los daños causados por su hijos, internalizan los costes que estos generan; lo que supone que la oferta de guerrilla callejera se reduce.

Ahora bien, en determinados supuestos, extender la responsabilidad penal a terceros puede tener efectos contraproducentes. Si la sanción consiste, por ejemplo, en la demolición de la casa de la familia de un terrorista joven, tal actuación supone, de alguna manera, integrar a toda la familia en el delito. Es posible que, *a priori*, la familia intente separarse —al menos formalmente— de la actividad del terrorista y procurar que no utilice la casa. Pero si tal relación ha quedado establecida, podría ocurrir que la familia, una vez sufrido el daño, colaborara con el grupo terrorista, ya que esta conducta no implica un aumento de la sanción. Y, además, la propia sanción puede justificar, *a posteriori*, la actividad del terrorista y contribuir a que otros miembros de la familia que ha sufrido el daño realicen en el futuro acciones de tal naturaleza. Los datos sobre los efectos de esta política de demoliciones no son concluyentes. Benmelech, Berrebi y Klor realizaron en 2010 un estudio empírico sobre el tema, que analiza la relación entre demoliciones y ataques suicidas. Sus resultados indican que las denominadas demoliciones «punitivas» —es decir, las realizadas como sanción de actos terroristas previos— habrían tenido efectos disuasorios, reduciendo el número de ataques suicidas; pero las demoliciones «preventivas», es decir, aquellas que se justifican por el riesgo de que la casa sea utilizada como base para realizar actividades terroristas, habrían tenido el efecto contrario, al elevar el número de ataques suicidas[7].

## 6. Políticas alternativas para luchar contra el terrorismo

### Reducción de los beneficios del terrorismo

En el comportamiento del delincuente no influyen solamente las penas establecidas para determinados tipos de actos y la probabilidad de que se apliquen. El terrorista actúa buscando determinados objetivos; y en ellos pueden influir también las políticas de prevención. De acuerdo con Schelling (1991), el terrorismo tiene tres objetivos fundamentales: en primer lugar, mediante sus actos, los terroristas quieren captar la atención del público sobre sus reivindicaciones políticas. Por ello, cuanta más repercusión mediática tengan sus actos mayor éxito atribuirán a sus acciones. Además, los terroristas buscan desestabilizar el sistema político, de modo que cuando la legitimidad del poder político se ve amenazada, sus posibilidades de éxito en su beligerancia mejoran sustancialmente. En tercer lugar, los terroristas persiguen menoscabar la economía de un territorio, tratando de trasladar el coste del terrorismo sobre la población con el objeto de que la misma acabe cediendo a sus presiones. Así, cuanto más desestabilizada se encuentre la economía de una zona debido al terrorismo, mayores serán los beneficios marginales de dichos actos.

En definitiva, se deben introducir métodos que reduzcan los beneficios marginales del terrorismo. Desde la literatura académica, se plantean diversas políticas de lucha contra el terrorismo basadas en la

[7] El trabajo, titulado «Counter-Suicide-Terrorism Evidence from House Demolitions», fue publicado como *Working Paper* 16.493 del National Bureau of Economic Research.

reducción de los beneficios marginales. Frey (1988, 1999) sugiere que las autoridades deberían abstenerse, en la medida de los posible, de atribuir un incidente terrorista en particular a un grupo determinado, con el fin de que no pueda ser reivindicado por un grupo concreto. Es más, se debe considerar que son muchos los potenciales autores del acto terrorista, eliminando los beneficios que obtienen los terroristas de sus actuaciones por la publicidad del Gobierno y de los medios de comunicación. No se trata de mentir, sino de evitar confirmar autorías exclusivas a un determinado «grupo» hasta que la autoría no quede demostrada fehacientemente; de modo que la información se diluya a lo largo del tiempo.

Por otra parte, Frey y Luechinger (2002) consideran que otro medio para disminuir el daño que al poder político de un país podría causarse por ataques terroristas sería la descentralización, tanto de la actividad política como de la economía. La idea básica es que un sistema de gobierno con muchos centros de poder diferentes es más difícil que pueda ser desestabilizado por un ataque terrorista. Al existir varios órganos de poder, incluso distribuidos en varias regiones, se reduce la probabilidad de asestar un golpe muy grave al país en cuestión. De modo, que, si uno de los centros es atacado por los terroristas, otros órganos pueden hacerse cargo de las tareas del centro objeto de ataque. Así, el beneficio marginal de la actividad terrorista a través de la agresión a la estabilidad económico política puede reducirse a través de la división de poderes y el federalismo.

Sandler, Tschirhart y Cauley (1983), Sandler y Lapan (1988), Scott (1993), Sandler y Enders (2002) señalan otra política mediante la cual se reducen sustancialmente los beneficios del acto terrorista que supone la captura de rehenes. Así, una política de no negociación, bajo ningún concepto con los terroristas, induce a éstos a no llevar a cabo dichos actos, puesto que son conscientes de que no pueden obtener ningún beneficio de ellos. Para que la estrategia de no negociación sea efectiva es necesario que existan compromisos previos creíbles de no negociación y se genere una reputación clara en este sentido. Además, esta política solo funcionará como método de prevención de ataques si partimos de la base de que los terroristas están únicamente motivados por los beneficios que podrían suponer las concesiones, y si existe incertidumbre sobre los costes que los diferentes resultados pueden suponer para el Gobierno y/o los terroristas.

Con el secuestro y posterior asesinato de Miguel Ángel Blanco, sus asesinos quisieron negociar con el acercamiento de los presos de ETA al País Vasco, pero el Gobierno, con todo el sacrificio que ello implicaba, no negoció, demostrando a ETA la determinación de las instituciones de luchar y no negociar bajo ningún precio con la banda terrorista. Desde entonces ETA siguió extorsionando y matando, pero no utilizó el secuestro como instrumento para conseguir fines políticos. La determinación de la política de no negociación ante el secuestro de Miguel Ángel Blanco puso de manifiesto que los terroristas no consiguieron su objetivo: acercamiento de presos versus vida de un inocente.

Por el contrario, cuando en 2008 se produjo el secuestro del buque atunero Playa de Bakio en el Océano Índico, se decidió que la fragata de la Armada Española, que estaba en las inmediaciones del buque secuestrado, no interviniese, de acuerdo con las órdenes emanadas por el gabinete de crisis de la Presidencia del Gobierno. El secuestro se resolvió mediante el pago del dinero. El criterio fue no iniciar ninguna acción militar y pagar para no poner en peligro la vida de los pescadores secuestrados. Pero la solución del pago del rescate a los piratas y la inacción de un poderoso buque de la Armada fue un mal precedente que contribuyó a motivar futuros secuestros de buques españoles. Tras este ataque, en 2009 los piratas somalíes secuestraron el buque Alakrana y mantuvieron a sus tripulantes durante 49 días en cautiverio hasta que se pagó un nuevo rescate. Los últimos datos (mayo de 2016) señalan que la flota

de atuneros españoles ha sufrido más de 90 ataques probablemente porque los terroristas-piratas eran y son conscientes de que hay posibilidades de negociación cuando se captura una nave española. La misma argumentación podría utilizarse en los casos de secuestros de cooperantes o periodistas en zonas de guerra o conflicto social grave.

**Incremento de los costes de oportunidad de participar en actos terroristas**

Otra forma efectiva de luchar contra el terrorismo es incrementar el coste de oportunidad de los terroristas. Este mecanismo consiste en hacer crecer la utilidad que los potenciales terroristas pueden obtener por no tomar parte finalmente en actos terroristas. Cuanto mayores sean los costes de oportunidad de dedicarse al terrorismo, menores serán los incentivos a que un potencial terrorista cometa un acto de esta naturaleza. Cuantas más oportunidades tenga un individuo de obtener beneficios en una actividad legal (programa de protección de testigos, ofertas de trabajo en otros países, contactos formales e incluso participación política), menos interesado estará en llevar a cabo actividades delictivas.

Estas políticas pueden consistir en ofrecer incentivos a activistas terroristas en forma de dinero, reducción de penas, asegurarles una vida alternativa si están dispuestos a dejar la organización y dar datos de la misma y de sus proyectos. Estos mecanismos han sido utilizados en el pasado, en el caso de la Brigate Rosse en Italia, la Rote Armee Fraktion de Alemania o la Action Directe en Francia. Estos programas tuvieron un éxito notable al facilitar información detallada a la policía, lo que permitió asestar importantes golpes a las cédulas terroristas como la Brigadas Rojas, a principios de los años ochenta del Siglo XX.

Esta estrategia tiene diferentes ventajas sobre otras formas de lucha contra el terrorismo: en primer lugar, cuanto más oportunidades fuera del terrorismo tenga esa persona, su dependencia respecto al grupo se reduce sustancialmente. Se facilita su salida del entorno terrorista. Además, estas nuevas posibilidades pueden generar potenciales conflictos dentro de la organización. No es posible determinar *a priori* quién podría decidir salir de la organización y convertirse en un traidor, lo que a su vez disminuye la efectividad del grupo terrorista. Por el contrario, una política de disuasión aumenta la solidaridad dentro de los miembros del grupo (Wintrobe, 2002)[8]. Podría llegar a darse el caso que la interacción de estas personas con otras personas de grupos no terroristas aumentaran las oportunidades de una solución pacífica en el futuro.

Sin embargo, este mecanismo de incrementar el coste de oportunidad de dedicarse al terrorismo también tiene posibles inconvenientes, ya que, al facilitar la salida del grupo terrorista también reduce las barreras de entrada. Los individuos actúan racionalmente y, si pueden, con costes relativamente bajos, por lo que abandonar el grupo cuando lo deseen, por disponer de otras oportunidades, podría suponer tener menos dudas a la hora de ingresar en una banda armada. Este es un argumento que se utiliza a menudo al analizar las diferentes políticas para luchar contra las drogas pero, en realidad, no hay evidencias concluyentes de que facilitar la salida induzca a estimular la entrada. Además, estas políticas también han sido muy criticadas por su alto coste y por importantes contradicciones en el tratamiento a los terroristas y sus familiares, que van en contra de la defensa de las víctimas.

[8] WINTROBE (2002) considera que los terroristas suicidas son racionales y que realizan este tipo de actos para conseguir el reconocimiento del grupo al que pertenecen. Este tipo de individuos persiguen pertenecer a un grupo con el que se identifiquen, y esa pertenencia la adquieren precisamente a través de su participación en grupos terroristas. Como parte de éstos, el autor considera que obtienen beneficios de la cohesión social del grupo que los respalda. De igual modo que la sociedad en ocasiones realiza sacrificios de algunos de sus miembros para el buen funcionamiento de la misma, en algunos grupos radicales, esta permanencia al grupo implica la disponibilidad de sacrificar algunos de sus miembros. WINTROBE mantiene que los ataques suicidas son una «solución de esquina» en la que algunos individuos sacrifican todo, incluso su vida, por el interés del grupo en su conjunto.

Todo ello no significa que este sistema de políticas benevolentes sea la única estrategia a considerar ni que siempre funcione bien. En realidad, una combinación de diferentes tipos de estrategias —disuasorias y benevolentes— adaptadas al tipo de organización política con la que se esté tratando puede obtener los mejores resultados. Los problemas que ha planteado recientemente el discutido Acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla terrorista FARC constituyen, sin embargo, un buen ejemplo de la complejidad de estas estrategias.

## 7. Conclusiones

La aplicación del análisis económico al estudio del terrorismo y a los métodos para luchar contra él ofrece soluciones alternativas a las tradicionalmente estudiadas desde un punto de vista estrictamente jurídico o en términos de cuantificación económica al problema. La primera conclusión que de este análisis se obtiene es que, en los casos de terrorismo, el sistema penal debe tener como objetivo principal la disuasión de la comisión de nuevos actos de esta naturaleza. Se trata de crear incentivos negativos a la realización de acciones terroristas; y de conseguir que los costes esperados de cometer un acto terrorista sean superiores a los beneficios que su autor espera conseguir de ellos. Así, las dos variables fundamentales sobre las que se puede actuar desde la regulación son la gravedad de la sanción y la probabilidad de que ésta realmente se aplique. En este sentido, parecería que la pena de muerte debería ser la sanción más eficiente en términos disuasorios; pero lo cierto es que tiene una serie limitaciones desde el punto de vista de la ética, que en la mayor parte de los países impide su aplicación. Por ello se utilizan como principal instrumento de sanción las penas de privación de libertad, a pesar de su elevado coste.

Es importante también tener en cuenta las motivaciones de los terroristas para determinar, tanto la cuantía como el tipo de penas, que sean más eficientes para conseguir una mejor disuasión. Así, en los supuestos de terrorismo por causas religiosas, las creencias no deberían ser irrelevantes y el diseño de las penas debería contemplar mecanismos que afecten tanto a los beneficios que el terrorista espera obtener —incluso después de la muerte— así como los costes que su familia podría sufrir por sus actos. Por ello, en este artículo se discute la posibilidad de establecer penas muy diferentes a las sanciones tradicionales, como podrían ser, para un musulmán, ser enterrado con una piel de cerdo para evitar que pueda disfrutar de las glorias del paraíso; si bien se apunta que este tipo de soluciones tampoco está exento de dificultades de tipo ético y de diseño de normas sociales. De igual modo, y no solo para los supuestos de terrorismo religioso, se analiza la extensión de la responsabilidad penal a la familia o la empresa como instrumentos eficientes para luchar contra el terrorismo. Así, en España, la Ley reguladora de la responsabilidad civil de los menores establece la aplicación de la regla de responsabilidad objetiva a las familias por los actos cometidos por menores, lo que parece que ha sido un método eficiente para luchar contra el terrorismo callejero de la *kale borroka.*

Como en la decisión de cometer o no un acto terrorista no cuenta solo la sanción, sino también los beneficios esperados por su autor, hay que analizar también medidas cuyo objetivo sea, bien reducir los beneficios de tales acciones (reducir la publicidad de las acciones terroristas, descentralización del poder para evitar ataques certeros, políticas de no negociación de rehenes…), bien elevar el coste de oportunidad de formar parte de un grupo terrorista (mayor número de actividades en el ámbito legal, programas de testigos…), ya que estas estrategias pueden contribuir también a reducir estos actos. Lo que este tipo de análisis sugiere es que, para conseguir los mejores resultados, y dada la complejidad del fenómeno, no conviene elegir una sola estrategia, sino una combinación de diferentes políticas, en función del tipo de organización a la que nos enfrentemos.

## Referencias bibliográficas

[1] ATKINSON, S. E; SANDLER, T. y TSCHIRHART, J. (1987). «Terrorism in a Bargaining Framework». *Journal of Law and Economics,* vol. 30, nº 1, pp.1-21.

[2] BECKER, G. S. (1968). «Crime and Punishment: An Economic Approach». *Journal of Political Economy,* vol.76, pp. 169-217.

[3] BENMELECH, E.; BERREBI, C. y KLOR, E. (2010). «Counter-Suicide-Terrorism Evidence from House Demolitions». National Bureau of Economic Research. *Working Paper* 16.493.

[4] EHRLICH, I. (1975). «The Deterrent Effect of Capital Punishment. A Question of Life and Death». *American Economic Review,* vol. 65, pp.397-417

[5] FREY, B.S. y LUECHINGER, S. (2002). *Terrorism: Deterrence May Backfire*. Mimeo. Zurich, University of Zurich.

[6] SANDLER, T. y LAPAN, H. E. (1988). «The Calculus of Dissent: An Analysis of Transnational Terrorists' Choice of Targets». *Synthese* 76, pp. 245-261.

[7] SANDLER, T. y SCOTT, J.L. (1987). «Terrorist Success in Hostage Taking Incidents: An Empirical Study». *Journal of Conflict Resolution,* vol. 31, nº 1, pp. 35-53.

[8] SANDLER, T.; TSCHIRHART, J. y CAULEY, J. (1983). «A Theoretical Analysis of Transnational Terrorism». *American Political Science Review,* vol. 77, nº 1, pp. 36-54.

[9] SCHELLING, T. C. (1991). «What Purposes Can 'International Terrorism' Serve?» En *Violence, Terrorism, and Justice,* FREY y MORRIS (eds.) Cambridge, Cambridge University Press, pp. 18-32.

[10] WINTROBE, R. (2002). «Can Suicide Bombers Be Rational?» Documento del Workshop «*Economic Consequences of Global Terrorism*», organizado por el DIW Berlín.

ICE
INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

# *Milicia y geología*

## *Francisco de Luxán*

Francisco de Luxán, geólogo, militar y político vivió entre 1798 y 1867. Fue ministro de Fomento con Espartero y O´Donnell, además de diputado en varias legislaturas y preceptor de Isabel II. Esta publicación que da a conocer su figura, forma parte de la colección de inventores y científicos españoles que quedaron en el olvido y que el Ministerio de Economía Industria y Competitividad ha editado en colaboración con el Ministerio de Defensa. En los cinco capítulos del libro se muestra la semblanza del personaje, de su vida militar y de sus trabajos como presidente de la Comisión del Mapa Geológico. Destaca su faceta como geólogo por ser uno de los pioneros en esta ciencia y por introducir en España las corrientes más modernas de la geología europea . Otro capítulo está dedicado al Real Colegio de Artillería (Segovia) entre los siglos XVIII y XIX, institución que era uno de los centros de excelencia de la enseñanza científica en España.

Número de páginas: 96
Precio papel: 8,00 €
Precio Pdf: 4,00 €
Precio ePub: 6,00 €
Precios IVA incluido

Librería virtual, suscripción y venta www.mineco.gob.es
Pº de la Castellana, 162. 28046 Madrid.
Telf. 91 603.79.97/93
distribucionpublicaciones@mineco.es

Mikel Buesa Blanco*

# FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

*La financiación es, según se dice, el alma del terrorismo. Sin embargo, su estudio adolece de importantes lagunas, en especial por lo que respecta a los cambios que experimenta a lo largo del tiempo. Este artículo se centra en esa dinámica y en sus factores determinantes, tomando en consideración los casos de ETA en España y de las FARC en Colombia, así como la* yihad *terrorista ejemplificada en el Estado Islámico. El trabajo muestra que la del terrorismo es una economía depredadora que se basa en fuentes legales e ilegales que cambian con el tiempo y cuya composición depende de las necesidades financieras de las organizaciones terroristas, las oportunidades existentes sobre el terreno y factores políticos. Se comprueba que existe una relación estrecha entre la financiación y la capacidad de esas organizaciones para encuadrar militantes armados y desarrollar campañas de atentados. Finalmente, se muestra que, en las tareas de obtención de recursos, juegan un papel relevante tanto los elementos armados de la organización como los que se encuadran en las entidades de su entorno político y civil.*

***Palabras clave:*** *extorsión, secuestro, subvenciones, tráficos ilícitos, ETA, FARC, Estado Islámico.*
***Clasificación JEL:*** *D72, P16, P48.*

## 1. Introducción: economía de la guerra terrorista

El terrorismo es una actividad de naturaleza política y revolucionaria —dado que las organizaciones que lo practican tienen como objetivo trastocar el orden social, bien para establecer una nación independiente, bien para someter a la sociedad a los dictados de una ideología o una religión— que se desarrolla mediante el ejercicio de la violencia en razón, sobre todo, de la asimetría que se constata entre quienes lo ejercen y las fuerzas de seguridad y defensa de los países a los que ataca. Menachem Begin —el que fue dirigente del Irgún, en Israel, antes de la independencia— lo señaló con nitidez meridiana en sus memorias de aquella etapa de su vida cuando dijo que, debido a la fortaleza del ejército británico, la del Irgún solo podía ser «una lucha política desarrollada con medios militares» (Begin, 2008). Desde esta perspectiva, el terrorismo puede ser concebido como una forma de guerra, pues se trata de «la continuación del tráfico político con otros medios» —tal como la definió su teórico moderno más destacado, el general Carl von Clausewitz (1832, 31)—, cuya principal singularidad viene dada

* Instituto de Análisis Industrial y Financiero. Universidad Complutense de Madrid.

CUADRO 1

**GUERRA MODERNA Y GUERRA TERRORISTA**

| | Guerra moderna | Guerra terrorista |
|---|---|---|
| Actores | Estados nacionales / Alianzas | Organizaciones terroristas |
| | • La guerra es una modalidad del ejercicio de la violencia legítima | • La guerra se privatiza.<br>• La violencia es ilegítima y delictiva |
| Objetivos | La guerra tiene como finalidad el logro de objetivos nacionales (Razón de Estado / Interés nacional / Interés ideológico) | El objetivo de la guerra es la movilización política para afirmar la identidad (Nacionalismo / Religión) |
| Normas | La guerra se sujeta a reglas aceptadas (Derecho internacional de la guerra) | La guerra se hace contra las reglas establecidas |
| | • Soldados enrolados en un ejército bajo la autoridad y responsabilidad de sus mandos | • Militantes encuadrados en células clandestinas que incurren en responsabilidad penal |
| | • Métodos honorables de combate | • Métodos deshonrosos de combate |
| | • La guerra se hace contra enemigos combatientes. Se excluye a la población civil | • La acción bélica se orienta preferentemente hacia la población civil no combatiente. |
| Tecnología | Armas y sistemas de armas sofisticados. Medios de comunicación y transporte de gran capacidad | Armamento ligero. Explosivos |
| Estrategia básica | Destrucción de la capacidad bélica del enemigo. Búsqueda de la batalla decisiva | Prolongación del conflicto. Desgaste político del enemigo y preservación de la fuerza propia |
| Economía de guerra | Economía de movilización para la producción de bienes y servicios bélicos. Complejo militar–industrial | Depredación de recursos para el sostenimiento del esfuerzo bélico |

**FUENTE: Elaborado a partir de BUESA (2010).**

por el hecho de la limitación de sus acciones armadas, pues éstas no se diseñan con vistas a «la aniquilación de las fuerzas armadas enemigas» (*ibidem*, 35), sino al logro del desistimiento de la sociedad —y de su Gobierno— frente a las pretensiones de dominación de dichas organizaciones. Es, por ello, una guerra de baja intensidad orientada sobre todo hacia objetivos civiles —a los que ataca por su valor simbólico o propagandístico, sin atenerse a ningún tipo de reglas— que se realiza preferentemente con armamento ligero, fácil de adquirir en los mercados clandestinos y de financiar con medios relativamente modestos.

Las diferencias entre la guerra moderna y la guerra terrorista son notorias, tal como muestra el Cuadro 1, en cuyo detalle no entraré por haberlo hecho en otro lugar (Buesa, 2010), aunque sí me detendré en la última de sus líneas, referida a la economía.

Desde esta perspectiva, lo característico del terrorismo es que se fundamenta sobre un modelo de depredación de recursos para poder sostener el esfuerzo bélico. Ello es posible porque este último es, por lo general, de una dimensión reducida, de manera que no son necesarios demasiados recursos para mantenerlo. La guerra terrorista es, en este sentido, una guerra barata, tal como muestran las diferentes estimaciones de que se dispone con respecto a organizaciones concretas, cuyo coste anual se ubica generalmente en las decenas o los centenares de miles de euros o

dólares[1]. No obstante, conviene añadir que nuestros conocimientos sobre las finanzas terroristas son casi siempre fragmentarios y se basan en fuentes limitadas que no ofrecen una contabilización completa de los ingresos y gastos de dichas organizaciones[2].

La economía sobre la que se fundamenta la guerra terrorista es el contrapunto de la que se corresponde con la guerra moderna. Ésta se basa en una movilización de recursos destinados a generar los bienes y servicios que consume la preparación y ejecución de las acciones bélicas y contribuye así a sostener la base productiva nacional, mientras que aquella se basa en el expolio o la rapiña de los bienes que se encuentran sobre el territorio en el que actúa, destruyendo su capacidad productiva. Ello es coherente con el objetivo de movilización política que tiene la guerra terrorista, pues su logro se fundamenta en la extensión del miedo, lo que es compatible con la destrucción del capital humano —a través, por ejemplo, del desplazamiento de una población a la que se roban sus propiedades o de la limpieza étnica e ideológica—, de las infraestructuras y el capital privado, así como con los ataques sistemáticos a objetivos civiles para generar inseguridad. Sin embargo, tal depredación tiene también sus límites, pues las organizaciones terroristas tienen que evitar dañar los bienes del segmento de la población en cuyo nombre actúan y del que obtienen tanto su apoyo político como sus militantes (Reinares, 1998).

Señalemos adicionalmente que, aunque para dichas organizaciones el territorio controlado no es irrelevante, su geografía es generalmente variable, adaptada al curso de la guerra y, por tanto, supeditada a la necesidad estratégica de prolongar el conflicto. Por ello, no es posible asentar sobre él una actividad productiva permanente orientada al sostenimiento del esfuerzo bélico y resulta preferible el aprovechamiento oportunista de sus recursos, toda vez que ese esfuerzo es, como ya se ha señalado, relativamente pequeño.

## 2. Las fuentes de financiación del terrorismo y sus condicionantes

Después de que, tras los atentados de Al Qaeda en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2011, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptara la decisión de declarar ilícita la financiación del terrorismo e instara a los Estados miembros a incorporar este asunto en su legislación penal, ha proliferado la literatura académica sobre él[3]. Los estudios disponibles se ubican generalmente en el terreno descriptivo con referencia a casos concretos, empleando fuentes muy diversas, entre las que predominan las de carácter periodístico, aunque también se citan informes de inteligencia o policiales, casi siempre filtrados a la prensa. Es importante tener en cuenta que no se dispone de ninguna fuente que recopile sistemáticamente la información disponible acerca de los recursos utilizados por las organizaciones terroristas, lo que contrasta con los grandes avances que, por el contrario, ha experimentado la elaboración de datos acerca de los atentados cometidos por ellas, sus circunstancias tácticas y sus

[1] Una reciente estimación de los ingresos de las principales organizaciones terroristas del mundo, publicada por la revista *Forbes* en su edición israelí de noviembre de 2014, establece el siguiente *ranking* (en millones de euros anuales): Estado Islámico (IS): 1.600; Hamás: 800; FARC: 430; Hezbolá: 400; Talibanes: 321; Al Qaeda: 120; Lashkar-e-Taiba: 64; Al Shabab: 64; IRA Auténtico: 40; Boko Haram: 20. Con una perspectiva histórica más amplia, FREEMAN (2012) reúne las cifras estimadas en diversos estudios para las décadas de 1990 y 2000, que oscilan entre los 15.000.000 de dólares del IRA Provisional y los 1.000 millones de las FARC colombianas.

[2] Alguna autora, como RACHEL EHRENFELD (2005) aprovecha esta circunstancia para enfatizar en todo lo contrario, señalando que «el coste total de mantenimiento de la red global del terror islamista se estima en miles de millones de dólares» (p. 2), aunque su apreciación parece exagerada. Véase, para una discusión acerca del carácter incompleto del conocimiento sobre las finanzas terroristas, el trabajo de ROMANIUK (2015), del que procede la cita anterior.

[3] Veáse PRICE (2013) para una recopilación amplia de los estudios disponibles en la que se contienen varios centenares de referencias.

consecuencias en términos de victimación[4]. Además, los Gobiernos nacionales no emplean los resultados de sus investigaciones policiales o de inteligencia para desarrollar una aproximación a las dimensiones económicas de la financiación terrorista, elaborando series anuales de datos, siendo excepcionales los casos en los que se dispone de este tipo de fuentes, como se verá más adelante. Y otro tanto ocurre con los organismos policiales internacionales, incluso cuando, como es el caso de Europol, publican informes anuales sobre el terrorismo[5].

Una de las principales consecuencias de esta situación es que, para casi todas las organizaciones armadas, solo se dispone de un esbozo de su financiación, siendo muy pocos los casos en los que se conoce su evolución temporal con un mínimo detalle. El enorme esfuerzo empírico que se ha desplegado durante la última década y media en esta materia —en el que no son infrecuentes las reiteraciones de tópicos asentados cuyo fundamento documental es más bien débil y a veces puramente especulativo (Romaniuk, 2015, 10)— no ha ido más allá de establecer que los terroristas necesitan dinero para su actividad violenta de la misma manera que cualquier otro tipo de organización delictiva. Más aún, no se han encontrado diferencias sustanciales entre aquellos y éstas, de forma que, como destaca Romaniuk (2015, 9), «la actividad financiera terrorista es menos distintiva de lo que se pensaba» y solo puede identificarse por su finalidad, pero no por el tipo de transacciones en las que se concreta. Ello hace extraordinariamente compleja la represión del delito de financiación del terrorismo.

Con base en los estudios disponibles se han avanzado algunos catálogos de fuentes de financiación empleadas por las organizaciones terroristas (Vittori, 2011), así como algunas tipologías para clasificarlas. Entre estas últimas, la que alcanza un mayor grado de generalidad es la propuesta por Freeman (2012), quien distingue los cuatro grupos siguientes (Esquema 1):

● En primer lugar, el patrocinio estatal. Esta fuente de recursos fue muy frecuente predominantemente en el período de la Guerra Fría, cuando varios Estados armaron y financiaron a grupos terroristas para alimentar las tensiones internas de sus enemigos o rivales. Tras la caída del Muro de Berlín muchos de esos patrocinios, aunque no todos, cesaron, y las organizaciones terroristas que pervivieron o las que se formaron después experimentaron un proceso de «privatización» en cuanto a la base de sus recursos financieros.

● Un segundo tipo de fuentes de financiación es el que se deriva del ejercicio de actividades ilegales por parte de las organizaciones terroristas. Cabe aquí una multiplicidad de elementos, dependiendo de las oportunidades, idiosincrasia y base territorial de esas organizaciones como son el robo, las amenazas y el secuestro extorsivo, el contrabando, los tráficos ilegales de mercancías valiosas, tabaco y drogas, la falsificación de tarjetas de crédito, la imposición forzada de servicios de protección, la venta de documentos de identidad falsificados y la explotación de redes de inmigración irregular.

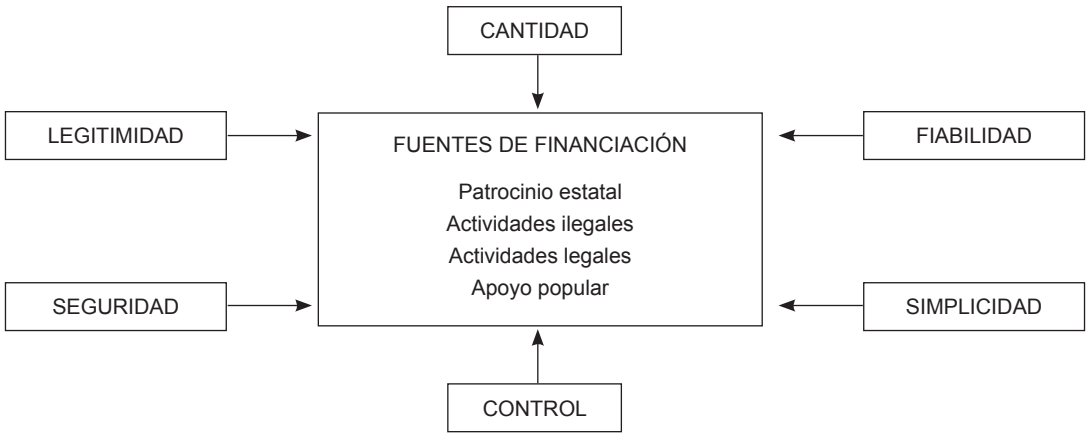
● Hay también, en tercer lugar, actividades legales o de apariencia legal que se desarrollan en forma de empresas o negocios destinados a obtener una rentabilidad de la que extraer recursos para el sostenimiento de las organizaciones terroristas, así como a emplear a excombatientes o a militantes en activo, y también ocasionalmente al blanqueo de dinero. A veces se

[4] Las dos principales bases de datos internacionales son las siguientes: *International Terrorism: Attributes of Terrorist Events* (ITERATE), sostenida por la Duke University y *Global Terrorism Database* (GTD), mantenida por el National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START) en la Universidad de Maryland. Con menor amplitud, en Estados Unidos se reúne información tanto por la RAND Corporation como por el *National Memorial Institute for the Prevention of Terrorism* (MIPT) de Oklahoma, financiado por el US Department of Homeland Security. Para los países europeos se dispone de *Terrorism in Western Europe: Event Data* (TWEED), desarrollada por el profesor Jan Oskar Engene en la Universidad de Bergen. Véase, para una consideración metodológica sobre todas ellas, ENDERS, SANDLER y GAIBULLOEV (2011). Existen también bases de datos nacionales, como es el caso, para España, de la que mantiene sobre el terrorismo *yihadista* el Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI) de la Universidad de Granada (*http://www.seguridadinternacional.es/?q=es*).

[5] Véanse los informes anuales de Europol que llevan por título *TE-SAT (año). EU Terrorism Situation and Trend Report.*

ESQUEMA 1

**FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO Y SUS FACTORES DETERMINANTES**




**FUENTE: Elaborado a partir de FREEMAN (2012).**

emplean como infraestructuras para el desarrollo de las acciones armadas.

● Finalmente, debe mencionarse el apoyo popular que se expresa bajo la forma de cuotas de afiliación a entidades vinculadas con las organizaciones terroristas y donaciones directas o indirectas —a través, por ejemplo, de instituciones de caridad o de asociaciones de emigrantes— hacia ellas.

En el Esquema 1 se reflejan también los factores que, de acuerdo con la propuesta de Freeman (2012), determinan el *mix* de fuentes de financiación para cada una de las organizaciones terroristas. Este autor propone la consideración de seis criterios condicionantes que, de manera combinada, podrían explicar la singularidad de cada caso y, por tanto, también la variedad de formas con la que se resuelve en el mundo real la obtención de recursos por las organizaciones terroristas. Son los siguientes:

● En primer lugar, la cantidad. Las organizaciones terroristas requieren una determinada cantidad de recursos cuya dimensión dependerá de sus fines políticos, su capacidad de movilización para encuadrar militantes, sus necesidades de infraestructura y armamento, y el desarrollo de sus actividades ideológicas, de propaganda y de atención social dirigidas a su población de referencia. Esa cantidad será siempre limitada, tal como se evidencia en el hecho de que la guerra terrorista sea, incluso en los casos más extremos, barata y, por ello, no se puede atribuir a los grupos terroristas un comportamiento maximizador similar al que caracteriza a otras organizaciones delictivas, pues no buscan obtener el mayor rendimiento posible de sus «acciones económicas», sino tan solo el que cubre sus necesidades operativas[6].

● Un segundo criterio se refiere a la legitimidad de las fuentes de financiación. Dada la naturaleza política de las organizaciones terroristas, todas sus acciones, incluidas las económicas, buscarán legitimar sus

[6] Mi planteamiento es discrepante en este punto del de FREEMAN (2012), pues este autor afirma que «las organizaciones terroristas quieren tanto dinero como sea posible» (p. 10), atribuyéndoles así un sentido maximizador.

opciones ante la sociedad o población en cuyo nombre actúan. Ello significa que los métodos de recaudación de fondos que sean vistos por ésta como ilegítimos no podrán utilizarse, como ocurre a veces con el narcotráfico o el secuestro.

● El tercer criterio se refiere a la seguridad y alude a los riesgos que asumen las organizaciones terroristas para obtener recursos, que dependerán de la naturaleza de las fuentes de financiación y de las facilidades que ofrezcan a las fuerzas de seguridad del Estado para obtener información sobre aquellas.

● Está, en cuarto lugar, la fiabilidad de las fuentes de financiación. Las organizaciones terroristas tratarán de explotar aquellas que sean predecibles y ofrezcan un flujo regular de recursos, e intentarán apartarse de las sujetas a fluctuaciones aleatorias o a casuísticas de difícil conocimiento.

● Otro criterio, el quinto, alude a la simplicidad. Los métodos de obtención de recursos que sean sencillos, necesiten un esfuerzo pequeño y conlleven un coste reducido serán siempre preferibles a los que requieran una alta cualificación, una operativa compleja o tengan un coste elevado.

● Y finalmente, está el control. Las organizaciones terroristas, debido a su naturaleza política y a sus necesidades de operar en la clandestinidad, tratarán de controlar al máximo sus fuentes de recursos.

Teniendo en cuenta la variedad de las posibles fuentes de recursos a las que pueden acudir las organizaciones terroristas y la multiplicidad de criterios con los que, finalmente, se determinará el *mix* de aquellas, cabe esperar que la financiación del terrorismo se resuelva de una forma singular en cada caso e, incluso, que esa forma sea cambiante con el tiempo. Ello conllevará una extraordinaria complejidad en la realidad empírica de este asunto y, por tanto, una enorme dificultad para identificar cualquier tipo de operaciones, en términos abstractos, con el terrorismo. Esto solo será factible en términos concretos, de modo que lo que en unos casos es financiación del terrorismo puede no serlo en otros. Mi propósito en lo que sigue es mostrar esta diversidad de modelos de financiación a partir de los resultados de la investigación de unas pocas organizaciones o de algún tipo específico de actividades.

## 3. La financiación de ETA

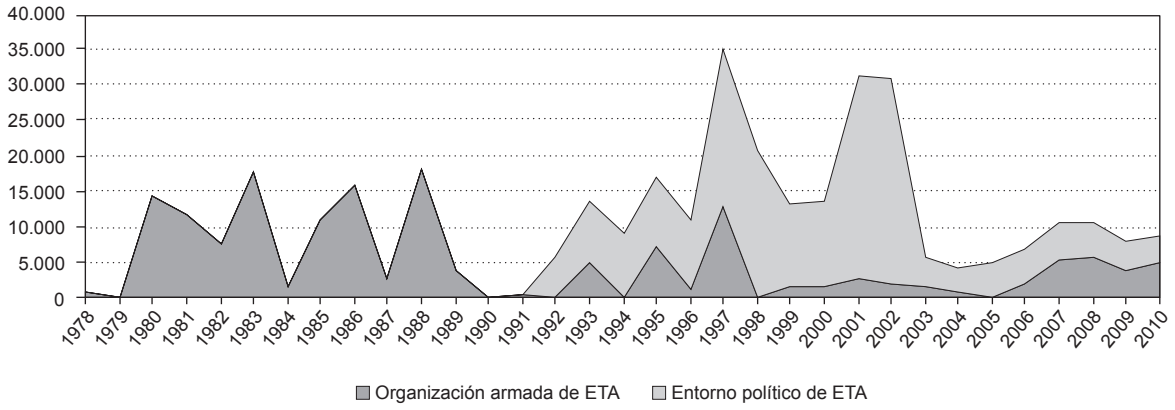
He estudiado la financiación de *Euskadi ta Askatasuna* (ETA), la organización surgida en el País Vasco a finales de la década de 1950 que desarrolló su campaña terrorista entre 1968 y 2010, en sendos trabajos complementarios cuyos resultados —expresados en euros de 2010— utilizaré en las páginas que siguen[7]. Los datos que se muestran proceden, en todos los casos, de fuentes públicas, principalmente periodísticas y bibliográficas, que se han ido recopilando a lo largo de más de una década. Esas fuentes se hacen eco de la documentación incautada por las fuerzas de seguridad a ETA, haya sido utilizada o no en sumarios judiciales. Se trata de datos dispersos que ha sido necesario sistematizar, ordenar y expresar a precios constantes, para lo que se ha empleado el deflactor del PIB. La cobertura temporal de esas fuentes arranca del año 1978, recién estrenada la democracia en España, y termina en 2010, fecha en la que ETA dejó de cometer atentados, aunque no declaró el cese de sus actividades armadas hasta un año más tarde. Sin embargo, las lagunas en la información son muy importantes hasta el comienzo de la década de 1990, pues con anterioridad a ella se ha carecido de fuentes que sobre los recursos obtenidos por el conjunto de las organizaciones formales —partidos políticos, asociaciones, fundaciones y empresas— e informales —coordinadoras, grupos alegales— han formado parte del entorno político de la banda terrorista y han estado controladas por ella[8]. En consecuencia, nuestro conocimiento sobre la financiación de ETA es mucho más completo desde 1992 que antes de este año.

[7] BUESA (2011) y BUESA y BAUMERT (2012).

[8] BUESA y BAUMERT (2012). En la página 6 puede encontrar el lector una relación completa de esas organizaciones.

GRÁFICO 1

**RECURSOS OBTENIDOS POR ETA**
**(En miles de euros a precios de 2010)**




**FUENTE: Elaboración propia a partir de BUESA (2011) y BUESA y BAUMERT (2012).**

Como se acaba de indicar, el análisis de ETA que aquí se realiza tiene un carácter holístico y comprende lo que, de manera estricta, podría considerarse como el grupo terrorista, así como los elementos organizativos que le han servido a éste para expresarse políticamente, participar en la lucha ideológica, servirle de base logística o simplemente coadyuvar a la financiación de todo ese conjunto. De acuerdo con este enfoque, podemos describir globalmente las finanzas de ETA a partir de los datos reunidos en el Gráfico 1. En ellos se observan tres etapas claramente diferenciadas. Durante la primera, que llega al inicio de la década de 1990, ETA se financia básicamente a partir de los recursos allegados por la banda armada. Las organizaciones de su entorno eran todavía débiles y no consolidaron su representación política y su proyección social hasta la segunda mitad de los años ochenta. La más importante de ellas, el partido político Herri Batasuna, no empezó a obtener subvenciones públicas hasta la regulación de esta materia en la Ley de Financiación de los Partidos Políticos de 1987, año en el que multiplicó su representación municipal. Y por ello cabe pensar que, aunque no se disponga de datos, su aportación a las finanzas terroristas debió ser más bien débil. En todo caso, la información reflejada en el Gráfico 1 señala que, en este período, aunque con bastante irregularidad, ETA movilizó un promedio de casi 7.600.000 de euros al año, con los que sostuvo la lucha armada y buena parte de su aparato político e ideológico, así como las labores de asistencia social hacia sus militantes presos (ver Cuadros A1 y A2 del Anexo).

La segunda etapa arranca en 1992, año en el que, después de la caída de su cúpula dirigente en Bidart, a través del llamado *Proyecto Udaletxe,* ETA reorganiza e impulsa sus finanzas, y llega hasta una década después, cuando en 2002 se ilegalizó Batasuna y todas las demás marcas políticas vinculadas al terrorismo. En este período, la financiación del entramado terrorista experimenta un cambio cualitativo muy relevante al reducirse el papel de los recursos aportados por su brazo armado —que, en promedio, suman 3.200.000 de euros anuales, menos de la mitad que en la fase anterior— y agrandarse los obtenidos por

las organizaciones políticas y civiles de su entorno —llegando a una media de 15.000.000 al año—.

Y el tercer período es el que se extiende entre 2003 y el final de la banda terrorista. En él, la ilegalización de Batasuna hizo caer extraordinariamente las cantidades logradas por el entramado civil —que dependían en gran medida de la influencia política del partido vinculado a ETA, dada su vinculación con los programas de subvenciones de las administraciones públicas—, mientras que se mantenían las conseguidas por la organización armada. Unas y otras se cifraron en un promedio anual de 4.400.000 y 3.100.000 de euros, respectivamente.

A partir de estos recursos —cuyas cifras, conviene remarcarlo, son incompletas— ETA sostuvo su campaña terrorista. Un análisis de regresión, empleando medias móviles de tres años, entre la financiación aportada por el grupo armado y el número de ataques perpetrados por él, ofrece un coeficiente de determinación de 0,4093 para el período que va de 1979 a 2010[9]. El mismo análisis, realizado con respecto al número de asesinatos, da una $R^2$ de 0,2811. Y si se considera el conjunto de los recursos dispuestos por ETA y su entramado político y civil, ahora para el período 1993-2010, los coeficientes que se obtienen con respecto a los atentados y a los asesinatos son 0,2977 y 0,2547, respectivamente. La relación entre recursos y empleos en la campaña terrorista no es demasiado estrecha, aunque sí significativa, validando aunque sea de manera incompleta la hipótesis de que «el dinero es el alma del terrorismo» (Romaniuk, 2015, 9).

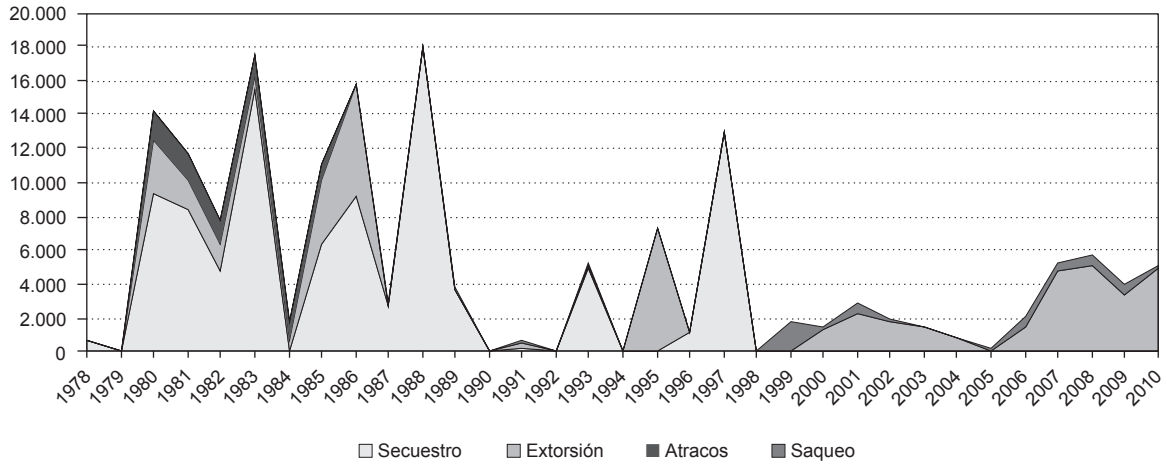
Por otra parte, conviene señalar que las fuentes de financiación utilizadas por la organización terrorista experimentaron importantes cambios a lo largo del tiempo, reflejando algunos de los factores a los que se ha aludido en el apartado anterior. Para observar este fenómeno conviene referirse separadamente a ETA, en tanto que grupo armado, y a las entidades de su entorno político y civil. Comenzando por el primero, se puede señalar que ETA ha explotado básicamente cuatro fuentes de recursos: el secuestro con la finalidad de obtener rescates, la extorsión a empresarios y profesionales del País Vasco y Navarra, el atraco a bancos y grandes empresas, y el saqueo —concepto éste con el que aludo al robo de vehículos, armamento, explosivos, materiales para la falsificación de documentos y matrículas de automóvil, y otros pertrechos destinados a la acción terrorista—. Ocasionalmente, en la segunda mitad de la década de 1990, ETA se ha visto asociada con algunos tráficos ilícitos de drogas y tabaco, aunque se trata de acontecimientos muy excepcionales —seguramente por razones de legitimidad, toda vez que ETA mantuvo durante bastante tiempo una singular campaña contra los pequeños traficantes de estupefacientes— y se carece de cualquier información cuantitativa al respecto (Buesa, 2011, 95). Y también hay que anotar ciertas operaciones de prestación de asistencia técnica a otros grupos armados, como el MIR chileno al final de los años setenta, los sandinistas nicaragüenses en los años ochenta, el grupo narcotraficante de Pablo Escobar, en Colombia, al final de esa misma década, y las FARC colombianas en el final de los años noventa y el comienzo del siglo actual (Domínguez, 2006; Buesa, 2011, 96). Sobre el rendimiento económico de estas operaciones nada se sabe, pues la verdad sobre ellas «se encuentra enterrada en la clandestinidad y en el secreto de la organización terrorista» (Domínguez, 2006, 91), aunque seguramente su mayor interés para ETA se centró en el terreno político y en el de la obtención de un acomodo seguro para sus militantes exiliados.

Centrémonos, por tanto, en los cuatro tipos de fuentes para los que se dispone de datos. Es lo que se hace en el Gráfico 2, donde se comprueba que, durante la primera de las etapas a las que antes se ha aludido, el secuestro fue la base fundamental de los recursos depredados por ETA, siendo éstos complementados por la extorsión sobre los empresarios, el saqueo y, de manera declinante, los atracos. Estos

[9] Téngase en cuenta que solo se dispone de una serie completa sobre los atentados realizados por ETA a partir de 1978.

GRÁFICO 2

**INGRESOS OBTENIDOS POR ETA**
**(En miles de euros a precios de 2010)**




**FUENTE: Elaboración propia a partir de BUESA (2011) y BUESA y BAUMERT (2012).**

últimos tuvieron un papel relevante en los inicios de la campaña terrorista al final de la década de 1960 (Fernández Soldevilla, 2016, 243) y los años posteriores, aunque debido a su elevado riesgo y rendimiento inseguro —es decir, a los factores de seguridad y cantidad— fueron reduciendo su importancia hasta desaparecer completamente hacia 1985 (Domínguez, 1998, 143). Sin embargo, el secuestro de grandes empresarios[10] constituía una fuente de amplio provecho y bajísimo riesgo —téngase en cuenta que solo un 7 por 100 de los secuestrados por el grupo terrorista fueron liberados por las fuerzas de seguridad (Llera y Leonisio, 2015, 150)—, aunque tuviera un alto coste organizativo y de infraestructura —y, por tanto, no contara con el factor de simplicidad—, por lo que no sorprende que ETA lo utilizara de manera dominante, hasta el punto de que tres cuartas partes de su financiación en este período dependieran de él. También en esta etapa fue desarrollándose la extorsión —que reúne las condiciones de cantidad, seguridad y simplicidad—, de forma que a partir de 1980 su rendimiento —que solo conocemos a retazos— llegó a suponer un poco más del 17 por 100 de los recursos reflejados en el Gráfico 2. Los ocho puntos que restan hasta el total de la financiación en estos años corresponden casi en su totalidad a los atracos ya mencionados, pues el saqueo, centrado en el robo de vehículos, apenas llegó al 0,4 por 100.

Durante el período 1992-2002 las cosas cambiaron debido, sobre todo, al declive de los secuestros. Esta fuente de financiación se enfrentó a crecientes problemas de legitimidad en la sociedad vasca que, desde el inicio de la década de los noventa, toleró cada vez menos el sufrimiento que ocasionaban, hasta el punto de que, desde 1993, con motivo del secuestro del ingeniero Julio Iglesias Zamora, impulsada por

[10] Veáse LLERA y LEONISIO (2015). ETA secuestró a 86 personas. El 51 por 100 de los secuestros tuvo una finalidad recaudatoria; y otro 26 por 100 estuvo ligado a conflictos relacionados con las empresas.

varias organizaciones pacifistas, se desarrolló una campaña específica de rechazo consistente en llevar un lazo azul prendido de la ropa. Esta acción cívica —que luego se extendió hasta la segunda mitad del primer decenio del siglo actual— tuvo un notable éxito a pesar de los riesgos que asumieron los que participaron en ella (Castells y Rivera, 2015, 298); y una de sus consecuencias fue que ETA dejara de realizar secuestros en 1994 y 1995, aunque los reanudó en 1996 y 1997, siendo este el último año para el que se tiene constancia de ellos. El factor de legitimidad —que se vio reforzado después del asesinato de Miguel Ángel Blanco, concejal del PP secuestrado pocos días antes, en julio de 1997— acabó por cerrar esta fuente de recursos para ETA, que desde entonces reforzó las actividades de extorsión y saqueo. Como consecuencia, en el conjunto de este período, los secuestros solo produjeron un 55 por 100 del rendimiento total del grupo armado, correspondiendo un 36 por 100 a las campañas de extorsión hacia los empresarios —cuyo resultado monetario, en media anual, se mantuvo en el mismo nivel que en la etapa anterior— y otro 9 por 100 al saqueo —que multiplicó su cuantía promedio debido a que ETA, desde 1998, entró en una campaña de robo de explosivos, material de falsificación de matrículas para automóviles y otros pertrechos—[11].

Con el abandono de los secuestros la organización armada de ETA solo logró mantener sus ingresos, ya en la tercera de las etapas (2003-2010) que antes se han delimitado, al redoblar sus esfuerzos en la extorsión de los empresarios. El rendimiento anual de esta fuente —que no planteó problemas de legitimidad más que muy al final de la campaña terrorista, seguramente porque la mayor parte de los afectados nunca denunciaron los hechos ante la policía o los jueces, e incluso en algunos casos buscaron la complicidad de las autoridades fiscales para compensar las pérdidas que les suponía pagar a ETA[12]— se multiplicó, en efecto, por 2,4 (véase el Cuadro A1 del Anexo), de manera que, en el conjunto del período, llegó a aportar el 88 por 100 del dinero logrado por el grupo terrorista. El otro 12 por 100 se debió a la campaña de saqueo que, además de los vehículos, explosivos y material de falsificación, se extendió al robo de armamento.

Analicemos ahora los recursos obtenidos por el entramado político y civil de ETA, resumidos en el Cuadro A2 del Anexo y reflejados en el Gráfico 3. Las fuentes de financiación manejadas por las entidades de ese entramado fueron muy diversas y comprenden varios tipos de subvenciones otorgadas por diferentes administraciones públicas[13], distintas modalidades de fraude[14], rendimientos mercantiles[15], cuotas de afiliación y donativos. A lo largo de la segunda de las etapas que antes se han delimitado —de la primera se carece de información— ese entramado se centró preferentemente en la obtención de subvenciones de las diferentes administraciones públicas. Las destinadas

[11] Véase también el Cuadro A1 del Anexo.

[12] BUESA (2011). En la página 86 se recoge la información disponible sobre el privilegio otorgado por la Diputación Foral de Vizcaya a 118 empresarios para que pudieran descontar los pagos a ETA, considerados como gastos a los efectos del impuesto de sociedades. Este impuesto, en el caso del País Vasco, es recaudado por las Diputaciones Forales y no por el Estado como en el resto de España.

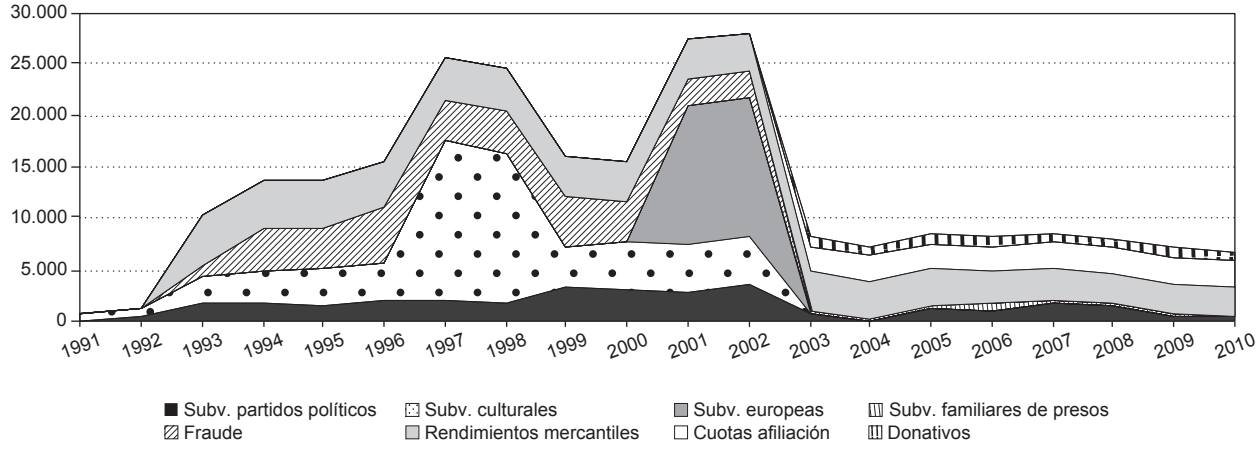
[13] Las subvenciones contempladas en este análisis son las siguientes: a) subvenciones a partidos políticos otorgadas por las Cortes Generales, el Gobierno Vasco, el Parlamento Vasco, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos; b) subvenciones de naturaleza cultural otorgadas por el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos, principalmente destinadas a la enseñanza del euskera y la promoción de publicaciones en este idioma; c) subvenciones europeas a proyectos municipales obtenidas por Udalbiltza Kursaal (Asamblea de Municipios y Electos Municipales Vascos de la izquierda abertzale); d) subvenciones del Gobierno Vasco y los Ayuntamientos a organizaciones de familiares de presos de ETA o a estos últimos. Véase BUESA (2011).

[14] Las modalidades de fraude para las que se ha obtenido información son el impago de cuotas a la Seguridad Social, el desvío de fondos municipales a la financiación de Udalbiltza Kursaal, el quebranto de créditos obtenidos en entidades financieras y algunos fondos de origen desconocido. Véase para el detalle BUESA (2011).

[15] ETA organizó un amplio entramado de empresas tanto en España como en otros países. Además, vinculadas a Herri Batasuna —el partido político de ETA— o los partidos que le sucedieron, se organizó una amplia red de herriko tabernas que servían como locales de ocio, sede de reuniones del partido e infraestructura logística para los comandos terroristas. Los datos aquí reunidos se refieren a estas últimas. Véase BUESA (2011).

GRÁFICO 3

**INGRESOS DEL ENTORNO POLÍTICO Y CIVIL DE ETA**
**(En miles de euros a precios de 2010)**




**FUENTE: Elaboración propia a partir de BUESA (2011) y BUESA y BAUMERT (2012).**

a financiar los partidos políticos, que fueron creciendo a medida que aumentó la cuota de representación de Herri Batasuna en las instituciones políticas, permitieron allegar a la organización el 12,6 por 100 de los recursos contabilizados. Sobre la base de dicha representación y del poder político que otorga, se sustentó una también creciente obtención de subvenciones de finalidad cultural —que, como se ve en el Gráfico 3, alcanzaron una extraordinaria dimensión en los años 1997 y 1998, en los que el Gobierno Vasco destinó un amplio volumen de recursos a la Coordinadora de Alfabetización y Euskaldunización que en aquel momento controlaba ETA—, de modo que su participación en el conjunto de la financiación acabó siendo del 32,7 por 100. Asimismo, en el capítulo de subvenciones aparece una importante cantidad, durante los años 2001 y 2002, procedente de la Unión Europea, el Gobierno de Francia y el departamento francés de los Pirineos Atlánticos que, destinadas a Udalbiltza Kursaal, acabaron siendo transferidas a ETA. Estos fondos de origen exterior aportaron, por sí solos, el 14 por 100 de los recursos del entramado civil y político de la organización terrorista. Y a ellos se añadieron también, con un relieve apreciable, las fuentes de carácter fraudulento —que llegaron a suponer el 18,5 por 100 del total— y los rendimientos mercantiles —que añadieron a éste otro 22,2 por 100—.

Tan amplio y variado catálogo de fuentes de financiación permitió que las organizaciones políticas y civiles enraizadas en ETA dispusieran, durante el período que va de 1991 a 2002, de un promedio anual de al menos 16.000.000 de euros, toda vez que los datos disponibles no son completos. Casi seis de cada diez euros tuvieron una procedencia pública, lo que constituye una suerte muy singular de patrocinio estatal, dado que la finalidad de los programas de subvenciones no era el sostenimiento del terrorismo y, además, las entidades controladas por ETA que concurrieron a

ellos tenían una naturaleza legal[16]. Al contrario de otros patrocinios estatales en los que son los Gobiernos los que directamente financian a las organizaciones terroristas, ejerciendo sobre ellas un control político que limita su autonomía (Freeman, 2012), el que ahora se está considerando tenía la ventaja de que tal control quedaba en manos del propio grupo terrorista mientras no cambiara la legislación en materia de partidos políticos y asociaciones. Ello hacía que las subvenciones fueran una fuente segura y fiable de financiación, además de contar con las características de simplicidad y legitimidad. En resumen, de acuerdo con los factores considerados en el Esquema 1, nos encontramos con una fuente óptima de recursos cuya única limitación podría ser de naturaleza cuantitativa.

Añadamos a lo anterior que, en la documentación incautada por las fuerzas de seguridad y hecha pública en los medios de comunicación o en los sumarios judiciales, constan numerosos ejemplos de utilización de las subvenciones públicas, además de para el sostenimiento del aparato político y de propaganda de ETA, para la financiación de esta última, de su personal, su infraestructura y sus operaciones. Asimismo, dichos fondos se desviaron también hacia la financiación de algunas inversiones vinculadas al grupo de empresas controlado por ETA, la adquisición de sedes para sus organizaciones legales y el sostenimiento de las labores de asistencia social que la banda armada realizaba con respecto a sus militantes encarcelados o exiliados y a sus familiares.

Sin embargo, el control del acceso a fuentes públicas de financiación se perdió en gran medida en el período que se extiende entre 2003 y 2010. La causa no fue otra que la adopción por los tribunales, al finalizar la década de los noventa, de una nueva doctrina jurídica que extendía el carácter terrorista a las entidades asociadas con ETA, así como la modificación en 2002 de la Ley de Partidos Políticos, que permitió ilegalizar Herri Batasuna y otros partidos vinculados a la banda armada. Estos movimientos cercenaron el acceso de ETA a las subvenciones al eliminar su capacidad de control; y con ello dieron lugar a una drástica reducción de los recursos totales recaudados, que quedaron en una cifra media de 7.800.000 euros al año, algo menos de la mitad que en la etapa anterior.

De esta manera, las subvenciones solo pudieron obtenerse mientras subsistieron los dos partidos con los que ETA trató de suplir el papel de Batasuna —el Partido Comunista de las Tierras Vascas y Acción Nacionalista Vasca, ilegalizados en 2008—. Como consecuencia, las subvenciones a partidos políticos redujeron su papel, quedando en una participación del 11,7 por 100 en el conjunto de la financiación; y a ellas solo pudieron añadirse unas exiguas ayudas del Gobierno Vasco y algunos Ayuntamientos a los familiares de presos de ETA —que aportaron un minúsculo 3,6 por 100—. Entretanto, el entorno de ETA logró mantener los ingresos procedentes de los negocios controlados por sus entidades asociativas, principalmente las herriko tabernas, pues el Tribunal Supremo no fue capaz de suspender su actividad a pesar de su vinculación con Herri Batasuna[17], de modo que su contribución al conjunto de los recursos ascendió hasta el 40,2 por 100. Y a su vez, se vio obligado a establecer, por primera vez, cuotas de afiliación a sus distintas entidades legales o ilegales —con una aportación del 31,8 por 100—, así como a intensificar la recaudación de donativos —que contribuyeron con otro 11,7 por 100—. La partida que cierra la financiación del aparato político y civil de ETA en este período, con un escaso 1 por 100, son los restos de las operaciones fraudulentas heredadas de la etapa precedente.

[16] ETA no ha sido la única organización terrorista que se ha beneficiado de ayudas estatales otorgadas a entidades de naturaleza legal. En FREEMAN (2012) se menciona el caso de la exportación de cerdos desde la República de Irlanda hacia el Ulster por parte del IRA. Esta actividad, subvencionada por el Gobierno irlandés, le permitió obtener a la organización terrorista 2.000.000 de dólares.

[17] El comiso de las herriko tabernas no fue decretado hasta julio de 2014 en una sentencia de la Audiencia Nacional, ratificada al año siguiente por el Tribunal Supremo, en la que se acreditó su utilización por Batasuna para financiar a ETA.

En resumen, el análisis de la financiación de ETA ha mostrado, aun a pesar de las limitaciones que imponen los datos disponibles, que los ingresos de esta organización terrorista fueron muy variables a lo largo del tiempo. Ello obedeció a las oportunidades que ofrecían las distintas fuentes disponibles, a la capacidad de movilización de la propia organización y a los factores que se han destacado en el apartado anterior, singularmente los que aluden a las razones de legitimidad y control que limitan la composición del *mix* de fuentes de recursos. Asimismo, se ha mostrado que la cuestión de la financiación del terrorismo no concierne solo a la parte armada de las organizaciones de ese carácter, sino también a las entidades que se subordinan a ellas para desarrollar funciones de naturaleza política, ideológica, de propaganda o de protección social a fin de movilizar a la sociedad en favor de sus objetivos. También se ha comprobado que el patrocinio estatal a una organización terrorista puede ser otorgado en la práctica por el propio Estado que es atacado por ésta. Los fallos en el diseño de las instituciones —motivados muchas veces por las limitaciones que impone la preservación de la democracia— y la penetración de éstas por entidades asociadas a los grupos armados pueden darles acceso a las subvenciones y ayudas que, para distintas finalidades, ofrecen las administraciones públicas. Y se ha visto, finalmente, que la capacidad de una organización terrorista para depredar recursos puede verse limitada por la acción cívica y política en oposición a algunas de sus actividades —como los secuestros, en el caso de ETA— y también por los cambios institucionales orientados a limitar su proyección política o a cegar sus fuentes de financiación.

## 4. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

La financiación de las FARC es, seguramente, el caso mejor conocido de una organización terrorista, gracias a las estimaciones publicadas por Luis Alberto Villamarín (2005). Este coronel retirado del ejército empleó para ello la documentación de la inteligencia militar de Colombia, además de los datos revelados por el grupo armado. Su utilización permite afinar aún más algunos de los aspectos que se han destacado en el apartado anterior.

Veamos, en primer lugar, la fuerte progresión que experimentaron los ingresos de la mencionada organización terrorista desde sus inicios, mediada la década de 1960, hasta su fase culminante en los primeros años de la de 2000[18]. Las estimaciones de Villamarín (2005), referidas a promedios anuales de cada quinquenio y reflejadas en el Gráfico 4 (véase también el Cuadro A3 del Anexo), señalan en efecto que, entre los períodos inicial y final de la serie, esos recursos se multiplicaron por más de 1.700[19]. Además, el citado autor recoge datos acerca del número de efectivos movilizados por el grupo terrorista, lo que permite comprobar la estrecha relación que se da entre las dos variables. En efecto, la regresión lineal entre las cifras de ingresos y las de hombres en armas ofrece un coeficiente de determinación de 0,9638, lo que añade una evidencia muy sólida para corroborar la hipótesis, antes enunciada, de que la intensidad de las campañas terroristas depende crucialmente de los recursos que puedan depredar las organizaciones que las llevan a cabo.

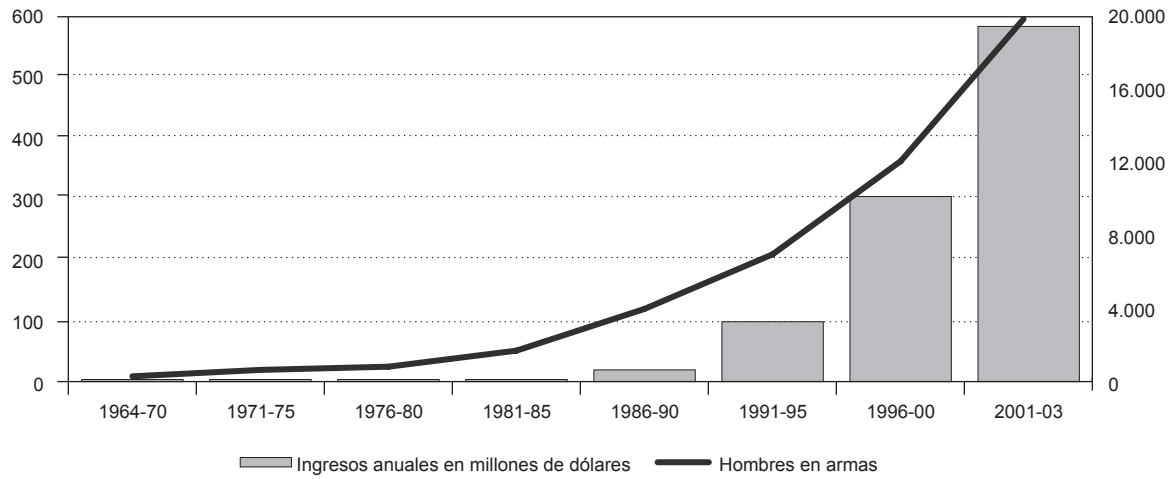
Por otra parte, también se dispone de información acerca de la evolución de las distintas fuentes de recursos explotadas por las FARC. Los datos correspondientes se recogen en el Cuadro A3 del Anexo y su distribución porcentual se ha reflejado en el Gráfico 5.

[18] A partir de la segunda mitad de la década de 2000, como resultado de la ofensiva emprendida contra ellas en 2002 por el Gobierno del presidente Uribe, las FARC experimentaron una cierta regresión en cuanto a la obtención de recursos y a la movilización de efectivos humanos. Las estimaciones de la revista *Forbes*, citadas en la nota 1, bajan de los 500.000.000 de dólares en 2014. En la misma fecha las autoridades colombianas cifraban en unos 7.000 los hombres y mujeres en armas activos en el grupo terrorista.

[19] Puntualicemos que, al transformarse a dólares los datos originales en pesos, empleando los tipos de cambio medio de cada período, estas estimaciones pueden ser tomadas como una aproximación a valores reales. El gasto anual medio por quinquenios, expresado en la moneda local a precios corrientes, se multiplicó en el período por algo más de 282.000. Véase para los datos correspondientes VILLAMARÍN (2005, 69).

GRÁFICO 4

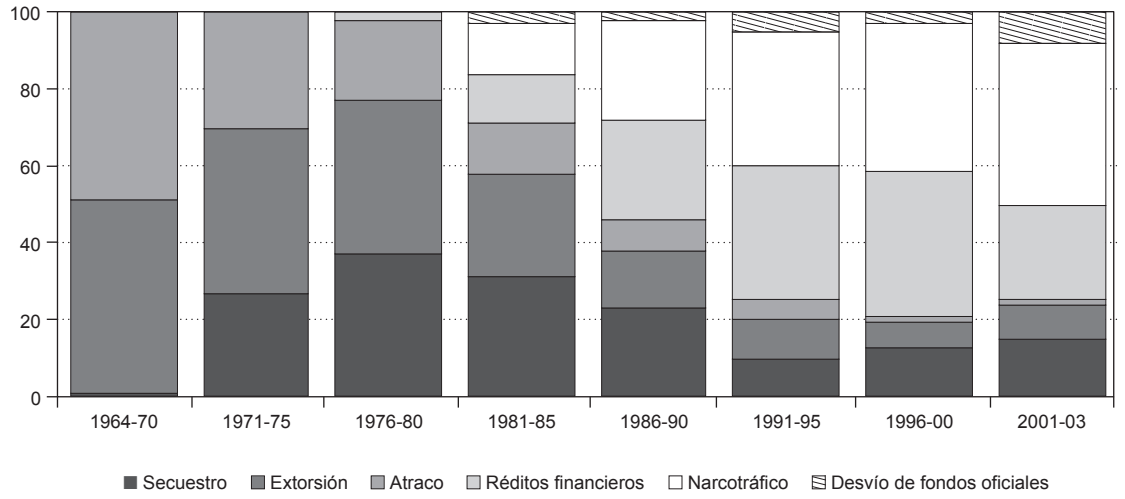
**INGRESOS ANUALES Y HOMBRES EN ARMAS DE LAS FARC**
**(En millones de dólares)**




**FUENTE: Elaborado a partir de VILLAMARÍN (2005).**

GRÁFICO 5

***MIX* DE FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS FARC**
**(porcentajes sobre el total)**




**FUENTE: Elaborado a partir de VILLAMARÍN (2005).**

Teniendo en cuenta ambas informaciones se pueden apreciar bien los cambios que experimentó la financiación de la organización terrorista a lo largo del tiempo. En su etapa inicial, durante los años sesenta, las dos vías principales de financiación fueron la extorsión y los atracos, ocupando una posición marginal la realización de secuestros con la finalidad de obtener rescates. Sin embargo, aun cuando las dos primeras de esas fuentes mantuvieron una senda creciente en cuanto a su rendimiento real —la extorsión hasta el final de la serie de datos y los atracos hasta la década de 1990, en la que su cuantía se estancó—, fue la tercera la que experimentó el salto cuantitativo más importante durante el decenio de 1970 para ocupar el lugar principal ya durante la primera mitad de los años ochenta y decaer después en su participación, aunque sus cifras reales se triplicaron o duplicaron entre un quinquenio y otro hasta los años 2000[20]. Sin embargo, de la misma forma que en el caso de ETA, la deslegitimación de que fueron objeto los secuestros en la sociedad colombiana desde el final de la década de 1990[21] tuvo como resultado una reducción drástica de este tipo de acciones entre las FARC, aunque ya fuera del período contemplado en los datos económicos aquí utilizados[22]. Aun así, tal reducción no supuso su completo abandono y, de hecho, los secuestros han subsistido hasta el final de la campaña terrorista que tuvo lugar en 2016 tras suscribirse un acuerdo con el Gobierno colombiano.

Desde el inicio de la década de 1980 dos nuevas fuentes de recursos, vinculadas entre sí, irrumpieron en la financiación de las FARC. Son el narcotráfico y los réditos financieros. La actitud inicial de la organización terrorista ante el narcotráfico —cuando, en el final de los años setenta, aparecieron los cultivos de coca en la Orinoquía y la Amazonía, controlados por los cárteles de Medellín y Cali— fue de rechazo. Pero pronto se vio que su rendimiento podía ser importante, lo que condujo a las FARC a extorsionar a los narcotraficantes, a la vez que, por motivos de seguridad, se regulaban los cultivos cocaleros, mezclándolos con otras plantas para camuflarlos, y se controlaban las rutas de transporte. Más adelante, esa misma política se extendió sobre las áreas sembradas de amapola y marihuana. De este modo, con el curso del tiempo, la economía de la droga se hizo cada vez más compleja para las FARC, estableciéndose tarifas extorsivas —que de manera eufemística se denominaron «impuestos de guerra»— sobre las cantidades de droga procesadas, el aterrizaje y estiba de aeronaves, el paso de lanchas por los ríos, el número de trabajadores empleados en los cultivos y en los laboratorios, la entrada y salida de los capos vinculados a los cárteles, el movimiento de prostitutas y otros conceptos (Villamarín, 2005, 59 y ss). Como resultado, los ingresos asociados al narcotráfico se multiplicaron en casi 60 veces entre la segunda mitad de los años ochenta y el comienzo del siglo actual, convirtiéndose en la principal fuente financiera del grupo terrorista. Asimismo, la ingente cantidad de dinero obtenida hubo de ser gestionada de una manera profesional, dando lugar a la obtención de unos también importantes réditos financieros cuya cuantía se multiplicó por 30 en el mismo período. Finalmente, el desvío de fondos oficiales, que apareció también en el decenio de 1980, pero que no adquirió una dimensión grande hasta los años 2000, cierra el cuadro de fuentes de recursos para las FARC, comprobándose también en este caso la existencia del patrocinio del Estado atacado, basada en las insuficiencias regulatorias del acceso institucional a los recursos públicos.

[20] Las FARC concibieron el secuestro no solo como un medio de obtención de recursos para financiar su campaña terrorista, sino también como una herramienta política destinada a amedrentar a las élites colombianas, a dotarse de legitimidad entre las clases populares y a forzar su reconocimiento como actor político por el Estado. Véase al respecto el capítulo VI de Centro Nacional de Memoria Histórica (2013a).

[21] Sobre este asunto puede verse el capítulo VII de Centro Nacional de Memoria Histórica (2013a), donde se hace un pormenorizado relato de las campañas antisecuestro desarrolladas desde 1996 por la Fundación País Libre y otras entidades de la sociedad civil colombiana.

[22] El número de secuestros perpetrados por las FARC, que se aceleró a partir de 1995, tuvo su auge entre los años 1997 y 2002. Desde esta fecha experimentaron un retroceso muy acelerado en los dos años siguientes y más pausado entre 2005 y 2009, cuando se situaron en un nivel similar al de la segunda mitad de los años ochenta. Véase la síntesis estadística publicada por el Centro Nacional de Memoria Histórica (2013b), p. 11.

En definitiva, como en el caso analizado en el apartado anterior, el *mix* de fuentes de los recursos depredados por las FARC fue cambiante a lo largo del tiempo y se acomodó, bajo el impulso de algunos de los factores sintetizados en el Esquema 1, a las posibilidades que ofrecía cada una de ellas —tanto por su potencial recaudatorio, como por su viabilidad política— y a las necesidades delimitadas por la capacidad de movilización combatiente de la organización terrorista.

## 5. La *yihad* terrorista y el Estado Islámico

La mayor parte de la literatura académica acerca de la financiación del terrorismo toma como su objeto de estudio a algunas de las múltiples organizaciones de carácter islamista empeñadas en llevar la *yihad*, por medio del terrorismo, a los más variados rincones del mundo. Entre ellas hay grupos de orientación nacionalista, aunque abundan las encuadradas en sistemas transnacionales, como pueden ser Al Qaeda o el Estado Islámico (IS), y también las células singulares que se relacionan con ellos. Esta preferencia académica por la *yihad* terrorista tiene su razón de ser tanto en el enorme impacto que, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EE UU, tuvo su actuación en el mundo occidental —dando lugar a la guerra contra el terrorismo—, como en la abundancia de fondos, especialmente en ese país, para financiar los estudios correspondientes. Sin embargo, los resultados del importante esfuerzo desplegado por los investigadores universitarios han sido más bien mediocres, hasta el punto de que no se dispone de ningún trabajo que haya reconstruido, en su dimensión temporal y cuantitativa, las finanzas de esas organizaciones terroristas. El balance que ha hecho Romaniuk (2015, 10) es, a este respecto, muy contundente: «La investigación sobre la financiación del terrorismo ha tenido éxito en cuanto al esbozo del tema… (Su) principal contribución hasta el momento ha sido la de identificar la diversidad de fuentes y métodos a través de los cuales los terroristas obtienen recursos para sus actividades. Sin embargo… hay mucha repetición en el contenido de los (trabajos) sobre este asunto… Los analistas no tienen ningún sentido preciso de cómo (esas) fuentes y métodos han cambiado con el tiempo o de la variación en su utilización por parte de los terroristas». Y concluye que «el conocimiento sobre la financiación del terrorismo equivale al conocimiento de un abanico de posibilidades».

Por tales motivos, la exposición que sigue es claramente más limitada que la efectuada en los apartados anteriores y solo puede detenerse en el catálogo de las fuentes de financiación que se atribuyen a las organizaciones de la *yihad* terrorista[23]. Son las siguientes:

— *Patrocinios estatales*. Aunque este tipo de fuentes está en decadencia, algunas organizaciones islamistas, singularmente Hezbolá, en Líbano, y Hamás y *Yihad* Islámica, en Palestina, reciben financiación regular de los Gobiernos de Irán y Siria. Solo con respecto a la primera de esas organizaciones se dispone de algún dato cuantitativo, señalándose que, de unos ingresos anuales de unos 500.000.000 de dólares, una quinta parte se obtendrían del patrocinio iraní (Rudner, 2010, 702).

— *Actividades ilegales*. Aunque a partir de evidencias empíricas muchas veces débiles (Passas y Giménez Salinas, 2007), los estudios atribuyen a las organizaciones islamistas o a sus células aisladas una gran variedad de actividades ilegales para su financiación: extorsión, atracos, estafas, contrabando y tráficos ilícitos —oro, piedras preciosas, armas, drogas, inmigrantes, petróleo—, robo de tarjetas de crédito, trapicheo de sustancias estupefacientes y secuestros. De todas ellas, más allá de algunos datos sueltos, solo se dispone de información consistente de la última, singularmente con relación a las organizaciones afiliadas a Al Qaeda. El secuestro

[23] La descripción que sigue se basa en ABUZA (2004), NAPOLEONI (2004), PASSAS y GIMÉNEZ-SALINAS (2007), GIRALDO y TRINKUNAS (2007), BIERSTECKER, T. y ECKERT, S. (2008) y RUDNER (2010).

de extranjeros ha sido para estos grupos una importante fuente de financiación que, entre 2008 y 2013, de acuerdo con una investigación periodística de *The New York Times*, habría dado un rendimiento de 126.500.000 de dólares (véase el Cuadro A4 del Anexo). Al menos el 83 por 100 de esa cantidad habría sido pagado por varios Gobiernos europeos —Francia (con 58.100.000), Catar y Omán (20.400.000), Suiza (12.400.000), España (11.000.000) y Austria (3.200.000)— que, incapaces de enfrentarse a una opinión pública poco informada, aplicaron una política de dudosa legalidad[24] y nula eficacia para combatir el terrorismo[25].

— *Negocios de apariencia legítima*. La literatura describe casos de empresas que, vinculadas a la *yihad* terrorista, desarrollan negocios en sectores de todo tipo. Algunas de esas empresas alcanzan una dimensión apreciable —como, por poner solo un ejemplo, el caso de *Yihad Al Binaa*, una de las mayores firmas de construcción del Líbano, vinculada a Hezbolá (Rudner, 2010, 705)—, aunque la mayor parte de las veces se trata de negocios pequeños que permiten financiar células de ámbito local o que sirven para blanquear dinero obtenido por medios delictivos.

— *Donaciones*. La aportación de fondos por parte de sociedades de beneficencia y organizaciones caritativas, muy frecuentes en el mundo islámico, a las bandas armadas ha sido señalada como una de las principales fuentes de financiación de la *yihad* terrorista. Se ha argumentado que, estando los buenos musulmanes obligados a dedicar una parte de sus ingresos a obras de caridad, los grupos terroristas se las han arreglado para desviar las donaciones de los fieles hacia sus propias organizaciones. Sin embargo, aunque sobre todo en EE UU ha habido numerosas investigaciones e intervenciones de ONG tildadas de sospechosas, las evidencias bien establecidas en esta materia son muy pocas y no ha podido probarse con consistencia la vinculación de las sociedades caritativas con el terrorismo (Passas y Giménez Salinas, 2007, 52). Cosa distinta son las contribuciones que algunos miembros de la comunidad musulmana hacen directamente a los grupos terroristas. Los estudios disponibles mencionan frecuentemente casos de esta naturaleza —como el de los expatriados libaneses con respecto a Hezbolá (Rudner, 2010)— y se refieren también a las posibles donaciones de algunas personas ricas de Arabia Saudí y otros países árabes del Golfo. Sin embargo, la información cuantitativa es muy escasa y no avala la hipervaloración que muchas veces se hace de este tipo de fuentes de financiación del terrorismo (Romaniuk, 2015, 10).

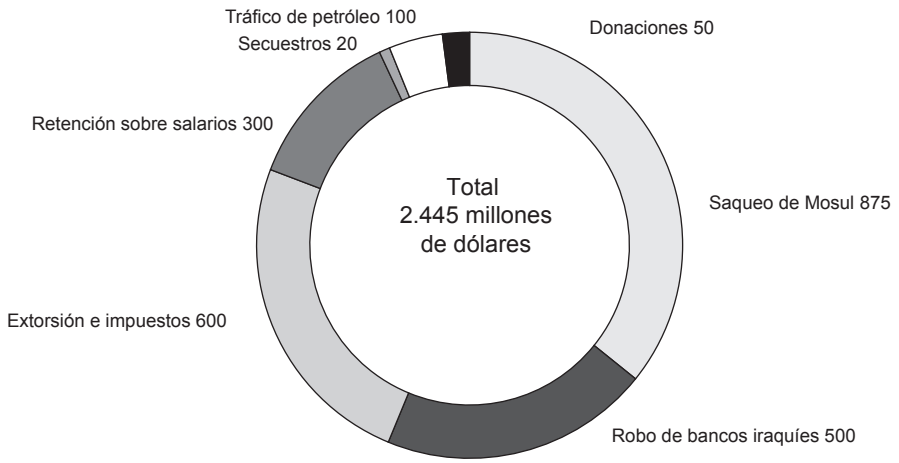
Aunque el panorama que describen los estudios sobre la financiación de la *yihad* terrorista es en cierta manera decepcionante, ello no obsta para que proporcionen una guía con la que orientar el análisis de grupos concretos, tal como se hace a continuación tomando como referencia el caso del Estado Islámico. Esta organización hunde sus raíces en la banda *Yamaat al Tawhid wa al Yihad*, fundada en 1999, que cinco años más tarde se integraría en Al Qaeda en Irak y, en 2006, pasaría a denominarse Estado Islámico en Irak, aunque permanecería dentro de la órbita de Al Qaeda. En 2013 pasó a denominarse Estado Islámico en Irak y el Levante (ISIL) y al año siguiente se escindió de Al Qaeda —entidad con la que inmediatamente rivalizó por el liderazgo entre las organizaciones de la *yihad*

[24] Así lo pone de manifiesto el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (HEINZ, 2012), quien destaca que, aunque los familiares de los secuestrados tienen derecho a «adoptar cualquier medida que evite el asesinato de rehenes, entre otras cosas mediante el pago de un rescate», los Gobiernos no gozan de esa prerrogativa, pues las normas internacionales «prohíben la provisión de fondos a terroristas en la medida en que esos fondos se utilicen para perpetrar nuevos actos terroristas» (p. 21).

[25] El pago de rescates por entidades estatales implica un reconocimiento de las organizaciones terroristas como actores políticos. Además, de todas las soluciones posibles para un secuestro terrorista ésta es la peor para la prevención futura de este tipo de acciones, tal como pusieron de relieve BRANDT y SANDLER (2009) a partir del estudio del conjunto de los secuestros terroristas que tuvieron lugar entre 1968 y 2005. En este trabajo se destaca que si el Gobierno paga un rescate, ello conducirá a que se realicen 2,62 nuevos secuestros en el futuro; pero si decide liberar a los rehenes mediante una acción violenta, ese factor de multiplicación se rebaja a 1,18; y solo si el incidente conduce a la muerte de los rehenes, la cifra futura desciende hasta 0,47.

GRÁFICO 6

**FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL ESTADO ISLÁMICO, 2014**
**(En millones de dólares)**




**FUENTE: Elaborado a partir de *The New York Times* (19 de mayo de 2015).**

terrorista— al tiempo que su máximo dirigente —Abu Baker al Bagdadi— proclamaba el Califato y exigía la sumisión del mundo islámico.

La proclamación del Califato coincidió con el momento culminante del IS, pues sus victorias en las guerras de Siria e Irak le permitieron controlar un territorio de unos 246.000 Km$^2$ —la mitad de Siria y algo más de un tercio de Irak— con un ejército de unos 35.000 hombres en armas. Pero dos años más tarde esa fortaleza se ha desmoronado en buena medida ante el empuje de las demás facciones combatientes en dichas guerras, de manera que, en el verano de 2016, el territorio controlado por el IS se había reducido a unos 162.000 Km$^2$ y su número de combatientes se situaba entre 18.000 y 22.000. Entretanto, la presencia internacional del IS se había extendido, en ese mismo período, de siete a 18 países africanos y asiáticos; el IS se había convertido así en la mayor organización terrorista del mundo y, sin duda, en el mayor problema de seguridad tanto para los países en los que estaba presente como para la Europa occidental y EE UU.

Acerca de las finanzas del IS se ha escrito mucho en los medios de comunicación, aunque solo se dispone de una estimación fiable[26] de su dimensión y composición referida al año 2014. En esa fecha, el IS pudo disponer de un total de 2.445 millones de dólares, de acuerdo con la distribución que se refleja en el Gráfico 6. En él se muestra el papel crucial que tuvo, en ese año, el saqueo de la ciudad iraquí de Mosul, donde se robaron elementos del patrimonio artístico, bancos, domicilios y establecimientos empresariales, proporcionando unos 875.000.000 de dólares —más de un tercio del total contabilizado—.

[26] El cómputo lo realizó *The New York Times* en su edición del 19 de mayo de 2015 a partir de informaciones procedentes de la Rand Corporation, el Departamento del Tesoro de EE UU y de los trabajos de JOHNSTON y BAHNEY (2014) y SHATZ (2014).

A ellos se añadieron los rendimientos de la extorsión a las personas ricas, las confiscaciones de bienes —sobre todo, viviendas— y los «impuestos» exigidos violentamente[27], por un monto estimado en 600.000.000 —casi una cuarta parte del total— a los que cabría añadir las retenciones de la mitad del salario practicadas sobre los funcionarios iraquíes —que supusieron 300.000.000 más, el 12 por 100 del total—. Un capítulo aparte, con 500.000.000 —la quinta parte de la cifra global—, se refiere al robo de reservas en las entidades bancarias iraquíes. Y finalmente, con cifras menores, se contabilizan el tráfico de petróleo, las donaciones[28] y los rescates pagados por secuestros.

Con relación al tráfico de petróleo puede añadirse que el IS, a partir de la producción de los siete campos petrolíferos que ha llegado a controlar en Siria e Irak, pudo incrementar durante 2015 la cifra reseñada en el Gráfico 6 hasta llegar, según sendos trabajos publicados por *Financial Times*[29], a los 500.000.000 de dólares. Esta cifra sería el resultado de la venta de crudo o de sus derivados en los mercados locales de la zona y de la exportación hacia Turquía e incluso hacia los mercados occidentales[30]. A su vez, en ese mismo año el IS podría haberse embolsado unos 100.000.000 de dólares por la venta ilícita de obras de arte saqueadas en los territorios que controla[31]. Y también se informa en los medios de la entrada del IS en el mercado de órganos humanos, aunque se desconoce su rendimiento económico[32]. Todo ello señala que, como otras organizaciones terroristas, el IS ha ido modificando su *mix* de fuentes de financiación, adaptándose a las circunstancias y tratando de suplir las que iban quedándose cegadas —como es el caso del saqueo de bancos y empresas— o que reducían su rendimiento, al hilo de las pérdidas territoriales y de población —como la extorsión y las exacciones fiscales— por otras aún insuficientemente explotadas. E indica también que, seguramente, el IS vio reducirse sus ingresos ya en 2015, frenándose así su capacidad de gasto, lo que condujo a una reducción de sus efectivos humanos —tal como antes se ha señalado— así como a un drástico ajuste en los salarios pagados a sus combatientes[33]. En definitiva, para el Estado Islámico las derrotas militares habrían ido paralelas a la obstrucción de sus fuentes de financiación.

## 6. Conclusiones

En consonancia con su naturaleza política y revolucionaria, la de las organizaciones terroristas es una economía de guerra basada en la depredación de los

[27] La panoplia de impuestos establecidos por el IS comprende, al menos, los siguientes conceptos: peajes sobre la circulación de vehículos en los controles establecidos en las carreteras que unen Siria con Irak y Jordania (200 dólares por vehículo); derechos de aduana en frontera (800 dólares por camión); tasa sobre la retirada de efectivo de los bancos; multas por desobedecer las prohibiciones de fumar, comunicarse por teléfono o cortarse el pelo sin ajustarse al patrón aprobado por la organización; impuesto de 4,5 dólares diarios a los taxistas; impuesto del 5 por 100 sobre las ventas minoristas; tasa de 900 dólares por permisos de salida de Mosul; impuesto del 5 por 100 sobre los salarios; impuesto del 20 por 100 sobre los beneficios empresariales.

[28] Distintas fuentes mencionan donaciones aportadas por personas acaudaladas de Kuwait, Catar y Arabia Saudí, así como por clérigos y otros individuos que habrían recaudado fondos para el IS. Desde otros países también se han realizado este tipo de donaciones, como por ejemplo desde España, donde en agosto de 2016 se detuvo a dos individuos que habían transferido cantidades modestas (3.000 euros mensuales) al IS. Las estimaciones sobre el valor total de este tipo de operaciones llegan en algunos casos hasta los 200.000.000 de dólares en cinco años, según la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (ver SÁNCHEZ DE LA CRUZ, 2015a), aunque los datos son confusos.

[29] SOLOMON, CHAZAN y JONES (2015) y SOLOMON, KWONG y BERNARD (2015).

[30] A esa conclusión se llega en KIOURKTSOGLOU y COUTROUBIS (2015) tras el análisis de los flujos de crudo y de sus precios en los envíos entre el puerto de Ceyhan (Turquía) —en el que finaliza el oleoducto que llega desde Kirkuk— y el de Laveras (Francia) durante las ofensivas del IS en las zonas próximas a campos de petróleo.

[31] Véase la síntesis que SÁNCHEZ DE LA CRUZ (2015b) ha realizado sobre este tema.

[32] Véase CARRIÓN (2016a), donde se señala que, en 2015, se habrían realizado 183 extracciones de órganos en prisioneros del IS antes de ser ejecutados. Tales órganos se habrían vendido en Siria y en el Kurdistán.

[33] La información disponible señala que el salario de un combatiente raso ha pasado, entre 2014 y 2016, de 800 a 250 dólares mensuales, y el de sus mandos de 1.500 a 500 dólares. Asimismo, se indica que han aumentado extraordinariamente las deserciones, aunque se carece de una cuantificación de este fenómeno (CARRIÓN, 2016b).

recursos que se requieren para el sostenimiento de sus campañas violentas. Éstos, en general, suelen ser bastante limitados en su cuantía, incluso cuando aquellas organizaciones logran movilizar a varios miles de combatientes, de manera que puede afirmarse que la guerra terrorista es una guerra barata para quienes la emprenden, aunque no tanto para los Estados que se oponen a las pretensiones de dominación de aquéllos. Por tal motivo, los conflictos terroristas tienen un carácter asimétrico no solo en su aspecto político —pues en ellos se enfrentan actores no estatales contra las estructuras bélicas y de seguridad de los Estados nacionales— sino también en su configuración económica —pues mientras unos depredan recursos para armarse, otros los movilizan para asegurar su defensa—.

La depredación de recursos por las organizaciones terroristas adquiere configuraciones idiosincráticas en cada caso, dependiendo de sus fines políticos, su capacidad para levantar hombres en armas y sus necesidades logísticas, lo que incluye también sus actividades en los terrenos ideológico, de propaganda y de atención social a sus bases, así como las oportunidades que ofrecen las distintas fuentes posibles y los límites en los que su explotación se desenvuelve. Por ello, aunque hay similitudes en las formas de financiación de las distintas organizaciones terroristas, también hay importantes diferencias entre ellas. El *mix* específico de las fuentes de financiación del terrorismo comprende posibles patrocinios estatales —incluso, en ocasiones, no deseados por los gestores de las administraciones públicas, aunque obligados por la deficiente regulación de sus programas de subvenciones y ayudas—, rendimientos de actividades de carácter delictivo, ganancias derivadas de negocios y actividades empresariales de apariencia legal, y donaciones o fondos recolectados entre los simpatizantes que apoyan a los grupos armados. Y a su vez, ese *mix* está sujeto a los efectos limitativos de los distintos factores que, según ha propuesto Freeman (2012), lo determinan: cantidad, legitimidad, seguridad, fiabilidad, simplicidad y control.

Los resultados de nuestra indagación empírica teniendo en cuenta los casos de ETA, las FARC —que han podido estudiarse en cuanto a su dinámica temporal— y la *yihad* terrorista ejemplificada en el Estado Islámico —que, debido a una insuficiente información, solo conocemos en términos estáticos— muestran que tanto la cuantía de los recursos depredados por las organizaciones terroristas como su composición en cuanto a las fuentes que los configuran son cambiantes a lo largo del tiempo. El juego de los factores antes enunciados es, por ello, relevante, habiéndose destacado de forma singular los referidos a la legitimidad —de modo que la movilización de la sociedad civil para rechazar algunas fuentes, como los secuestros, puede hacer disminuir o incluso desaparecer su utilización— y al control —que si es sustraído a las organizaciones terroristas afecta severamente a su capacidad para obtener recursos—. Se ha comprobado, por otra parte, que existe una relación estrecha entre el nivel de la depredación de recursos y la capacidad de las organizaciones terroristas para encuadrar militantes armados y desarrollar campañas de atentados, validándose así la idea de que la financiación juega un papel clave en su éxito o en su fracaso. Y, finalmente, se ha destacado que, en las tareas de obtención de recursos, no solo tiene un papel relevante la parte armada de las organizaciones terroristas, sino que también lo juegan de un modo importante las entidades asociativas, empresariales o de naturaleza informal que se asocian a aquella y constituyen su entorno estructural de carácter político y civil.

Todos estos elementos debieran ser tenidos en cuenta para el diseño de las políticas represivas de la financiación del terrorismo. Éstas, bajo el influjo del pensamiento norteamericano, arbitrado a través del Grupo de Acción Financiera (GAFI), se han basado hasta muy recientemente en la utilización de las técnicas y normativas de la prevención del blanqueo de capitales, siendo sus resultados relativamente mediocres

(Romaniuk, 2015, 11). Sin embargo, son muchos los elementos de esa financiación para los que tales técnicas carecen de aplicabilidad (Passas y Giménez-Salinas, 2007). Además, los Estados incurren en fallos que, como los que aquí se han mostrado con respecto a la distribución de subvenciones o a la negociación de rescates en los secuestros, redundan en el fortalecimiento financiero de los grupos terroristas. Y a ello se añade que apenas se han explorado los efectos de la lucha ideológica y política, en especial dentro de los ambientes que arropan socialmente a esas organizaciones, sobre la capacidad que éstas tienen para obtener los recursos que necesitan. En definitiva, la lucha contra la financiación del terrorismo tiene un amplio margen de mejora que debiera ser abordado por los Gobiernos atacados por el terrorismo y por los organismos internacionales interesados en esta materia.

## Referencias bibliográficas


[1] ABUZA, Z. (2004). «Cómo se financia el terrorismo islamista: la experiencia del Sudeste Asiático». En REINARES, F. y ELORZA, A. (eds.). *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*. Madrid: Ediciones Temas de Hoy.

[2] BEGIN, M. (2008). *La rebelión. La lucha clandestina por la independencia de Israel*. Barcelona: Inédita Editores.

[3] BIERSTECKER, T. y ECKERT, S. (2008). *Countering the Financing of Terrorism*. New York: Routledge.

[4] BRANDT, P. T. y SANDLER, T. (2009). «Hostage Taking: Understanding Terrorism Event Dynamics». *Journal of Policy Modeling*, vol. 31, pp. 758-778.

[5] BUESA, M. (2010). «War and Terrorism: The Predatory War Model». En BUESA, M. y BAUMERT, T. (eds.). *The Economic Repercussions of Terrorism*. Oxford: Oxford University Press.

[6] BUESA, M. (2011). *ETA, S.A. El dinero que mueve el terrorismo y los costes que genera*. Madrid, Editorial Planeta.

[7] BUESA, M. y BAUMERT, T. (2012). «Untangling ETA's Finance: An In-depth Analysis of the Basque Terrorist's Economic Network and the Money it Handles». *Defence and Peace Economics*, vol. 24, nº 4, agosto, pp. 1-22.

[8] CALLIMACHI, R. (2014). «Paying Ransoms, Europe Bankrolls Qaeda Terror». *The New York Times*, 29 de julio. Recuperado 16 de agosto de 2016 de: *http://www.nytimes.com/2014/07/30/world/africa/ransoming-citizens-europe-becomes-AlQaedas-patron.html?_r=0*

[9] CARRIÓN, F. (2016a). «Tráfico de órganos en el IS». *El Mundo*, 29 de febrero, p. 26.

[10] CARRIÓN, F. (2016b). «Dos años de terror en el califato de Mosul». *El Mundo*, 10 de junio, p. 20.

[11] CASTELLS ARTECHE, L. y RIVERA BLANCO, A. (2015). «Las víctimas. Del victimismo construido a las víctimas reales». En MOLINA, F. y PÉREZ, J. A. (eds.). *El peso de la identidad. Mitos y ritos de la historia vasca*. Madrid: Marcial Pons.

[12] CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA (2013a). *Una sociedad secuestrada*. Bogotá: Imprenta Nacional.

[13] CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA (2013b). *Una verdad secuestrada. Cuarenta años de estadísticas de secuestro, 1970-2010*. Bogotá: Imprenta Nacional.

[14] DOMÍNGUEZ, F. (1998). *ETA: estrategia organizativa y actuaciones, 1975-1992*. Bilbao, Editorial de la Universidad del País Vasco.

[15] DOMÍNGUEZ, F. (2006). *Josu Ternera. Una vida en ETA*. Madrid: La Esfera de los Libros.

[16] ENDERS, W.; SANDLER, T. y GAIBULLOEV, K. (2011). «Domestic Versus Transnational Terrorism: Data, Decomposition, and Dynamics». *Journal of Peace Research*, vol. 48, nº 3, pp. 319-337.

[17] EHRENFELD, R. (2005). *Funding Evil: How Terrorism is Financed and How to Stop It*. Chicago, Bonus Books.

[18] FERNÁNDEZ SOLDEVILLA, G. (2016). *La voluntad del gudari. Génesis y metástasis de la violencia de ETA.* Madrid, Editorial Tecnos.

[19] FREEMAN, M. (2012). «Sources of Terrorism Financing: Theory and Tipology». En FREEMAN, M. (ed): *Financing Terrorism: Case Studies*. Surrey: Ashgate e-Book.

[20] GIRALDO, J. K. y TRINKUNAS, H. A. (2007). *Terrorism Financing and State Response. A Comparative Perspective*. Palo Alto, Stanford University Press.

[21] HEINZ, W. S. (2012). «Derechos humanos y cuestiones relacionadas con la toma de rehenes por terroristas». Proyecto de informe final preparado por Wolfgang Stefan Heinz en nombre del grupo de redacción del Comité Asesor. Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos. *Documento A/HRC/AC/10/2*. Nueva York.

[22] KIOURKTSOGLOU, G. y COUTROUBIS, D. (2015). «ISIS Export Gateway to Global Crude Oil Markets». *Working Paper.* London: University of Greenwich.

[23] JOHNSTON, P. B. y BAHNEY, B. W. (2014). «Hitting ISIS Where It Hurts: Disrupt ISIS's Cash Flow in Iraq». *The New York Times*, 13 de agosto. Recuperado 16 agosto 2016 de *http://www.rand.org/blog/2014/08/hitting-isis-where-it-hurts-disrupt-isiss-cash-flow.html*

[24] LLERA, F. y LEONISIO, R. (2015). «Los secuestros de ETA y sus organizaciones afines, 1970-1997: una base de datos». *Revista Española de Ciencia Política*, nº 37, marzo, pp. 141-160.

[25] NAPOLEONI, L. (2004). *Yihad. Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía.* Barcelona: Ediciones Urano.

[26] PASSAS, N. y GIMÉNEZ–SALINAS FRAMIS, A. (2007). «La financiación del terrorismo de Al Qaeda: mitos y realidades». *Inteligencia y Seguridad. Revista de Análisis y Prospectiva,* nº 2, septiembre, pp. 47-78.

[27] PRICE, E. (2013). «Literature on the Financing of Terrorism» *Perspectives on Terrorism*, vol. 7, nº 4, pp. 112-128.

[28] REINARES, F. (1998). *Terrorismo y antiterrorismo.* Barcelona: Ediciones Paidós.

[29] ROMANIUK, P. (2015). «The State of the Art on the Financing of Terrorism». *The RUSI Journal,* vol. 159, nº 2, septiembre, pp. 6-17.

[30] RUDNER, M. (2010). «Hizbullah Terrorism Finance: Fund-Raising and Money-Laundering». *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 33, nº 8, pp. 700-715.

[31] SÁNCHEZ DE LA CRUZ, D. (2015a). «¿De qué países llegan las donaciones que financian el Estado Islámico?». *Libertad Digital,* 21 de noviembre. Recuperado 16 agosto 2016: *http://www.libremercado.com/2015-11-21/de-que-paises-llegan-las-donaciones-que-financian-a-estado-islamico-1276562047/*

[32] SÁNCHEZ DE LA CRUZ, D. (2015b). «El tráfico ilegal de arte reporta 100 millones al año a ISIS». *Libertad Digital,* 20 de noviembre. Recuperado 16 agosto 2016: *http://www.libremercado.com/2015-11-20/el-trafico-ilegal-de-arte-reporta-100-millones-al-ano-a-isis-1276561919/*

[33] SHATZ, H. J. (2014). «To Defeat the Islamic State, Follow the Money». *Politico Magazine*, 10 de septiembre. Recuperado 16 agosto 2016: *http://www.politico.com/magazine/story/2014/09/to-defeat-isil-follow-the-money-110825*

[34] SOLOMON, E.; CHAZAN, G. y JONES, S. (2015). «Isis Inc: How Oil Fuels the Jihadi Terrorists». *Financial Times*, 14 de octubre. Recuperado el 16 de agosto de 2016 de: *http://www.ft.com/cms/s/2/b8234932-719b-11e5-ad6d-f4ed76f0900a.html#axzz4L0g1sxEB*

[35] SOLOMON, E.; KWONG, R. y BERNARD, S. (2015): «Inside Isis Inc: The Journey of a Barrel of Oil». *Financial Times*, 14 de octubre. Recuperado 16 agosto 2016: *http://ig.ft.com/sites/2015/isis-oil/*

[36] VITTORI, J. (2011). *Terrorist Financing and Resourcing*. New York: Palgrave Macmillan.

[37] VON CLAUSEWITZ, C. (1832). *Vom Kriege.* Berlín: Ferdinand Dümmler. Se cita de la edición española (2005). *De la guerra.* Madrid: La Esfera de los Libros.

## ANEXO

### CUADRO A1

**FUENTES DE RECURSOS DE LA ORGANIZACIÓN ARMADA DE ETA**
**(En miles de euros a precios de 2010)**

| Período | Secuestro | Extorsión | Atracos | Saqueo | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| 1978-1991 | 79.458,7 | 18.380,7 | 7.893,3 | 437,2 | 106.169,9 |
| 1992-2002 | 19.006,7 | 12.733,0 | – | 3.091,8 | 34.831,5 |
| 2003-2010 | – | 21.890,1 | – | 3.034,5 | 24.924,6 |
| Pro memoria: promedios anuales | | | | | |
| 1978-1991 | 5.675,6 | 1.312,9 | 563,8 | 31,2 | 7.583,6 |
| 1992-2002 | 1.727,9 | 1.157,5 | – | 281,1 | 3.166,5 |
| 2003-2010 | – | 2.736,3 | – | 379,3 | 3.115,6 |
| Pro memoria: estructura porcentual | | | | | |
| 1978-1991 | 74,8 | 17,3 | 7,4 | 0,4 | 100 |
| 1992-2002 | 54,6 | 36,6 | – | 8,9 | 100 |
| 2003-2010 | – | 87,8 | – | 12,2 | 100 |

**FUENTE: Elaboración propia a partir de BUESA (2011) y BUESA y BAUMERT (2013).**

### CUADRO A2

**FUENTES DE RECURSOS DE LAS ORGANIZACIONES DEL ENTORNO POLÍTICO Y CIVIL DE ETA**
**(En miles de euros a precios de 2010)**

| Período | Subv. partidos políticos | Subv. culturales | Subv. europeas | Subv. familiares de presos | Fraude | Rendimientos mercantiles | Cuotas afiliación | Donati-vos | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1991-2002 | 24.214,2 | 62.844,6 | 26.907,8 | 32,7 | 35.527,6 | 42.869,0 | – | – | 192.396 |
| 2003-2010 | 7.342,3 | – | – | 2.244,7 | 575,7 | 25.166,4 | 19.929,2 | 7.325,9 | 62.584 |
| Pro memoria: promedios anuales | | | | | | | | | |
| 1991-2002 | 2.017,9 | 5.237,0 | 2.242,3 | 2,7 | 2.960,6 | 3.572,4 | – | – | 16.033 |
| 2003-2010 | 917,8 | – | – | 280,6 | 72,0 | 3.145,8 | 2.491,1 | 915,7 | 7.823 |
| Pro memoria: estructura porcentual | | | | | | | | | |
| 1991-2002 | 12,6 | 32,7 | 14,0 | 0,0 | 18,5 | 22,3 | – | – | 100 |
| 2003-2010 | 11,7 | – | – | 3,6 | 0,9 | 40,2 | 31,8 | 11,7 | 100 |

**FUENTE: Elaboración propia a partir de BUESA (2011) y BUESA y BAUMERT (2013).**

## ANEXO (Continuación)

### CUADRO A3

**FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS FARC**
**(En promedios anuales en miles de dólares)**

| | 1964-70 | 1971-75 | 1976-80 | 1981-85 | 1986-90 | 1991-95 | 1996-00 | 2001-03 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Secuestro……..... | 3 | 203 | 1.258 | 1.550 | 3.841 | 10.000 | 39.000 | 87.000 |
| Extorsión……..... | 165 | 323 | 1.360 | 1.350 | 2.505 | 10.000 | 18.000 | 52.200 |
| Atraco……..... | 162 | 225 | 714 | 650 | 1.336 | 5.000 | 6.000 | 5.800 |
| Réditos financieros…..... | – | – | 68 | 650 | 4.342 | 35.000 | 114.000 | 145.000 |
| Narcotráfico…..... | – | – | – | 650 | 4.342 | 35.000 | 114.000 | 243.600 |
| Desvío de fondos oficiales ..... | – | – | – | 150 | 334 | 5.000 | 9.000 | 46.400 |
| **Total**……..... | **330** | **750** | **3.400** | **5.000** | **16.700** | **100.000** | **300.000** | **580.000** |

**FUENTE: Elaborado a partir de VILLAMARÍN (2005).**

### CUADRO A4

**SECUESTRO DE EXTRANJEROS POR ORGANIZACIONES AFILIADAS A AL QAEDA**

| Años | Millones de dólares a precios de 2014 | Organización terrorista | País que pagó el rescate | Rehenes |
|---|---|---|---|---|
| 2008 ..... | 3,2 | AQMI | Austria | Austria (2) |
| 2008-2009 ..... | 1,1 | AQMI | No determinado | Australia (2) |
| 2009 ..... | 12,4 | AQMI | Suiza | Suiza (2) Alemania (1) |
| 2009-2010 ..... | 5,9 | AQMI | España | España (3) |
| 2010-2011 ..... | 17,7 | AQMI | Empresa estatal francesa | Francia (1) Togo (1) Madagascar (1) |
| 2010-2013 ..... | 40,4 | AQMI | Empresa estatal francesa | Francia (4) |
| 2011-12 ..... | 10,8 | AQMI | No determinado | Italia (1) España (2) |
| 2011-2013 ..... | 5,1 | Al Shabab | España | España (2) |
| 2011 ..... | 9,5 | AQPA | No determinado | Francia (3) |
| 2012-2013 ..... | 20,4 | AQPA | Catar y Omán | Finlandia (1) Austria (1) Suiza (1) |
| **Total** ..... | **126,5** | | | **28** |

NOTA: AQMI: Al Qaeda del Magreb Islámico. AQPA: Al Qaeda de la Península Arábiga.
**FUENTE: CALLIMACHI (2014).**

Thomas Baumert*

# TERRORISMO Y TURISMO: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA ACERCA DE LA REPERCUSIÓN DE LOS ATENTADOS SOBRE EL SECTOR TURÍSTICO

*El presente artículo estudia el impacto de los atentados terroristas sobre el sector turístico mundial. Para ello, tras estudiar las causas por las que el sector se ha convertido en uno de los objetivos preferentes de los grupos terroristas, se lleva a cabo una extensa revisión de la literatura empírica al respecto. Concluimos que: a) la elasticidad de los viajes con respecto a los atentados ha disminuido desde el 11-S; b) ante una amenaza, los turistas optan por sustituir su destino racionalmente; y c) solo la sucesión de ataques tendrá un efecto duradero sobre la economía de la región afectada.*

***Palabras clave:*** *economía del terrorismo, efectos sectoriales, conflictos armados.*
***Clasificación JEL:*** *F51, F52, H56.*

## 1. Introducción

Aunque la imagen que nos evoca hoy en día el concepto de turismo sea la de unas vacaciones relajadas, dedicadas a la cultura y al ocio, conviene recordar que durante la mayor parte de la historia —y podemos remontar el origen del turismo a la Antigüedad clásica, como ha venido a recordar Cassen (1994)— el hecho de viajar significaba enfrentarse a grandes dificultades e incomodidades: así lo indica la etimología de palabras como *to travel* o *travail*, es decir, superar obstáculos y adversidades (Hall, 1994, 92 y 1995). No obstante, la idea contemporánea de turismo se halla muy alejada de ese significado original, siendo así que los viajeros procuran evitar todo riesgo personal, optando por destinos alternativos cuando aflora la amenaza terrorista (o cualquier otro peligro similar), especialmente cuando se trata de desplazamientos vacacionales y no de negocios (Domínguez *et al.*, 2003). La relativa facilidad con la que se puede realizar esta sustitución de destinos, la vulnerabilidad de los turistas, junto con el gran peso que el sector turístico tiene en muchas economías nacionales y regionales, lo han convertido en un objetivo preferente de los grupos terroristas en todo el mundo, por lo que ha merecido el calificativo de «industria frágil» (Bonham *et al.*, 2006, 99).

En el actual mundo globalizado, caracterizado por la hipermovilidad de capitales —y, de forma creciente, también de personas—, el turismo se ha convertido en

* ESIC –Business and Marketing School, Madrid.

un fenómeno de masas «ambivalente» en tanto que encierra el deseo de libertad de movimiento por un lado (de los turistas), y el de rígido encapsulamiento (de los países receptores con movimientos antioccidentales) por el otro (Bianchi, 2007, 64). Así, para algunos analistas, el turismo, como fuerza promotora del cambio social y generadora de tolerancia hacia lo diferente, es el moderno «germen de la libertad y la prosperidad»[1], amén de «símbolo de la sociedad abierta que describió Popper» (Fernández, 2007, 3). De ser así, resultaría lógico que los turistas, considerados como «embajadores de una cultura hostil» (Llorca-Vivero, 2008, 171), se hayan convertido en un objetivo preferente de todos aquellos contrarios a la libertad y a la apertura exterior de sus países —singularmente de los grupos terroristas (Bac, Bugnar y Mester, 2015)— tal y como ha venido ocurriendo a lo largo de las últimas décadas desde que, en julio de 1946, tuviera lugar el primer atentado conocido contra un objetivo turístico: el hotel King David de Jerusalén.

Como es bien sabido, en aquella acción los activistas del Irgún, encabezados por Vladimir Jabotinsky y Menachem Begin —conviene recordar que este último llegaría a ser primer ministro israelí entre 1977 y 1983—, hicieron estallar una potente bomba contra el hotel en el que se habían establecido las oficinas del Gobierno y el cuartel general de las fuerzas británicas, asesinando a 91 personas e hiriendo a otras 45, entre ciudadanos de Reino Unido, árabes y judíos (Benegas, 2004, 286).

Desde entonces, los grupos terroristas han venido concentrando sus agresiones preferentemente contra objetivos económicos (US Department of State, 2003, apéndice G) y, más concretamente, turísticos (Cabrer e Iranzo, 2007, 66), puesto que éstos resultan fáciles de atacar, atraen la atención de los medios de comunicación internacionales y dañan de forma significativa la economía del país[2]. Así, puede resultar ilustrativo recordar el caso de algunos grandes eventos deportivos —puntos destacados de atracción del turismo internacional— que han sido objetivos de atentados o afectados por la amenaza terrorista (Recuadro 1).

Valga adelantar igualmente algunas cifras que permitan cuantificar el tamaño de este impacto: de acuerdo con un estudio realizado para el caso español entre 1970 y 1988 (con una media de 13 atentados por año), el país habría sufrido una merma de más de 140.000 turistas anuales, cifra que en 1988 (cuando se registraron 18 atentados) habría ascendido a 188.000 turistas, una reducción del 30 por 100 sobre el total esperado. Datos parecidos se han obtenido para los casos de Israel, Italia y Turquía (Frey *et al.,* 2005, 5).

De forma análoga, los atentados del 11-S supusieron, al margen de los daños directos, un impacto económico muy destacado sobre el sector turístico, hasta el punto de ser calificado como «una auténtica cesura» por los profesionales del sector[3]. Tal es así, que en las postrimerías del mayor ataque contra Estados Unidos se podía leer (Vester, 2001, 3): «Las repercusiones económicas de los atentados ya se están registrando. Los ingresos de las líneas aéreas han retrocedido un 20 por 100. La industria aeronáutica se lamenta de las cancelaciones en los pedidos. Los hoteles en Nueva York y otras metrópolis no reciben reservas, los restaurantes

[1] Valga señalar el caso del Dalai Lama, ferveroso defensor e impulsor del turismo a Tíbet como medida para dar a conocer la situación política de su país bajo la dominación de la China comunista (BIANCHI, 2007, 72; BHATTARAI *et al*., 2005).

[2] Debe recordarse, que independientemente de los motivos ideológicos subyacentes, los fines inmediatos de cualquier grupo terrorista son políticos, de lo que se derivan tres estrategias diferentes —las cuales, no obstante, pueden y, de hecho suelen, solaparse— (ASCHAUER, 2008, 19): *i)* con atentados de gran envergadura les resulta posible a los terroristas hacer llegar, a través de los medios de comunicación, su mensaje a amplias masas*; ii)* los terroristas actúan al margen de las normas y leyes de una sociedad a fin de socavar su legitimidad. Cuanto más avance la desestabilización de las fuerzas políticas, más fácil le resulta al grupo implantar sus propios objetivos; *iii)* los ataques terroristas debilitan la economía del país afectado. De esta forma se convierten en un mecanismo de presión especial, pues repercute sobre la sociedad en su conjunto.

[3] Cabe destacar, en el caso de las líneas aéreas, los fuertes desembolsos que tuvieron que realizar para adecuarse a las nuevas medidas de seguridad, como las puertas blindadas en las cabinas de pilotos, etc., y que en el caso de una empresa como Lufthansa superó con creces los 1.000 millones de euros. Para una revisión de los costes indirectos originados a raíz de los atentados de Nueva York, Madrid y Londres, véase VALIÑO *et al.* (2010).

RECUADRO 1

**ATENTADOS TERRORISTAS CONTRA OBJETIVOS DEPORTIVOS**

Probablemente el atentado terrorista más «emblemático» contra un evento deportivo sea el secuestro y la posterior ejecución de 11 atletas israelíes por parte de un comando de terroristas palestinos durante los Juegos Olímpicos de 1972. Durante los Juegos Olímpicos de 1996 hizo explosión una bomba en el Centennial Olympic Park de Atlanta.

También España ha sufrido atentados terroristas dirigidos contra objetivos deportivos. En concreto, en 2002, ETA hacía explotar un coche bomba en las proximidades del estadio Santiago Bernabeu al finalizar el partido de semifinales de la *Champions League*. Ya en tiempos más recientes, concretamente en 2007, dos pequeñas explosiones conllevaron que el *Tour de France* no volviera a pasar por el País Vasco (algo similar ocurrió con la Vuelta Ciclista a España).

En 2008 la organización del París-Dakar decidió suspender la edición de la carrera de aquel año ante la amenaza de Al Qaeda de atentar contra ella si pasaba por territorio de Mauritania. Desde entonces el *rally* se celebra en Argentina y Chile. Señalemos igualmente que, cuando se debatió la candidatura de España para las Olimpiadas de 2012, un argumento aducido en su contra fue la amenaza que suponía la actividad de ETA. Puede considerarse paradójico que las Olimpiadas de 2012 fueran adjudicadas finalmente a Londres, ciudad que, poco después de este anuncio, fue objeto del virulento atentado del 7-J.

El 15 de abril de 2013, dos artefactos explosivos detonaban muy próximos a la línea de meta de la maratón de Boston; pero no se trataba del primer ataque contra una carrera popular. Ya en 2008 un terrorista suicida de los Tigres Tamiles hizo detonar una bomba en el inicio de la maratón de año nuevo de Sri Lanka, causando una masacre. Un año después, en 2009, el equipo de cricket de ese país había sido objeto de un atentado en la ciudad pakistaní de Lahore, como ya ocurriera en 2002 en otra ciudad pakistaní, Karachi, cuando el objetivo del ataque fue la selección nacional de cricket de Nueva Zelanda.

Por su parte, uno de los miembros del grupo de terroristas que perpetraron los atentados de París el 13 de noviembre de 2015 fue descubierto —si bien pudo huir— tratando de introducirse con un chaleco explosivo en el *Stade de France* durante la celebración del partido amistoso de fútbol entre Francia y Alemania. Apenas cuatro días después, el 17 de noviembre de 2015, tuvo que suspenderse el partido entre las selecciones de Alemania y los Países Bajos que se iba a disputar en Hannover, por sospechas fundadas de un atentado terrorista que iba a ser perpetrado en el estadio con una ambulancia cargada de explosivos.

**FUENTE: Elaboración propia.**

están vacíos. Grandes eventos están siendo cancelados, los congresos no se celebran. Como consecuencia del descenso de la demanda en estas áreas, están teniendo lugar importantes despidos».

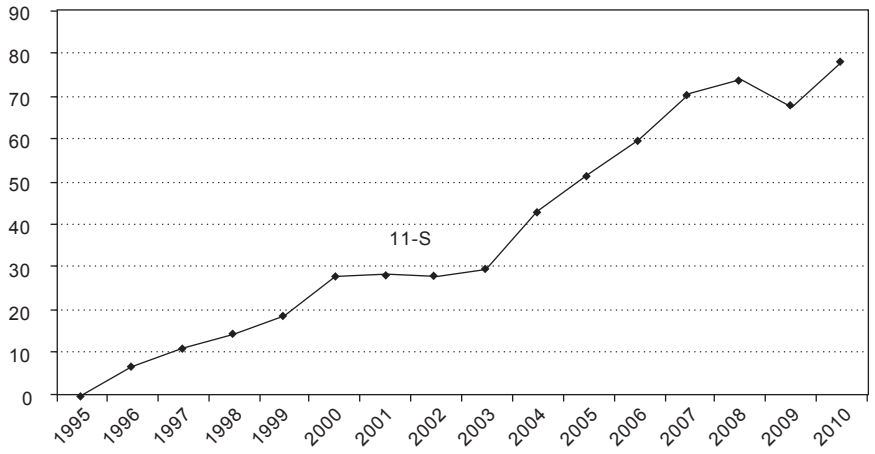
Aunque finalmente la repercusión fuera algo menos desmesurada que la que se había estimado en los primeros momentos de desconcierto (Fernández, 2007, 3), no fue hasta el 23 de febrero de 2004 —896 días después del 11-S— cuando el turismo mundial superó el estancamiento[4] que había sufrido a consecuencia de estos atentados (Toyne, 2002), como se aprecia en el Gráfico 1.

En ese mismo artículo, Jean-Claude Baumgarten, presidente del World Travel and Tourism Council, afirmaba que el impacto de los ataques del 11 de septiembre de 2001 sobre el sector turístico había de calificarse como «muy importante». De todos modos, debe señalarse que la eficiente política de gestión de crisis llevada a cabo por el Gobierno estadounidense con apoyo de las autoridades monetarias europeas contribuyó significativamente a suavizar este efecto (Aschauer, 2008, 35). Estas medidas políticas se vieron favorecidas, además, por campañas espontáneas, nacidas del sentimiento de unidad patriótica que afloró

[4] En concreto, se estimaron estas pérdidas en una reducción del 7,4 por 100 de la demanda turística y una disminución en torno a 3.200.000 de empleos vinculados.

GRÁFICO 1

**CRECIMIENTO DEL SECTOR TURÍSTICO MUNDIAL ANTES Y DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE (Crecimiento real acumulado en %)**




**FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de la Organización Mundial del Turismo (UNWTO).**

en la población estadounidense tras el 11-S, y en las que se animaba a los ciudadanos a continuar viajando con normalidad como señal de «despecho» frente a la amenaza terrorista consistente en combinar la bandera de EE UU con el eslogan *Thanks for traveling*[5].

Cabe resaltar, igualmente, que los efectos económicos del 11-S repercutieron de forma más aguda en los países receptores de turistas provenientes del país atacado. Así, el impacto fue notorio en naciones cuyas economías están estrechamente vinculadas a la estadounidense, tales como México, América Central y el Caribe (en estas últimas las reservas turísticas cayeron entre un 20 y un 60 por 100 en octubre de 2001, en tanto que la ocupación hotelera de Jamaica durante el mismo mes fue de solo el 11 por 100 (Cabrer e Iranzo, 2007, 366)[6].

## 2. Acotación de conceptos y definiciones

Siguiendo la recomendación de Cicerón [44 a.C.] por la cual todo estudio debe comenzar por definir el objeto del mismo, en nuestro caso será necesario especificar primeramente los conceptos de turismo y de terrorismo. Ahora bien, como veremos a continuación, en tanto que la definición del primero resulta precisa, no ocurre lo mismo con la del segundo.

De acuerdo con la Organización Mundial del Turismo (OMT), el turismo[7]: «comprende las actividades que

[5] Cuestión diferente es que en las postrimerías del 11-S muchos ciudadanos optaran por medios de transporte alternativos a los aviones —en parte obligados por el cierre de los aeropuertos— motivando así un aumento de los accidentes mortales en coche con un número de víctimas que habría llegado a superar al causado por los propios ataques contra las Torres Gemelas, en lo que se ha denominado, a raíz del trabajo seminal de GIGERENZER (2001), la *dread risk hypothesis*. Para una revisión de estos estudios y una aplicación al caso del 11-M (BAUMERT y CARO, 2010).

[6] De hecho, la repercusión económica del terrorismo resulta especialmente severa en el caso de los países en vías de desarrollo. Conviene recordar los efectos derrame (*spillover*) por los cuales estas consecuencias se extienden más allá de las industrias estrictamente turísticas, afectando a productos y servicios de sectores afines como el transporte, la seguridad, la limpieza, etcétera.

[7] El término *turismo* entra en el diccionario de la RAE en 1925, definiéndose como: «afición a viajar por el gusto de recorrer un país».

realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período de tiempo consecutivo inferior a un año con fines de ocio, por negocios u otros motivos» (OMT, 2007)[8].

Esta definición es generalmente aceptada por todos los especialistas en la materia, si bien requiere algunos matices. El turismo es una actividad económica muy compleja y heterogénea, que al englobar actividades de muy diversa índole presenta un marcado carácter multisectorial, haciendo que resulte difícil definirlo en función de los bienes y servicios generados (Dimanche, 2004, 158). En consecuencia, se opta generalmente por hacerlo desde el lado de la demanda, considerando todas las combinaciones de bienes y servicios que se les suministran a los turistas.

Al contrario de lo que ocurre con la definición de *turismo*, no existe un consenso entre los diferentes autores e instituciones que han tratado de precisar el término *terrorismo*, siendo así que el número de posibles definiciones supera con creces el centenar. Esta multiplicidad se debe tanto a la amplia variedad de grupos que han recurrido a esta forma de violencia político-militar[9] como a la larga evolución histórica experimentada por el fenómeno terrorista. No obstante, a pesar de lo elusivo que pueda resultar la definición del término, sí existe una clasificación ampliamente aceptada del terrorismo en función de su alcance organizacional y de su radio de acción geográfico (Reinares, 2003, 2005)[10], que distingue entre: terrorismo nacional (el perpetrado contra los residentes y medios nacionales por parte de los habitantes del propio país); terrorismo transnacional (los terroristas operan en un país, pero tienen redes, infraestructura o medios de financiación en otros territorios); y terrorismo internacional (aquel que persigue objetivos allende sus propias fronteras).

## 3. Encuadre teórico

Es en este marco conceptual en el que se inserta la presente investigación, cuyo objetivo consiste en analizar la repercusión económica del terrorismo sobre el sector turístico, probablemente el que más afectado se vea por esta lacra (Cabrer e Iranzo, 2008, 366). Si bien los estudios acerca de las repercusiones económicas del terrorismo cuentan ya con una trayectoria consolidada[11] —máxime si los enmarcamos en el contexto de los estudios sobre la economía de guerra o economía de la defensa—, ha sido a partir de los atentados contra las Torres Gemelas y el Pentágono cuando estas investigaciones se han visto impulsadas de forma más significativa (Neumayer, 2004, 262)[12]. Dentro de esta tendencia general podemos constatar, además, la existencia de un amplio —y creciente— conjunto de estudios referidos al impacto del terrorismo sobre el sector turístico (Bonham *et al.*, 2006, 99)[13].

El Esquema 1 refleja de forma esquemática los mecanismos de repercusión económica del terrorismo sobre el sector turístico, visualizando los procedimientos de acción e interacción. Habida cuenta de la importancia de este modelo, consideramos conveniente desglosarlo en cada uno de sus componentes.

Básicamente, podemos diferenciar cinco conjuntos de motivos que los terroristas pueden aducir a la hora de poner el turismo en su punto de mira (Aschauer,

[8] La OMT adoptó esta definición en la Conferencia de Ottawa de 1991.

[9] Una breve descripción de los principales grupos terroristas puede encontrarse en BENEGAS (2004). La gran cantidad y amplia variedad de grupos puede explicarse, entre otros motivos, por la corta vida de la mayoría de ellos.

[10] Según estas definiciones, la ETA entraría en la clasificación de terrorismo transnacional mientras que Al Qaeda, en la de internacional. No obstante, en la literatura económica suele utilizarse el término transnacional aglutinando los dos conceptos (ver los trabajos contenidos en BUESA y BAUMERT, 2010).

[11] Para una revisión de estos trabajos, véase BUESA y BAUMERT (2010), así como el cuadro sinóptico contenido en LLUSÁ y TAVARES (2008, 255-296).

[12] Ver al respecto los trabajos citados en el artículo de BUESA en este mismo monográfico de la revista.

[13] En este sentido resulta confusa la afirmación —relativamente reciente— de LLORCA-VIVERO (2008, 169) indicando que «a pesar de algunas contribuciones realizadas tras el 11-S, esta cuestión (la repercusión del terrorismo sobre el turismo internacional) permanece relativamente inexplorada».

2008, 56)[14], a saber: *i)* motivos históricos (el predominio económico de Occidente resulta una amenaza para otros países, especialmente los musulmanes; *ii)* motivos económicos (los ingresos derivados del turismo se redirigen en su mayoría de nuevo a los países occidentales, creando una sensación de explotación); *iii)* motivos políticos (los terroristas, al atentar contra destinos turísticos, lo hacen sobre todo contra países que consideran aliados de EE UU y de Israel cuando no lo hacen directamente contra turistas ciudadanos de estos países); *iv)* motivos religiosos (aunque el islam permite los viajes y el Corán refiere explícitamente la obligación de ser hospitalario con los viajeros, muchos musulmanes consideran el turismo una forma de difundir la moral «disoluta» occidental en sus países); y *v)* motivos culturales (los terroristas consideran que, a medio plazo, el ejemplo dado por los turistas occidentales provocará cambios sociales, de estructura familiar, etcétera).

A lo anterior hay que sumar los motivos por los que los terroristas optan por atentar contra destinos turísticos, y que pueden resumirse en los siguientes puntos (Bianchi, 2007, 69; Frey y Lüchinger, 2009, 65):

— En primer lugar, los turistas resultan un blanco relativamente fácil. El terrorismo requiere una alta precisión, lo cual, a su vez, presupone una alta capacidad de predicción. Así, el autobús de excursión que sale de la parada en franjas horarias determinadas con mucha antelación resulta un objetivo ideal.

— En segundo lugar, los turistas representan un blanco «mejor» que los locales, habida cuenta de que los terroristas con frecuencia residen en el área en la que van a perpetrar su ataque. Así, un atentado contra turistas (por definición extranjeros) creará una menor reacción contra la banda que si las víctimas fueran locales. En este sentido, este tipo de terrorismo será por definición internacional.

— En tercer lugar, y en línea con el punto anterior, los atentados contra turistas, y singularmente contra turistas internacionales, atraerá de forma decisiva la atención de los medios de comunicación de todo el mundo, cumpliendo así uno de los objetivos primordiales de las bandas terroristas, a saber, dar la mayor difusión posible a sus mensajes y reivindicaciones.

— En cuarto lugar, y derivado del tercer punto, esta proyección mediática inducirá a muchos turistas potenciales a sustituir la zona en cuestión como destino turístico (recordemos la alta elasticidad de esta industria), infringiendo así fuertes pérdidas económicas al país afectado.

A su vez Aziz, (1995, 91) concluye que el islam no solo no es contrario al turismo, sino que lo favorece y apoya —si bien se olvida señalar que esto es únicamente cierto para musulmanes que viajen por tierras de «infieles», mas no para el caso contrario—. En la segunda parte del artículo —que casi podría clasificarse como apologético— justifica los atentados perpetrados contra turistas en Egipto como una respuesta al enfrentamiento «Oriente *vs.* Occidente, urbano *vs.* rural, pobreza *vs.* riqueza, todo ello sobrepuesto y expresado a través del conflicto de clases» (*ibid.*, 94).

Por otra parte, Al-Hamarneh (2005, 30) considera que el terrorismo contra los turistas es, «en general, una acción impulsada por la política o la cultura» que se concretaría en cuatro objetivos:

— Los terroristas tratarían de desequilibrar el régimen político local, tratando de mostrar los fallos de seguridad del Gobierno, y desafiarlo, al tiempo que asestan un duro golpe a uno de los sectores más importantes del país.

— Llamar la atención de la situación de una minoría poblacional.

— Hacer patente su oposición a las políticas que se llevan a cabo en los países de origen de los mismos terroristas.

— Un último objetivo consistiría en la obtención de financiación (por ejemplo, por medio de secuestros de turistas y la exigencia de rescates a sus respectivos Gobiernos).

[14] Se trata eminentemente de los motivos aducidos por grupos islamistas, aunque en parte este mismo discurso coincide con la dialéctica empleada por terroristas separatistas como los de ETA.

Para cualquiera de los anteriores motivos el turismo puede resultar —desde la lógica de los propios terroristas— bien un percutor adicional para desencadenar una campaña de ataques, o bien convertirlo directamente en el objetivo inmediato de los atentados. Los argumentos aducidos a la hora de optar por un determinado modo de operación y de seleccionar los objetivos serán de origen táctico, estratégico e ideológico y podrán plasmarse en tres tipos de acciones:

— Atentados contra el orden público (como en los casos de los atentados contra las Torres Gemelas y el Pentágono, o los atentados de Madrid, Londres y Francia).

— Atentados dirigidos específicamente contra turistas (como los repetidos atentados en Bali, en el Sinaí, las «campañas estivales» de ETA, etcétera).

— Atentados indiscriminados (como los vividos en Israel, Irak, etcétera).

Sea cual sea el modelo de atentado y el objetivo inmediato fijado por los terroristas, el mecanismo de repercusión sobre la economía en general (y el sector turístico en particular) se articula a través de los medios de comunicación de masas, que son quienes diseminan y proyectan el mensaje de los terroristas por todo el mundo (Buesa *et al*., 2007)[15].

Por su parte, las repercusiones económicas del terrorismo sobre el sector turístico pueden ser analizadas en dos planos, uno teórico y otro empírico. En el plano teórico, podemos distinguir entre: *i)* economía del turismo (la evolución macro y microeconómica), *ii)* política turística (la gestión empresarial y gubernamental de la crisis), *iii)* psicología del turismo (los cambios en el comportamiento y percepción de los turistas), y *iv)* sociología del turismo (las alteraciones de los sistemas y los cambios culturales). Finalmente, el plano empírico recoge el impacto sobre la demanda del sector, el efecto sobre la oferta turística, la repercusión sobre la población local y las consecuencias sobre los propios turistas.

Drakos y Kutan (2003) señalan cinco vías a través de las cuales el terrorismo ejerce su influencia nefasta sobre el turismo[16]:

- Reduciendo de modo directo el número de turistas que visitan un país afectado por el terrorismo.
- Disminuyendo el volumen de inversión directa extranjera en el país, hecho especialmente dramático en países en vías de desarrollo.
- Obligando a incrementar los gastos en campañas publicitarias que incentiven nuevamente el turismo.
- Generando gastos para reconstruir las instalaciones turísticas dañadas por los incidentes terroristas.
- Y obligando a incrementar la seguridad en los posibles destinos turísticos, con el objeto de dificultar ulteriores ataques terroristas.

## 4. Impacto del terrorismo en la economía del turismo

A pesar de la amenaza terrorista existente, el turismo mundial alcanzó en 2015 un nuevo récord histórico, situándose en 1.184 millones de viajeros por ocio o trabajo (Gráfico 2), un incremento del 4,4 por 100 con respecto al año anterior (WTO, 2016). El *ranking* de países más visitados lo encabezó Francia, seguida de Estados Unidos, España y China (*ibid.*).

También en términos económicos el sector ha experimentado un importante crecimiento (Gráfico 3), alcanzando en 2015 un volumen de negocio total equivalente a 7,17 trillones de dólares, en torno al 9,8 por 100 del PIB mundial de ese año.

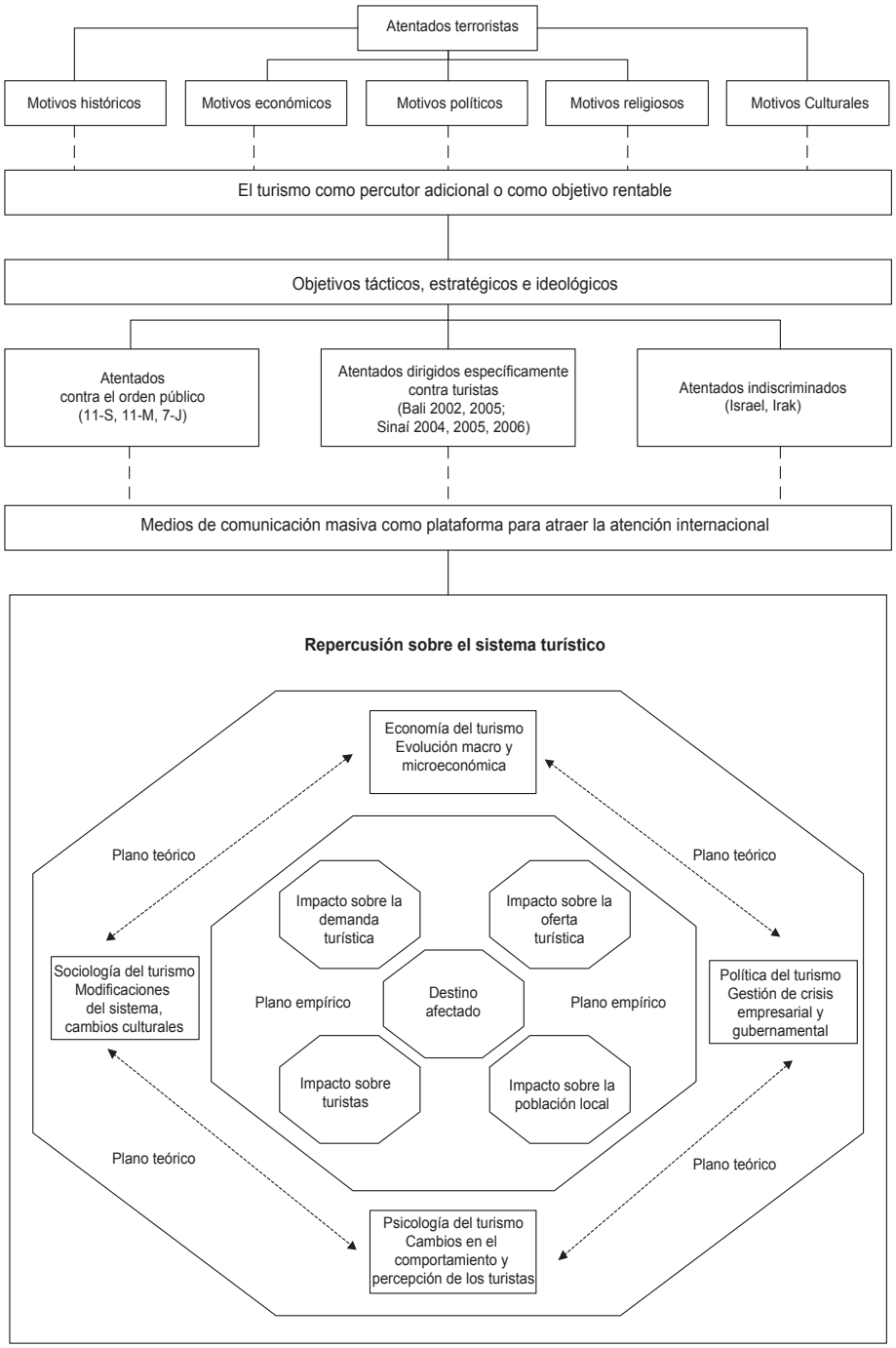
En tanto que el turismo se ha convertido en una actividad verdaderamente internacional, cuando no global, un ataque terrorista dirigido contra el turismo, además de tener funestas repercusiones económicas, atraería la atención de los medios de comunicación

[15] Y más recientemente, JETTNER (2014) y SHIN (2015).

[16] Véase al respecto VALIÑO *et al.* (2010,15-24).

ESQUEMA 1

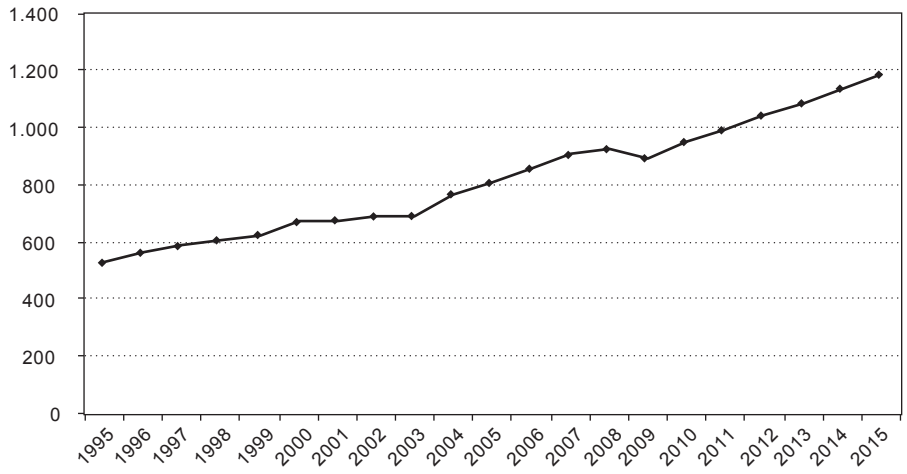
## MODELIZACIÓN ESQUEMÁTICA DE LOS MECANISMOS DE REPERCUSIÓN ECONÓMICA DE LOS ATENTADOS TERRORISTAS SOBRE EL SECTOR TURÍSTICO




**FUENTE: ASCHAUER (2008, 64).**

GRÁFICO 2

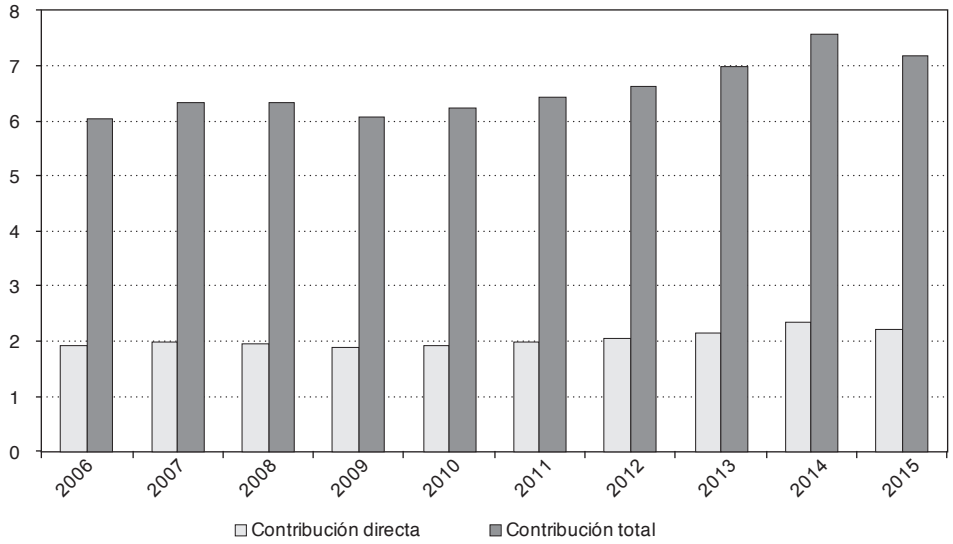
**NÚMERO DE LLEGADAS DE TURISTAS INTERNACIONALES**
**(En millones)**




**FUENTE: WTO (2016, 15).**

GRÁFICO 3

**CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR TURÍSTICO A LA ECONOMÍA GLOBAL, 2006-2015**
**(En trillones de dólares)**




**FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en World Travel and Tourism Council.**

mundiales (Baker, 2014)[17]. Las consecuencias económicas para una región turística, que por culpa de la amenaza terrorista quedara al margen de la consideración de los viajeros, podrían resultar muy cuantiosas, habida cuenta de la aversión de los turistas al factor riesgo (Richter y Waugh, 1986; Pizam y Mansfeld, 1996, entre otros) a favor de destinos pacíficos y socialmente estables (Neumayer, 2004; Reisenger y Mavondo, 2005). No obstante, a estos costes directos habría que sumarles los costes indirectos, como son la ausencia de entrada de divisas y menores inversiones extranjeras (Dimanche, 2004, 163), así como la repercusión sobre otros sectores afines (Pizam y Fleischer, 2002), cuestiones éstas que de nuevo afectarían más severamente a los países en vías de desarrollo. Todo esto conduce a que el sector turístico pueda considerarse un «negocio crítico» en el contexto de la amenaza terrorista (Tribe, 2008).

En consecuencia, es obvio que los terroristas que enfoquen su lucha desde un planteamiento de guerra económica, traten preferentemente de atentar contra aquellos intereses que supongan un mayor daño económico para el país afectado. Quizás sea Abimael Guzmán, el fundador de Sendero Luminoso, quien mejor sintetizara los argumentos terroristas (Wall, 1996, 177):

- El turismo es el símbolo del capitalismo.
- Los turistas generalmente provienen de países ricos y, por lo tanto, representan a los «regímenes capitalistas» considerados opresores.
- El turismo es una industria apoyada por el Gobierno y, por consiguiente, un ataque al turismo es un ataque al Gobierno.

Richter y Waugh (1986, 235) han señalado que los terroristas perciben a los turistas como «un valor simbólico, unos representantes indirectos de Gobiernos hostiles o contrarios […], unos objetivos «blandos» concentrados en hoteles y atracciones turísticas». A su vez, los mismos autores apuntan en un trabajo posterior (1991, 323) que los turistas como foráneos son preferidos por los terroristas como víctimas «al suscitar menos simpatías entre la población local que los autóctonos», planteamiento éste que es compartido por Essner (2003, 11), al afirmar que «atacar a víctimas locales provocaría las iras de sus conciudadanos, lo que podría conllevar la retirada del apoyo y poner en riesgo su cobertura».

De lo anterior deriva que el principal objetivo del terrorismo en los últimos lustros haya sido precisamente el turístico, puesto que se trata de uno de los sectores más sensibles a los atentados. La natural reacción de los turistas y de los turoperadores frente a los ataques terroristas es evitar aquellos destinos donde éstos tengan más visos de ocurrir, afectando así de forma casi inmediata su competitividad (Fernández, 2002, 78). Son varios los trabajos previos que han venido a demostrar este extremo. Así, Sönmez (1998, 417) indica que «la amenaza de daño que acompaña al terrorismo o a la violencia política tiende a intimidar más a los turistas potenciales que ningún otro desastre, independientemente de que éste sea natural o de causa humana»[18]. En un mismo sentido se expresan Drakos y Kutan (2003, 3) al asegurar que «el efecto más fuerte y duradero del terrorismo es sobre el turismo», así como Lennon y O´Leary (2004, 1), para quienes el terrorismo «afecta de forma más severa a la industria turística que a ningún otro sector». De forma empírica, este hecho se viene poniendo de manifiesto en las mayores pérdidas, tras un atentado, de las cotizaciones bursátiles de los valores adscritos al sector turístico,

[17] Recuérdese que el objetivo del terrorismo es crear un ambiente de miedo e incertidumbre. En este sentido, el turismo se convierte en un medio privilegiado para alcanzar este fin, pues la preferente cobertura mediática de estos acontecimientos favorece la difusión del mensaje político de los terroristas.

[18] Valga recordar que, desde el punto de vista económico, los ataques terroristas no difieren de otros eventos extremos como pueden ser las catástrofes naturales o similares, caracterizadas por respuestas no lineales, una baja probabilidad, graves consecuencias (económicas) y una alta posibilidad de desencadenar reacciones sistémicas que pueden conllevar fuertes pérdidas.

aspecto éste al que apunta De la Dehesa (2004) al destacar dentro de los efectos particulares inmediatos «una caída temporal de las cotizaciones bursátiles, especialmente de las empresas relacionadas con el turismo, la hostelería, el ocio y los seguros». En un trabajo anterior (Baumert, 2009) pude confirmar empíricamente este extremo, si bien cabe señalar que estos efectos suelen mostrar un impacto cada vez menor y de más corta duración, como resultado de un «efecto aprendizaje» de los mercados bursátiles (Baumert, 2010), lo cual no es óbice para que, dentro de esta tendencia general, los valores adscritos al sector turístico estén entre los más severamente castigados[19]. No obstante, debemos matizar que dentro del sector turístico el impacto no es igual sobre todos los subsectores, pues, como señalan Brück y Wickström (2004, 4), «algunas actividades del sector se ven más afectadas que otras y, en consecuencia, sufren un daño mayor». Ahora bien, en lo que no existe un claro consenso —puesto que resulta difícil medirlo econométricamente— es en la duración de estos efectos, si parece seguir siendo válida la indicación de Pizam (1999), según la cual «el descenso en el número de turistas perdurará hasta que el recuerdo del incidente se haya desvanecido de la memoria colectiva».

A su vez, Dimanche (2004, 158) asegura que, debido a su naturaleza, el turismo presenta una alta probabilidad de convertirse en un objetivo prioritario del terrorismo en el futuro; el fenómeno terrorista se convertiría así en una parte integral del turismo moderno. A esto se suma que el sector turístico ha de aceptar el riesgo terrorista y los problemas geopolíticos relacionados, a fin de poder gestionarlos adecuadamente. Igualmente, un destino que no es seguro (o que no es percibido como seguro), no podrá aprovechar plenamente las ventajas económicas derivadas del turismo. Y, por último, el turismo se ha convertido en una necesidad para una parte significativa de la población mundial y debe considerarse un sector «robusto» o «resiliente».

Entrando ya en los resultados de los estudios empíricos sobre el tema[20], se puede señalar que, al margen de los trabajos seminales de D'Amore *et al.* (1986) y Norton (1987) —que no detallamos aquí por no aplicar un análisis económico, sino predominantemente político—, existen sendos estudios relevantes acerca de la repercusión del terrorismo sobre el sector del turismo publicados con anterioridad al 11-S. De hecho, uno de los primeros tomó precisamente el caso español como objeto de estudio (Enders y Sandler, 1991): los autores analizan la causalidad entre el terrorismo y el turismo en España entre 1970 y 1988, tratando de dar respuesta a la pregunta acerca de en qué medida el fenómeno terrorista disminuirá el volumen de visitas turísticas a España; concluyen que durante el período de estudio, el terrorismo redujo significativamente la afluencia de turistas extranjeros en España (en torno a 140.000 visitantes menos por cada atentado), probándose una causalidad unidireccional del terrorismo hacia el turismo, con una duración de entre tres y seis meses. De ello se deriva que las naciones cuyas estructuras dependen claramente del sector turístico tienen una fuerte motivación económica para combatir el terrorismo dentro de sus fronteras. Apenas un año más tarde, Enders, Sandler y Parise (1992) presentaron un modelo más complejo en el que, partiendo de una modelización ARIMA, se permitiera apreciar posibles desviaciones de los flujos turísticos entre tres destinos europeos alternativos —Grecia, Italia y Austria— durante las décadas de los 70 y 80. Los autores concluyen que el sector, de forma agregada, sufrió importantes

[19] Este hecho lo convierte a su vez en una alternativa preferente de especulación de los terroristas que quisieran emplear la información privilegiada acerca de los atentados para tratar de obtener con ello sustanciosos beneficios económicos a través de derivados financieros. Véanse al respecto los trabajos de BUESA *et al.* (2007) y BAUMERT (2008).

[20] A este respecto dejamos fuera de consideración los efectos económicos sobre el sector debidos a otros tipos de violencia —como pudiera ser la derivada de la inestabilidad política— que presentan un comportamiento diferenciado con respecto a los del terrorismo (FIELDING y SHORTLAND, 2011).

pérdidas por culpa del terrorismo (alrededor de 16.000 millones de SDR[21], especialmente durante la segunda de las décadas estudiadas, si bien estos efectos no suelen hacer su aparición hasta pasados uno o dos trimestres desde el ataque. Detectan igualmente que el impacto de los atentados se diluye pasado un año.

También para el caso irlandés se ha comprobado que los mayores descensos en el número de turistas estaban altamente correlacionados con los períodos de mayor actividad terrorista (Leslie, 1999, 39). El mismo autor señala a continuación que: «Los turistas viajan a un destino buscando una «imagen» preestablecida —que en ocasiones puede distar bastante de la realidad— [y que] esta imagen se puede ver fácilmente alterada por una percepción de riesgo, singularmente del terrorista».

Por su parte, Sloboda (2003) analiza las implicaciones a corto plazo del terrorismo en el sector turístico de EE UU en 1988-2001 por medio de modelos ARMAX. El autor reflexiona sobre el caso particular de Estados Unidos al percibir un impacto negativo del terror en el volumen del turismo de la primera economía mundial, encareciendo sustancialmente este bien al repercutir en el mismo el coste del incremento en los sistemas de seguridad tras los atentados del 11-S. No obstante, cabe añadir que si bien es cierto que las medidas adicionales de seguridad supusieron un importante desembolso adicional para el sector, quedaron ya plenamente amortizados, pudiendo considerarse un coste importante pero único.

Otro de los trabajos destacables es el de Drakos y Kutan (2003), en el que los autores plantean la hipótesis de que el impacto del terrorismo sobre el sector turístico resultaría en un juego de suma cero, en tanto que los turistas evitarían los destinos afectados por los ataques por otros próximos considerados más seguros. En consecuencia, las pérdidas de un destino atacado —los autores estudian los casos de Grecia, Turquía e Israel y los comparan con Italia (incluida como destino libre de amenaza terrorista)— se verían compensadas por los beneficios de otras regiones próximas.

Italia ha servido también como referente en el trabajo de Greenbaum y Hultquist (2006). Partiendo de las cifras de alojamientos turísticos en el país transalpino entre 1995 y 1997, los autores concluyen que los efectos del terrorismo se perciben sobre todo en los flujos turísticos internacionales (no se evidencia una incidencia negativa sobre los viajeros internos) y no suelen perdurar más allá del año en el que tiene lugar el ataque.

Una alternativa al análisis del número de turistas o de pernoctaciones consiste en tratar de medir la diferencia en la utilidad percibida por los viajeros a un destino turístico antes y después de un atentado. *Ceteris paribus*, la variación de dicha utilidad equivaldría a la pérdida de atractivo, en términos económicos, del destino en cuestión a raíz de la amenaza terrorista. En el caso español —concretamente el de las Islas Canarias— Araña y León (2008) detectaron un descenso de dicha utilidad de alrededor del 25 por 100, en tanto que otros destinos alternativos como Chipre, percibidos como equivalentes en términos de su oferta turística, veían aumentada su utilidad prácticamente en la misma cuantía. En definitiva, los resultados de Araña y León vendrían así a reforzar —ahora desde una perspectiva microeconómica basada en la utilidad del consumidor— la hipótesis, ya comentada, del «juego de suma cero» de Drakos y Kutan (2003).

Con anterioridad al 11-S se realizaron estudios basados en encuestas a turistas (Sönmez y Graefe, 1998) para tratar de averiguar qué factores son los que favorecen un abandono de los planes de viaje ante un ataque —o la amenaza de un ataque— terrorista. En el caso del trabajo citado, los autores concluyeron que estas variables eran, además de la percepción de riesgo, el grado de internacionalización y el nivel de renta. Obviamente, este tipo de estudios se vio impulsado tras los atentados contra las Torres Gemelas

[21] Acrónimo de *Special Drawing Rights*, los derechos de giro especial, una cesta de importantes divisas diseñada por el Fondo Monetario Internacional en 1969.

y el Pentágono. Por su parte, y analizando el comportamiento de los turistas alemanes, Ahlfeldt *et al*. (2015) han venido a demostrar que el comportamiento de los turistas a la hora de modificar sus destinos tras un atentado terrorista es racional y diferenciado: si el atentado ha sido perpetrado por un grupo terrorista islamista, los destinos «musulmanes» experimentan un descenso en el número de viajeros significativamente superior al de sus vecinos no musulmanes. Anteriormente, otro estudio (O'Leary, 2007) vino a demostrar que el aumento de la amenaza terrorista percibida por los viajeros alemanes había crecido entre 2004 y 2006, y se traducía en una mayor disposición a modificar —que no suspender— sus planes de viaje (66 por 100 de las mujeres y 75 por 100 de los hombres en 2006, frente al 41,3 y 51,7 por 100 en 2004), si bien estas propensiones dependían mucho de la frecuencia individual con la que viajaban los encuestados. Un tercer factor diferencial del comportamiento de los viajeros ante la amenaza terrorista —además del sexo y de la frecuencia con la que viajan— sería la finalidad del viaje, tal y como han venido a demostrar Buesa *et al*. (2014): existe una mayor propensión a alterar los planes para unas vacaciones, que ante un viaje de trabajo o para un importante evento familiar (en los que no se detecta ningún efecto estadísticamente significativo).

Otro estudio, en este caso el publicado por Alsarayreh *et al*. (2010), analizando datos de encuestas provenientes de 40 países, vendría a indicar que tanto la inestabilidad y violencia política como el terrorismo son factores que inciden crítica y negativamente sobre el turismo de una región afectada por estos fenómenos. No obstante, los resultados apuntan igualmente a que, tras el fortísimo impacto que sobre el turismo internacional tuvo el 11-S (Fainstein, 2002), ha venido disminuyendo la intensidad de su impacto, en el sentido de que cada vez la repercusión es de menor duración y resulta geográficamente más localizada. Así, Richardson *et al*. (2007) estimaron un perjuicio económico para EE UU de más de 20.000 millones de dólares ante un hipotético ataque terrorista contra un parque temático de ese país; actualmente las cifras barajadas resultan mucho menos relevantes. Tal es así, que algunos destinos turísticos estadounidenses, como Hawaii, incluso registraron un aumento de sus turistas tras el 11-S, siendo así que las pérdidas causadas por las cancelaciones de viajeros japoneses se vieron compensadas por el aumento de visitantes nacionales (Bonham *et al*., 2006), y también en el caso de los atentados cometidos en India el número de turistas fue en aumento (Ranga y Pradhan, 2014), si bien es cierto que los autores trabajan con datos nacionales que probablemente diluyan un posible retroceso del turismo en la región directamente afectada[22].

Un caso singular es el de Egipto (Wahab, 1996), habida cuenta del gran número de atentados perpetrados directamente contra objetivos turísticos que ha sufrido este país (Recuadro 2).

Analizando precisamente el caso egipcio, Aziz (1995) señala que no solo los grupos radicales musulmanes que perpetran los atentados son responsables de la merma de los flujos terroristas, sino también la política de comunicación del Gobierno y del Ministerio de Turismo. Esta crucial importancia de la comunicación —y que ya hemos detallado anteriormente— ha sido analizada, partiendo de la experiencia israelí, por Mansfeld (1994), para el período comprendido entre 1967 y 1990 y, más recientemente, por Fielding y Shortland (2009), quienes demuestran que los viajeros estadounidenses no dejan de visitar este país a raíz de un atentado, pero sí optan por aquellos destinos específicos que consideran menos amenazados, tomando como criterio el número de víctimas israelíes presentadas por los medios de comunicación estadounidenses (no detectándose ninguna incidencia de aquellos ataques que no eran objeto de una cobertura mediática masiva). Idéntico resultado —es decir, mantener el viaje pero optar por destinos dentro del país que resulten menos amenazados— se ha obtenido para Tailandia (Rittichainuwat y Chakraborty, 2009). En este sentido, cabe resaltar que,

[22] Ver para el caso tailandés, RITTICHAINUWAT *et al.* (2009).

RECUADRO 2

## EGIPTO: UN CASO PARADIGMÁTICO DE TERRORISMO CONTRA OBJETIVOS TURÍSTICOS

El terrorismo islamista en Egipto puede remontarse hasta los años cuarenta del pasado siglo, cuando la hasta entonces pacífica Hermandad Islámica creó una sección especial que participó en el asesinato del primer ministro de Egipto. La violencia política vivió su momento de máxima intensidad en las décadas de los setenta y los ochenta, si bien no fue hasta 1992 cuando se perpetró el primer ataque contra un grupo de turistas británicos, que se saldó con la muerte de una mujer.

Un atentado de mayor envergadura tuvo lugar en 1996, cuando fueron asesinados 18 turistas, mayoritariamente de origen griego. Al año siguiente, tuvo lugar la trágicamente recordada «masacre de Luxor», en la que murieron 62 personas, 58 de las cuales eran turistas. De acuerdo con Essner (2003,10), este atentado recibió mayor cobertura mediática que ningún otro atentado en la historia de Egipto, probablemente debido al gran número de nacionalidades de las víctimas. Al igual que en el caso anterior, el atentado fue perpetrado por terroristas vinculados al grupo *Al-Jama'a* (aunque otras fuentes implicaron a *Al-Jihad*).

La siguiente oleada de atentados se inició en 2004, con el trasfondo de la Segunda Guerra del Golfo y de la Segunda Intifada palestina. Así, en octubre de 2005, 34 personas fueron asesinadas en una sucesión de ataques suicidas dirigidos contra turistas israelíes. En 2005, otro atentado suicida en El Cairo resultó en la pérdida de varias vidas; le siguieron los ataques de Sharm El Sheikh, con un número de víctimas oficial que oscila entre 64 y 88, mayoritariamente turistas. El último ataque de magnitud contra intereses turísticos tuvo lugar en abril de 2006 en Dahab, saldándose con al menos 23 muertes.

En los casos más recientes, el Gobierno egipcio ha reaccionado con una fuerte ofensiva promocional y un ajuste interno de las medidas de seguridad a fin de mantener los flujos turísticos (Fernández, 2002, 75), con resultados muy positivos. Así, en tanto que en los ataques más pretéritos de 1997 Egipto sufrió un serio descalabro del número de turistas que visitaron el país (-22 por 100 en 1993, -12,4 por 100 en 1994) y en el número de pernoctaciones (-30 por 100 en 1993 —Wahab en 1996 da una cifra de -43 por 100— y -19.6 por 100 en 1994), tras los atentados más recientes no se ha experimentado el mismo fenómeno. Al contrario, en 2005 el número de visitantes aumentó un 6 por 100 (si bien no es posible precisar cuánto podría haber crecido en ausencia de atentados). El *Business Monitor International* (2008, 33) apunta dos explicaciones adicionales (además de la campaña publicitaria): el aumento del riesgo terrorista en los propios países de origen de los turistas y la aceptación de una determinada posibilidad de sufrir un atentado, como algo «normal».

Si bien es cierto que, a partir de la conocida como «Primavera Árabe», Egipto no ha vuelto a ser objeto prioritario de atentados contra turistas, la inestabilidad política del país desde entonces ha hecho que aún no haya vuelto a recuperar el volumen de visitantes de antaño.

**FUENTE: Elaboración propia.**

tras la traumática experiencia del 11-S, la mayoría de destinos turísticos amenazados por el terrorismo han sabido incorporar este hecho a sus planes estratégicos, concibiendo campañas de *marketing* que sepan minimizar o incluso soslayar este riesgo de cara a sus potenciales clientes[23], aunque esta visión «edulcorada» se vea, obviamente, puesta a menudo en evidencia gracias a los «mapas de destinos de riesgo» (y, en concreto, de amenaza terrorista) publicados regularmente por los Ministerios de Asuntos Exteriores de los diferentes países (siendo especialmente significativos los emitidos por Estados Unidos) como advertencia a sus ciudadanos (Bianchi, 2007)[24] .

En el caso de otro país musulmán, Turquía, la investigación llevada a cabo por Yaya (2009), apunta a

[23] Tal es así, que especialistas en la materia como Peter Tarlow (citado en DIMANCHE, 2004,161) afirman que tras el 11-S tuvo lugar un auténtico cambio paradigmático: «El nuevo paradigma para el sector se basa en que la seguridad turística se ha convertido en un aspecto fundamental de la estrategia de *marketing* de cualquier destino de viaje».

[24] Aunque en ocasiones pueda parecer que el nivel de riesgo de estas advertencias pudiera verse influenciado por los intereses comerciales con los respectivos países, lo que hace que deban ser considerados con cierta precaución. Así, valga citar el ejemplo de Cuba, clasificado, hasta el reciente acuerdo bilateral, por EE UU como un país «peligroso» como destino turístico cuando —al margen de su régimen político— la violencia y el crimen en el país está muy controlada. Igualmente, y a pesar de ser un país relativamente estable y sin incidentes terroristas, el Gobierno estadounidense clasificó Filipinas como destino peligroso a partir de la revocación, por parte del Gobierno filipino, del acuerdo que permitía las bases militares americanas en aquel país (BIANCHI, 2006, 70-71).

que el efecto que el terrorismo perpetrado en la región tiene sobre el flujo de turistas del país, si bien es significativo, debe considerarse moderado (una merma total de unos 6.000.000 de turistas en un período de nueve años).

Por su parte, Buigut (2015) ha centrado su atención en un mercado turístico hasta la fecha ignorado desde el punto de vista de la repercusión que sobre él tiene el fenómeno terrorista: Kenia. Partiendo de una base de datos de panel dinámico, y con datos cuatrimestrales referidos al período de 2010 a 2013, el autor detecta que los atentados terroristas tienen un impacto negativo significativo sobre el número de turistas de países desarrollados que eligen el país keniata como destino (no así en el caso de los procedentes de países no desarrollados o en vías de desarrollo, en los que no se aprecia un efecto estadísticamente significativo). En concreto, un incremento del 1 por 100 del número de víctimas mortales debidas a atentados, conlleva una disminución del 0,082 por 100 del número de turistas que visitan Kenia.

Para el caso español, el estudio llevado a cabo por Voltes Dorta *et al*. (2015) analiza el caso inverso, es decir, en qué medida la tregua de ETA —y, por consiguiente, la ausencia de atentados terroristas— se ha visto reflejada en un incremento del número de turistas españoles que visitan el País Vasco. Para ello aplican un modelo gravitacional sobre los flujos turísticos interregionales para el período comprendido entre 2008 y 2013. Los autores concluyen que el anuncio del «alto el fuego definitivo» de 2010 no tuvo repercusión alguna sobre el número de turistas del resto de España que visitaron el País Vasco, en tanto que sí se puede detectar un incremento estadísticamente significativo tras el anuncio del «cese definitivo de la violencia» en 2011.

Otro aspecto a tener en cuenta es la duración de estos efectos, cuestión que en ocasión resulta más difícil de precisar. No obstante, un estudio aún en marcha, que se está realizando por la Organización Mundial del Turismo, indica que un atentado de cierta envergadura tiene una duración media de 13 meses antes de que el destino vuelva a alcanzar su nivel de visitantes anterior al ataque (frente a los 21 meses necesarios para recuperarse de una epidemia, los 24 meses requeridos para alcanzar los niveles previos a una catástrofe natural y los 27 que el sector requiere para recuperarse tras revueltas políticas violentas), valor éste que vendría a encajar con los estimados anteriormente en los trabajos ya citados.

Una última cuestión a tener en cuenta es si el grado del impacto del terrorismo sobre los flujos turísticos internacionales se ve más intensamente afectado por la intensidad de o por la frecuencia de los atentados. En un primer momento, los estudios al respecto resultaban contradictorios: Pizam (1999), analizando el caso israelí, apuntaba a que si bien ambos factores tenían una repercusión negativa, predominarían los segundos, afirmando que: «[atentados] contra objetivos turísticos que se perpetran en intervalos irregulares únicamente tendrán un impacto negativo de corta duración; en cambio, aquellos actos que se perpetren en una rápida sucesión o de forma constante tendrán un serio impacto negativo en tanto continúen» (Pizam, 1999, 9).

Por el contrario, el trabajo de Krakover (2000), estudiando igualmente la repercusión del terrorismo sobre el turismo israelí, concluye que es la severidad del atentado —medida en términos del número de víctimas— la que permite explicar mejor la disminución de la demanda turística de Israel. A este respecto, el posterior trabajo de Pizam y Fleischer (2002) —centrado nuevamente sobre el caso israelí— vendría a demostrar la mayor importancia de la frecuencia frente a la magnitud: así, en tanto que en un modelo de regresión que tiene como única variable explicativa la magnitud, ésta resultaba aclaratoria del descenso de la demanda turística; sin embargo, al incluir en la ecuación también la variable frecuencia, la magnitud pierde su significatividad, en tanto que la frecuencia presenta coeficiente negativo y estadísticamente significativo (además de que el segundo modelo presenta una bondad de ajuste notablemente superior).

## 5. Resumen y conclusiones

El sector turístico es uno de los más relevantes de la economía global, motivo por el que se ha convertido en un objetivo preferente de los grupos terroristas que no solo persiguen causar un daño personal y material, sino también la erosión económica de sus supuestos enemigos. En este sentido, los turistas se convierten en un objetivo prioritario, pues no solo son especialmente vulnerables, sino que además facilitan «exportar» la causa terrorista, en tanto que permiten atentar contra objetivos extranjeros sin tener que contar con una infraestructura allende sus fronteras. Además, los ataques contra objetivos extranjeros les garantizará una mayor cobertura mediática internacional que un atentado dirigido contra objetivos nacionales (amén de granjearles una menor enemistad por parte de la población local). En consecuencia, no ha de asombrar que los objetivos turísticos se hayan convertido en un objetivo prioritario del terrorismo *yihadista* (Anexo 1), al igual que ya lo fuera antes de los terroristas nacionalistas (campañas estivales de la ETA, atentados del IRA, etcétera).

En este sentido, los atentados del 11-S supusieron un cataclismo para el turismo internacional pues, si bien no estuvieron dirigidos contra objetivos turísticos, el hecho de que emplearan aviones de líneas regulares, así como el consiguiente cierre del espacio aéreo estadounidense, causaron la anulación masiva de vuelos, de reservas de hoteles y de otros servicios afines tales como entradas de cine, de teatro, restaurantes y demás. Partiendo de esta experiencia, los estudios subsiguientes dedujeron una fuerte vulnerabilidad del sector turístico, que se tradujo en proyecciones de importantes y duraderos impactos sobre el sector ante cualquier atentado.

Sin embargo, los tres lustros pasados desde los atentados contra las Torres Gemelas y el Pentágono han permitido dibujar una imagen más nítida de la reacción de los turistas y viajeros ante la amenaza terrorista. En primer lugar, los consumidores, en este caso los viajeros por ocio o por negocio, han aprendido a evaluar mejor el riesgo real de un atentado terrorista, siendo así que en la mayoría de los casos (causas laborales o importantes eventos familiares) no alterarían un viaje que tuvieran previsto —es decir, que ha disminuido la elasticidad de los viajes con respecto a los atentados—, aunque sí lo harían con mayor propensión si la finalidad del viaje fuera vacacional. En segundo lugar, si los turistas perciben un riesgo real de atentado, habitualmente optarán no por anular el viaje, sino por cambiar su destino: si existe la posibilidad de sustituirlo por otra localidad dentro del mismo país, ésta será la primera opción; en tanto que si perciben que la amenaza terrorista se extiende homogéneamente por todo el país, y si el tipo de viaje lo permite —por ejemplo en el caso de unas vacaciones— lo sustituirán por un país alternativo que presente una oferta similar en términos de utilidad para el consumidor (cultura, ocio, playa, etcétera). Al hacer esto, los viajeros demuestran actuar de un modo estrictamente racional, por ejemplo, evitando sobre todo los destinos del ámbito musulmán tras un atentado *yihadista*. Esto ha permitido plantear la hipótesis de que, en términos netos, este tipo de reacciones resulte en un juego de suma cero, en el que las pérdidas experimentadas por el país (o región) que ha sufrido el atentado terrorista se verían compensadas por los beneficios adicionales experimentados por los destinos alternativos. De ser así, una posible medida para compensar las pérdidas —y, en consecuencia, de reducir el atractivo que estos objetivos suponen para los terroristas— sería crear un fondo internacional de compensación (para áreas de destinos alternativos, como, por ejemplo, la cuenca mediterránea) por pérdidas derivadas en los respectivos sectores turísticos a causa de un atentado, que podría financiarse con una tasa común sobre la contratación de viajes y alojamientos.

Otra conclusión importante es que para causar un impacto económico duradero no basta con un atentado aislado —siendo así que la magnitud del mismo solo tiene una repercusión menor— sino que es necesario que se dé una sucesión de ataques. En otras palabras, la amenaza de atentados ha de ser persistente

para que el impacto sea duradero. En este sentido, los atentados suicidas o aquellos en los que los atacantes son abatidos por las fuerzas de seguridad no tienen visos de presentar un efecto más que a muy corto plazo, pues la muerte —a propia mano o a mano de otros— de los terroristas descarta por sí misma la posibilidad de un segundo atentado de forma inmediata, al menos de manos de los mismos perpetradores.

En definitiva, todos los resultados apuntan a que los atentados terroristas contra objetivos turísticos han disminuido a lo largo de los tres últimos lustros tanto la duración de su efecto (con valores que oscilan entre nueve y 13 meses), como en el alcance geográfico de los mismos (motivando un cambio de destino, pero habitualmente no la cancelación del viaje), en lo que todo apunta a que resulte en un juego de suma cero. Solo en el caso de que los terroristas realicen toda una serie de atentados, consiguiendo así que la amenaza y el temor se prolonguen en el tiempo, o que los atentados en lugar de destinos específicos se dirijan contra líneas aéreas, etc., provocando un cierre prolongado del espacio aéreo, podrán detectarse repercusiones más hondas y de mayor duración.

Los terroristas atacan a los turistas precisamente porque son uno de los motores del desarrollo económico y social. Y en ocasiones los propios grupos armados son tan juiciosos acerca de la importancia del turismo para la economía de su país, que llegan a sobreponerse a sus propios conflictos. Valga evocar, como colofón a este artículo, el anecdótico incidente que tuvo lugar en Kenia durante las elecciones de 1997 y que recoge Bianchi (2007, 71), aunque no se refiera a un evento terrorista, sino a un caso de inestabilidad y violencia política: cuando un autobús con turistas alemanes acabó atrapado entre el fuego cruzado de dos facciones armadas enfrentadas, éstas interrumpieron los disparos y condujeron —conjuntamente— el autobús fuera de la zona de peligro, conscientes de la importancia que el turismo suponía para la región, independientemente de la facción que se acabara imponiendo en la revuelta.

## Referencias bibliográficas


[1] AHLFELDT, G. M.; FRANKE, B. y MAENNIG, W. (2015). «Terrorism and International Tourism: The Case of Germany». *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, vol. 235, nº 1, pp. 3-21.

[2] AL-HAMARNEH, A. (2005). «Turismo internacional contra terrorismo». *Turismo Islámico*, vol. 19, pp. 30-32.

[3] ALSARAYREH, M. N.; JAWABREH, O. A. A. y HELALAT, M. S. (2010). «The Influence of Terrorism on the International Tourist Activities». *European Journal of Social Science*, vol. 13, nº 1.

[4] ARAÑA, J. y LEÓN, C. (2008). «The Impact of Terrorism on Tourism Demand». *Annals of Tourism Research*, vol. 35, nº 2, pp. 299-315.

[5] ASCHAUER, W. (2008): *Tourismus im Schatten des Terrors. Eine vergleichende Analyse der Auswirkungen von Terroranschlägen (Bali, Sinai, Spanien).* München: Profil.

[6] AZIZ, H. (1995). «Understanding Attacks on Tourists in Egypt». *Tourism Management*, vol. 16, nº 2, pp. 91-95.

[7] BAC, D.; BUGNAR, N. y MESTER, L. (2015). «Terrorism and its Impact on the Tourism Industry». *Revista Română de Geografie Politică*, vol. 17, nº 1, pp. 5-11.

[8] BAKER, D. (2014). «The Effects of Terrorism on the Travel and Tourism Industry». *International Journal of Religious Tourism and Pilgrimage*, vol. 2, nº 1, artículo 9.

[9] BAUMERT, T. (2008). «Do Terrorists Play the Markets? Or: Can their Attacks Serve as a Source of Financing for Terrorism?». *Policing*, vol. 2, nº 4, pp. 434-440.

[10] BAUMERT, T. (2009). «Terrorism, News Flows and Stock Markets». En: RICHARDSON, H.; GORDON, P. y MOORE, J. E. (eds). *Global Business and the Terrorist Threat.* Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

[11] BAUMERT, T. (2010). «The Impact of Terrorism Attacks on Stock Markets». En: BUESA, M. y BAUMERT, T. *The Economic Repercussions of Terrorism.* Oxford: Oxford University Press, 2010.

[12] BAUMERT, T. y CARO, J. (2010). «The Impact of Terrorism Attacks on Passenger's Travel Behavior: Evidences from Spain». En: GALLORE, A. (ed): *Terrorism: Motivations, Threats and Prevention.* New York: Nova Publishing.

[13] BENEGAS, J. M. (2004). *Diccionario de Terrorismo*. Madrid: Espasa

[14] BHATTARAI, K.; CONWAY, D. y SHRESTHA, N. (2005). «Tourism, Terrorism and Turmoil in Nepal». *Annals of Tourism Research*, vol. 32, nº 3, pp. 669-688.

[15] BIANCHI, R. (2007). «Tourism and the Globalization of Fear: Analyzing the Politics of Risk and (in)Security in Global Travel». *Tourism and Hospitality Research*, vol. 7, nº 1, pp. 64-74.

[16] BONHAM, C.; EDMONDS, C. y MAK, J. (2006): «The Impact of 9/11 and Other Terrible Global Events on Tourism in the United States and Hawai». *Journal of Travel Research*, vol. 45, nº 1, pp. 99-110.

[17] BRÜCK, T. y WICKSTRÖM. B. A. (2004). «The Economic Consequences of Terror: Guest Editors' Introduction». *European Journal of Political Economy*, vol. 20, nº 2, pp. 293-300.

[18] BUESA, M. y BAUMERT, T. (eds) (2010). *The Economic Repercussions of Terrorism*. Oxford: Oxford University Press.

[19] BUESA, M.; BAUMERT, T.; PRIVADO, J. y GARCÍA, R. (2014). «¿Cómo altera la amenaza terrorista los hábitos de los consumidores? Un modelo aplicado a los viajes de largo trayecto». *I Jornada de Excelencia e Innovación en Psicología.* Psicofundación y C.U. Cardenal Cisneros. Madrid.

[20] BUESA, M.; BAUMERT, T.; VALIÑO, A.; HEIJS, J. y GONZÁLEZ, J. (2007). «El impacto de los atentados terroristas sobre los mercados de valores. Un estudio comparativo de la repercusión financiera de los ataques islamistas contra Nueva York, Madrid y Londres». *Información Comercial Española, Revista de Economía,* nº. 835, pp. 253-271.

[21] BUIGUT, S. (2015). «Effect of Terrorism on Demand for Tourism in Kenya: A Comparative Analysis». *Tourism and Hospitality Research*. Disponible en: DOI:1467358415619670.

[22] CABRER BORRÁS, B. e IRANZO PÉREZ, D. (2007). «El efecto de los atentados del 11-S sobre el turismo en España». *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 25, nº 1, pp. 365-385.

[23] CASSEN, L. (1994). *Travel in the Ancient World*. Baltimore: John Hopkins University Press.

[24] D'AMORE, L. y ANUZA, T. (1986). «International Terrorism: Implications and Challenge for Global Tourism». *Business Quarterly*, vol. 51, pp. 20-29.

[25] DIMANCHE, F. (2004). «Business Sectors: Tourism». En: SUDER, G. (Ed.), *Terrorism and the International Business Environment: The Security-business Nexus*. London: Edward Elgar.

[26] DOMÍNGUEZ, P.; BURGUETTE, E. y BERNARD, A. (2003). «Efectos del 11 de Septiembre en la hostelería mexicana: reflexión sobre la monodependencia turística». *Estudios y Perspectivas en Turismo*, vol. 12, nº 3-4, pp. 335-348.

[27] DRAKOS, K. y KUTAN, A. M. (2003). «Regional Effects of Terrorism on Tourism in Three Mediterranean Countries». *Journal of Conflict Resolution*, vol. 47, nº 5, pp. 621-641.

[28] ENDERS, W. y SANDLER, T. (1991). «Causality Between Transnational Terrorism and Tourism: The Case of Spain». *Terrorism*, vol. 14, pp. 49-58.

[29] ENDERS, W.; SANDLER, T. y PARISE, G. F. (1992). «An Econometric Analysis of the Impact of Terrorism on Tourism». *KYKLOS*, vol. 45, nº 4, pp. 531-554.

[30] ESSNER, J. (2003). «Terrorism's Impact on Tourism: What the Industry May Learn from Egypt's Struggle with al-Gama'a al-Islamiya». *Security and Development*, IPS 688.

[31] FAINSTEIN, S. (2002). «One Year On. Reflections on September 11th and the 'War on Terrorism': Regulating New York City's Visitors in the Aftermath of September 11th». *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26, nº 3, pp. 591-595.

[32] FERNÁNDEZ ÁVILA, V. R. (2002). «El impacto del terrorismo en las llegadas de turismo internacional. Algunos ejemplos». *Anuario Turismo y Sociedad 2002*, pp. 70-79.

[33] FERNÁNDEZ, F. (2007). «Turismo, comercio y terrorismo». *ABC*, 4 de julio de 2007, p. 3.

[34] FIELDING, D. y SHORTLAND, A. (2009). «Does Television Terrify Tourists? Effects of US Television News on Demand for Tourism in Israel». *Journal of Risk and Uncertainty*, vol. 38, nº 3, pp. 245-263.

[35] FIELDING, D. y SHORTLAND, A. (2011). «How do Tourists React to Political Violence? An Empirical Analysis of Tourism in Egypt». *Defense and Peace Economics*, vol. 22, nº 2, pp. 217-243.

[36] FREY, B. S. y LÜCHINGER, S. (2009). «Tourismus und Terrorismus aus ökonomischer Sicht». *Zeitschrift für Tourismuswissenschaft*, vol. 1, nº 1, pp. 63-73.

[37] FREY, B. S.; LÜCHINGER, S. y STUTZER, A. (2005). «Wirtschaftliche Auswirkungen des Terrorismus». *Die Volkswirtschaft*, vol. 11, pp. 4-7.

[38] GIGERENZER, G. (2001). «Dread Risk, September 11, and Fatal Traffic Accidents». *Psychological Science*, vol. 15, nº 4, pp. 286–287.

[39] GREENBAUM, R. T. y HULTQUIST, A. (2006). «The Economic Impact of Terrorist Incidents on the Italian Hospitality Industry». *Urban Affairs Review*, vol. 42, nº 2, pp. 113-130.

[40] HALL, C. M. (1994). *Tourism and Politics: Power, Policy and Place*. London: Chichester.

[41] HALL, D. (1995). «Terrorising the Tourist». *The Geographical Magazine*, vol. 67, p. 17.

[42] KRAKOVER, S. (2000). «Estimating the Effects of Atrocious Events on the Flow of Tourism in Israel». En: ASHWORTH, G. y HARTMANN, R. (eds.): *Tourism, War and the Commemoration of Atrocity.* Nueva York: Cognizant.

[43] LENNON, R. y O'LEARY, B. (2007). «International Terror Attacks: Do they Have an Effect on German Travel Consumer's Perception and Future Travel Plans?». *ASBBS E-Journal*, vol. 3, nº 1, pp. 57-66.

[44] LESLIE, D. (1999). «Terrorism and Tourism: The Northern Ireland Situation: A Look Behind the Veil of Certainty». *Journal of Travel Research*, vol. 38. pp. 37-40.

[45] LLORCA-VIVERO, R. (2008). «Terrorism and International Tourism: New Evidence». *Defense and Peace Economics*, vol. 19, pp. 169-188.

[46] LLUSSÁ, F. y TAVARES, J. (2008). «Economics and Terrorism: What We Know, What We Should Know and the Data We Need». *CEPR Discussion Paper nº DP6509*. Disponible en: *http://ssrn.com/abstract=1140036*

[47] MANSFELD, Y. (1994). «The Middle-East Conflict and Tourism to Israel, 1967-90». *Middle Eastern Studies*, vol. 30, nº 3, pp. 646-667.

[48] NEUMAYER, E. (2004). «The Impact of Political Violence on Tourism». *Journal of Conflict Resolution*, vol. 48, nº 2, pp. 259-281.

[49] NORTON, G. (1987). «Tourism and International Terrorism». *World Today*, vol. 43, nº 2, pp. 30-33.

[50] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (2016). *UNWTO Annual Report 2015*. OMT. Madrid.

[51] PIZAM, A. (1999). «A Comprehensive Approach to Classifying Acts of Crime and Violence at Tourism Destinations and Analyzing their Differential Effects on Tourism Demand». *Journal of Travel Research*, vol. 38, nº 1, pp. 5-12.

[52] PIZAM, A. (2002). «Tourism and Terrorism». *Hospitality Management*, vol. 21, pp. 1-3.

[53] PIZAM, A. y FLEISCHER, A. (2002). «Severity Versus Frequency of Acts of Terrorism: Which Has a Larger Impact on Tourism Demand?». *Journal of Travel Research*, vol. 40, pp. 337-339.

[54] PIZAM, A. y MANSFELD, Y. (1996). *Tourism, Crime and International Security Issues*. Chichester: John Willey & sons.

[55] RANGA, M. y PRADHAN, P. (2014). «Terrorism Terrorizes Tourism: Indian Tourism Effacing Myths?». *International Journal of Safety and Security in Tourism*, vol. 5, pp. 26-39.

[56] REINARES, F. (2003). *Terrorismo global*. Madrid: Taurus.

[57] REINARES, F. (2011). *Patriotas de la muerte*. Madrid: Taurus.

[58] REISINGER, A. y MAVONDO, F. (2005). «Travel Anxiety, and Intentions to Travel Internationally: Implications of Travel Risk Perception». *Journal of Travel Research*, vol. 43, pp. 337-339.

[59] RICHARDSON, H. W.; GORDON, P.; MOORE, J. E.; KIM, S.; PARK, J. y PAN, Q. (2007). «Tourism and Terrorism: The National and Interregional Economic Impact of Attacks on Major US Theme Parks». En: RICHARDSON, H.; GORDON, P. y MOORE, J. (eds) (2007): *The Economic Costs and Consequences of Terrorism.* Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

[60] RICHTER, L. y WAUGH, W. (1986). «Tourism Politics and Political Science. A Case of not so Benign Neglect». *Annals of Tourism Research*, vol. 19, pp. 313-315.

[61] RICHTER, L. y WAUGH, W. (1991). «Tourism and Terrorism as Logical Companions». En MEDLIK, S. (ed.) *Managing Tourism*. Oxford: Butterworth-Heinemann.

[62] RITTICHAINUWAT, B. N. y CHAKRABORTY, G. (2009). «Perceived Travel Risks Regarding Terrorism and Disease: The Case of Thailand». *Tourism Management*, vol. 30, pp. 410-418.

[63] SHIN, Y. (2015). «The Effects of Terrorism on Tourism and the Media's Role». En KUMAR, S. (Eds.) *International Tourism and Hospitality in the Digital Age*.

[64] SLOBODA, B. W. (2003). «Assessing the Effects of Terrorism on Tourism by Use of Time Series Methods». *Tourism Economics*, vol. 9, nº 2, pp. 179-199.

[65] SÖNMEZ, S. (1998). «Tourism, Terrorism, and Political Instability». *Annals of Tourism Research*, vol. 25, nº 2, pp. 416-456.

[66] SÖNMEZ, S. F. y GRAEFE, A. R. (1998). «Influence of Terrorism Risk on Foreign Tourism Decisions». *Annals of Tourism Research*, vol. 25, nº 1, pp. 112-144.

[67] TOYNE, S. (2002). «Counting the Loss of Terrorism». Disponible en: *http://news.bbc.co.uk/2/hi/in_depth/world/2002/september_11_one_year_on/2204980.stm*

[68] TRIBE, J. (2008). «Tourism: A Critical Business». *Journal of Travel Research*, vol. 46, pp. 245-255.

[69] DEPARTAMENTO DE ESTADO DE EE UU (2003). *Patterns of Global Terrorism*. US DEPARTMENT OF STATE. Disponible en: *www.state.gov*

[70] VALIÑO, A. *et al*. (2010). «The Economics of Terrorism: An Overview of Theory and Applied Studies». En: BUESA y BAUMERT (ed). *The Economic Repercussions of Terrorism.* Oxford and New York: Oxford University Press.

[71] VESTER, H. G. (2001). «Terror und Turismus». *Aus Politik und Zeitgeschichte*, vol. 47. Disponible en: *http://www.bpb.de/apuz/25879/terror-und-tourismus*

[72] VOLTES-DORTA, A.; JIMÉNEZ, J. L. y SUÁREZ-ALEMÁN, A. (2015). «The Impact of ETA's Dissolution on Domestic Tourism in Spain». *Defence and Peace Economics*, vol. 27, nº 6, pp. 854-870.

[73] WAHAB, S. (1996). «Tourism and Terrorism: Synthesis of the Problem with Emphasis on Egypt». En: PIZAM, A. y MANSFELD, Y. (Eds.). *Tourism, Crime and International Security Issues*. Chichester: John Willey & sons.

[74] WALL, G. (1996): «Terrorism and Terrorism: An Overview and an Irish Example». En: PIZAM y MANSFELD (Eds.). *Tourism, Crime and International Security Issues.* Chichester: John Willey & sons.

[75] YAYA, M. (2009). «Terrorism and Tourism: The Case of Turkey». *Defense and Peace Economics*, vol. 20, nº 6, pp. 477-497.

## ANEXO 1

CUADRO A1

### LISTA DE LOS PRINCIPALES ATENTADOS TERRORISTAS COMETIDOS RECIENTEMENTE CONTRA OBJETIVOS TURÍSTICOS

| Fecha | País | Ciudad | Nº de víctimas | Nº de heridos |
|---|---|---|---|---|
| 11 septiembre 2001 | EE UU | Nueva York | 2.977 | 3.000+ |
| 12 octubre 2002 | Indonesia | Bali | 202 | 240 |
| 5 agosto 2003 | Indonesia | Mega Kuningan | 12 | 150 |
| 15-20 noviembre 2003 | Turquía | Estambul | 56 | 100 |
| 11 marzo 2004 | España | Madrid | 191 | 2.050 |
| 7 julio 2005 | Reino Unido | Londres | 56 | 700 |
| 23 julio 2005 | Egipto | Sharm El Sheikh | 64-88 | 150 (aprox.) |
| 11 julio 2006 | India | Mumbai | 209 | 714 |
| 18 octubre 2007 | Pakistán | Karachi | 136 | 387 |
| 26 noviembre 2008 | India | Mumbai | 173 | 327 |
| 25 octubre 2009 | Irak | Bagdad | 155 | 520 |
| 20 marzo 2010 | Rusia | Moscú | 43 | 100 |
| 28 marzo 2011 | Yemen | Ja'ar | 150 | 45 |
| 20 enero 2012 | Nigeria | Kano | 185 | Desconocido |
| 10 enero 2013 | Pakistán | Quetta | 126 | 270 |
| 16 diciembre 2014 | Pakistán | Peshawar | 145 | 114 |
| 1 abril 2015 | Kenia | Garissa | 148 | 79 |
| 13 noviembre 2015 | Francia | París | 137 | 368 |
| 14 julio 2016 | Francia | Niza | 87 | 434 |

**FUENTE: BAC, BUGNAR y MESTER (2015) y elaboración propia.**

Sabine Tomasko*
Christine Tomasko*

# LA AMENAZA TERRORISTA COMO DESAFÍO ESTRATÉGICO EMPRESARIAL: EL CASO DEL SECTOR DEL TRANSPORTE FERROVIARIO ALEMÁN

*El artículo estudia el desafío estratégico que la amenaza terrorista representa para las empresas, analizando el procedimiento por el cual este riesgo podría ser integrado en su gestión estratégica general. Se plantea desde un punto de vista teórico, investigando cómo las empresas deben hacer frente al riesgo de un ataque terrorista. Este objetivo se logra a través de la integración de la crisis planteada en la gestión estratégica de los negocios. El trabajo se completa con un análisis empírico consistente en una serie de entrevistas a expertos de las empresas líderes de la industria ferroviaria alemana, cuyos resultados vienen a reforzar las conclusiones alcanzadas en el apartado teórico.*

***Palabras clave:*** *terrorismo, gestión de crisis, industria ferroviaria.*
***Clasificación JEL:*** *D81, F52, M10.*

## 1. Introducción

«El terrorismo será un problema para las empresas alemanas por lo menos durante los próximos 100 años»[1]. Esta declaración subraya la importancia persistente de la amenaza terrorista para el sector empresarial, independientemente de que sea a escala nacional —en este caso Alemania— o en un ámbito global. Sin lugar a dudas, la amenaza terrorista figura en la agenda de los empresarios desde los atentados terroristas del 11 de septiembre, siendo así que toda una sucesión de atentados a lo largo del tiempo que ha transcurrido desde entonces ha mantenido candente esta cuestión. En el caso de Alemania, atentados fallidos, como el de 2012 en la estación central ferroviaria de Bonn, contra las estaciones de trenes de Múnich la Nochevieja de 2015 o, más recientemente, la

* Goethe Universität, Frankfurt.
Las autoras agradecen al profesor Thomas Baumert la dirección de esta investigación, así como los consejos por él recibidos.

[1] Declaración de un miembro de la Oficina Federal para la Protección de la Constitución de Alemania en una reunión de la CCI Wiesbaden, Alemania.

desarticulación de una célula de ISIS que tenía planes concretos de atentados en la ciudad de Düsseldorf[2], han aumentado la preocupación en la sociedad por la seguridad y la capacidad de respuesta en caso de ataques de índole terrorista.

Un objetivo principal del terrorismo islamista —actualmente la forma más habitual de terror a escala mundial— es dañar la economía de su país objetivo. Por lo tanto, las empresas deberán estar preparadas para poder amortiguar, en la medida de lo posible, los efectos de este tipo de eventos. Desde el punto de vista de la gestión empresarial, esta tarea queda encuadrada en el ámbito de la gestión de crisis. Ésta ha ganado más atención después del atentado del 9 de noviembre, pero, a pesar de que lleva discutiéndose muchos años tanto en el ámbito académico como empresarial, ha de resaltarse que aún no ha sido adecuadamente integrada en la estrategia general de negocios (Pearson y Clair, 1998, 59; Ritchie, 2009), a pesar de que la estrategia de negocios incluye tanto la gestión de la actividad principal como la gestión de situaciones excepcionales de crisis (Preble, 1997). En consecuencia, el presente artículo analiza la integración de la gestión de crisis en la estrategia de negocios para el caso concreto de la industria ferroviaria alemana, en línea con la recomendación de Fowler *et al.* (2007, 100) quien aconseja estudiar las estrategias de gestión de crisis centrándose en industrias específicas.

En este sentido, la industria ferroviaria resulta un ejemplo paradigmático. Un motivo para ello es que los terroristas tradicionalmente atacan medios de transporte públicos: el tráfico ferroviario es un objetivo especialmente vulnerable en el que cualquier interrupción suele repercutir de forma severa (entre otras causas, porque es más sensible a colapsarse en cuanto las vías están obstaculizadas) sobre el funcionamiento —y, en consecuencia, sobre el resultado empresarial— de una compañía. Sin embargo, las investigaciones académicas llevadas a cabo sobre este sector —y a diferencia de lo ocurrido con otras industrias del transporte—, han sido hasta la fecha muy limitadas (y, en lo referente a la planificación estratégica y a la gestión de crisis, nulas). Así, en tanto que existen precedentes aplicados al campo del turismo o de la aviación (Henderson, 2008; Sullivan-Taylor y Wilson, 2009, entre otros muchos), no se conocen, a nuestro saber, trabajos referidos a la gestión de crisis terroristas en la industria ferroviaria.

En consecuencia, en la presente investigación trataremos de dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿cómo se representa la estructura de la gestión de crisis como respuesta a la amenaza terrorista en las empresas ferroviarias alemanas? Esta cuestión implica algunas condiciones previas. En primer lugar, se supone que existe una manera de hacer frente, es decir, de gestionar las crisis. Es cierto que la literatura ha estudiado la gestión de crisis en materia de catástrofes terroristas en ámbitos similares. Sin embargo, estos resultados no son directamente transferibles al objeto de nuestro estudio. Debido a esto, el modelo propuesto de gestión de crisis será contrastado con las medidas de las empresas en la base de datos recopilada para este trabajo. Además, trataremos de precisar qué nivel de importancia se le atribuye generalmente a la amenaza terrorista por parte de las empresas ferroviarias germanas. Por último, y puesto que el trabajo tiene una orientación estratégica, investigaremos si dicho enfoque estratégico es verdaderamente aplicado —y en qué grado— en la práctica.

Existen varios motivos para considerar las crisis relacionadas con el terrorismo como amenazas estratégicas. Por ejemplo, la utilización que los viajeros puedan hacer de un determinado medio de transporte puede verse afectada por factores psicológicos como un mayor miedo a ser víctimas de un atentado (Sönmez y Graefe, 1998). Además, cualquier reacción subóptima en la gestión de crisis por parte de la empresa afectada puede tener efectos nefastos en la imagen de la empresa a medio y largo plazo. Factores

[2] El 2 de junio tres de los cuatro miembros de una célula terrorista de ISIS fueron detenidos antes de que pudieran llevar a cabo un atentado en el centro histórico de Düsseldorf.

todos estos que, en definitiva, mermarán los ingresos y afectarán la competitividad.

El siguiente apartado define los elementos centrales de este trabajo, comenzando por el concepto de «terrorismo» y el proceso de «gestión de crisis». Partiendo de esta información, en el tercer apartado se detalla el método de investigación y las correspondientes hipótesis a contrastar. En el cuarto apartado de este artículo se presentan los resultados empíricos, que se discuten en el apartado final.

## 2. Conceptos centrales

### Terrorismo

Al revisar las diferentes definiciones de «terrorismo» empleadas en la literatura, se evidencia una ausencia de consenso al respecto. Sin embargo, lo que todas las propuestas tienen en común es la violencia, una audiencia pública, una causa y la difusión del miedo (Shugart II, 2006, 10; Valiño *et al.,* 2010, 4). Para el propósito del presente estudio, hemos optado por emplear la siguiente definición, que permite deslindar el terrorismo de otras formas de violencia como pudiera la ser la guerra, entendiéndolo así como:

«el uso premeditado o la amenaza de uso de violencia por individuos o grupos […] para obtener un objetivo político o social a través de la intimidación de una gran audiencia más allá de las víctimas inmediatas» (Enders y Sandler, 2006, 3).

Uno de los principales afectados por el terrorismo es la economía en su conjunto y, de forma más específica, aquellas empresas individuales que la configuran y que son objeto directo del ataque. Esto es especialmente cierto en el caso de los grupos terroristas islámicos, quienes tienen por objetivo prioritario causar el mayor daño económico en los países afectados, convirtiendo así la economía en meta central de su estrategia (Aschauer, 2008, 20).

Asociado a los ataques terroristas está su impacto económico, que puede dividirse en costes directos e indirectos. Los costes directos, que derivan directamente de un ataque, incluyen la pérdida de vidas humanas y de la propiedad, los costes de rescate y recuperación, así como las pérdidas de las empresas resultantes de cierres o de la merma temporal de ventas. Por otro lado, los costes indirectos resultan a consecuencia de las reacciones por parte del sector público y privado tras un incidente terrorista (Valiño *et al.,* 2010, 17). El Gobierno puede incrementar su gasto en seguridad y emitir nuevas normas de seguridad, mientras que el consumo puede contraerse a causa de la mayor incertidumbre (Valiño *et al*., 2010, 18). Por lo tanto, el entorno empresarial se vuelve más impredecible y las oportunidades de negocio pueden disminuir (Czinkota y Knight, 2005, 42). Así, centrándose en las implicaciones económicas de los ataques terroristas sobre la industria de la aviación en EE UU, se pudo comprobar que ésta se vio afectada negativamente por los ataques del 11 de septiembre, experimentando un descenso de la demanda de aproximadamente el 30 por 100 (Ito y Lee, 2005; Blunk *et al.,* 2006). Además, las bolsas de valores reaccionan inmediatamente ante los ataques, reflejando en todo momento la valoración de los costes económicos asociados a los mismos (Baumert, 2010).

Por consiguiente, las empresas tienen que considerar las repercusiones del terrorismo y deben prepararse para los riesgos asimétricos a los que se enfrentan. En este sentido, anticipación y planificación tienen el potencial de reducir la vulnerabilidad de su funcionamiento, pudiendo hacerles más resistentes (Sheffi, 2007).

### Crisis

En la literatura sobre crisis aparecen una gran variedad de términos: emergencia, riesgo, accidente o catástrofe, por ejemplo. A menudo no está claro cómo delimitar estos diferentes términos. La raíz etimológica se encuentra en el griego «krisis», que describe una situación de decisión (Glaesser, 2006, 11). Actualmente, el término se utiliza en diferentes ámbitos, desde la

medicina a la política. Obviamente, para nuestro trabajo es relevante el área de gestión de negocios y, en ese sentido, entenderemos por crisis la «situación excepcional con una influencia considerablemente negativa sobre la gestión y la continuidad de una empresa» (Aschauer, 2008, 101).

De este modo, se deducen algunos componentes de una situación de crisis. Uno de los principales elementos es el peligro, ya que la continuidad de las operaciones se pone en riesgo; también, una incidencia sorprendente que no es parte de una rutina diaria (Zelewski, 1995, 898). Lo que aún eleva la gravedad de la incidencia es el tiempo de reacción corto y una presión de tiempo asociada (Glaesser, 2006, 13). Otro elemento distintivo que puede ser identificado es el carácter procesual de una crisis, lo que significa que sigue una senda de evolución que, a su vez, tiene el potencial de ser influenciada para el beneficio —en el sentido de una amortiguación del impacto negativo— de los actores afectados.

**Gestión de crisis**

Gestión, en su sentido específico, consiste en asegurar la supervivencia de una empresa a largo plazo, incluyendo todos los aspectos necesarios para el mantenimiento de su capacidad de toma de decisiones (Müller, 1986, 49). Esto es visible especialmente durante una crisis, ya que una situación de este tipo tiene una importancia fundamental para las operaciones continuadas de una empresa. Por lo tanto, parece adecuado situar la consideración de la gestión de crisis en un nivel estratégico. En cuanto a los pasos incluidos en el proceso de gestión de crisis, la literatura sí exhibe un consenso, si bien la forma en que los pasos se descomponen puede variar.

Una primera investigación se basa en información de las empresas Fortune 1000 y propone un procedimiento dividido en varias etapas (Pearson y Mitroff, 1993). El punto de partida es la identificación de lo que podría constituir una crisis. Una preocupación temprana es crucial ya que cuanto más tiempo transcurre, menos opciones y contramedidas factibles pueden aplicarse (Krystek y Müller-Stewens, 1999, 175). La fase de preparación también trata la necesidad de crear equipos de crisis e idear planes de apoyo. Tales pensamientos están presentes asimismo en publicaciones gubernamentales relativas a la gestión de crisis en el sector privado, que establecen normas y suministran listas de control (Johanson y Nilsson, 2006, 92). Además, es aconsejable llevar a cabo pruebas de los planes para evaluar su eficacia y entrenar a los empleados. Así, en Alemania, se lleva a cabo un simulacro en todo el país, que reúne a los agentes del sector público y privado para facilitar la cooperación en caso de emergencia. En concreto, una de estas acciones se dedicó a simular un ataque terrorista al transporte ferroviario (Unger, 2010, 439).

Cuando se da lugar a una crisis, la etapa de contención consiste en limitar los efectos negativos. El objetivo es mantener las operaciones en funcionamiento y restaurar los servicios dañados (Bundesministerium des Innern, 2009, 23). Sin embargo, la fase aguda de una crisis también puede ser compleja y caótica, por lo que la flexibilidad en efectuar contramedidas es importante (Ritchie, 2004, 675). Otro componente clave es la comunicación (Bundesministerium des Innern, 2009, 29; Ritchie, 2004, 676). La comunicación de crisis debe ser tomada en cuenta desde el inicio de ésta para hacer frente a las partes interesadas —que no solo son los medios de comunicación y los clientes, sino también los empleados—. Por último, la fase de recuperación se refiere a una perspectiva a largo plazo. Así, por ejemplo, habrá que plantear el desplazamiento de las instalaciones empresariales afectadas a emplazamientos alternativos hasta que las operaciones de la organización vuelvan a la normalidad (Pearson y Mitroff, 1993, 53; Töpfer, 1999). Es importante que el proceso no tenga un acabamiento definitivo ya que, al final, los modelos de gestión de crisis también suelen incorporar el aprendizaje, siendo así que la eficacia de la estrategia de respuesta se evalúa con el objetivo de

mejorar acciones futuras (Ritchie, 2004, 674). Esto establece un proceso recursivo con la retroalimentación a un nuevo comienzo.

**Modelo combinado**

Como ya hemos descrito, llevar a cabo la concepción integral de la estrategia y la gestión de crisis es un objetivo no solo deseable sino realizable. Ambos alcances tienen un potencial considerable para una integración sinérgica (Preble, 1997, 769). Una razón para ello radica en la ventaja competitiva que puede suponer la buena gestión de crisis, que puede basarse en la acumulación de conocimientos superiores en una organización (Nonaka, 2007), en este caso, el conocimiento de cómo hacer frente a incidentes. Si una empresa puede «institucionalizar» efectivamente el conocimiento adquirido acerca de la gestión de crisis, le será posible reducir su vulnerabilidad significativamente, de cara a crisis futuras (Wang y Belardo, 2009, 654). Una ulterior base de integración se puede encontrar en la compatibilidad de ambos modelos de proceso (Preble, 1997, 776). El modelo de proceso de la gestión estratégica de negocios tradicionalmente se centra en la formulación, aplicación y evaluación de estrategias escogidas para lograr las metas estratégicas. Los pasos de la gestión de crisis también ostentan una similitud a un procedimiento de este tipo. Planificación y preparación forman parte de este procedimiento, al igual que la contención y la implementación de contramedidas, que, a su vez, son seguidas por la retroalimentación. Debido a eso, se presenta un modelo integrado, que abarca la conexión entre los temas importantes de la crisis y la gestión estratégica que se han discutido (Esquema 1).

## 3. Diseño de investigación

Puesto que el presente artículo aspira a inferir modelos de gestión de crisis partiendo de la experiencia especifica de algunas empresas, nos ha parecido adecuado elegir una forma abierta de investigación del área cualitativa. Otra cuestión relevante es que aún no existe ningún antecedente que haya estudiado de forma pormenorizada la estrategia de gestión de crisis causadas por el terrorismo en las empresas de transporte y, concretamente, del ámbito ferroviario. En tal caso, el procedimiento de la entrevista permite obtener una información si bien no cuantitativa, sí mucho más compleja y matizada, que hace más justicia a la complejidad de la gestión de negocios y que evita el riesgo de dejar de ignorar información que es difícil de plasmar con métodos estandarizados. Puesto que consideramos que el conocimiento específico acerca de los problemas de crisis requiere una consideración profunda y que estará localizado en profesionales especializados de una organización, hemos optado por llevar a cabo entrevistas con expertos, que combinan un cuestionario estandarizado con cuestiones abiertas (Gläser y Laudel, 2010, 111)[3].

**Hipótesis**

Como ya ha quedado expuesto, son varios los aspectos que tratamos de cubrir con las entrevistas. En primer lugar, los intentos frustrados de ataques terroristas contra las infraestructura ferroviarias y de transporte en el pasado hacen plantear en qué medida el terrorismo es considerado un riesgo inmediato por parte de las empresas ferroviarias, por lo que la primera hipótesis queda establecida tal como sigue:

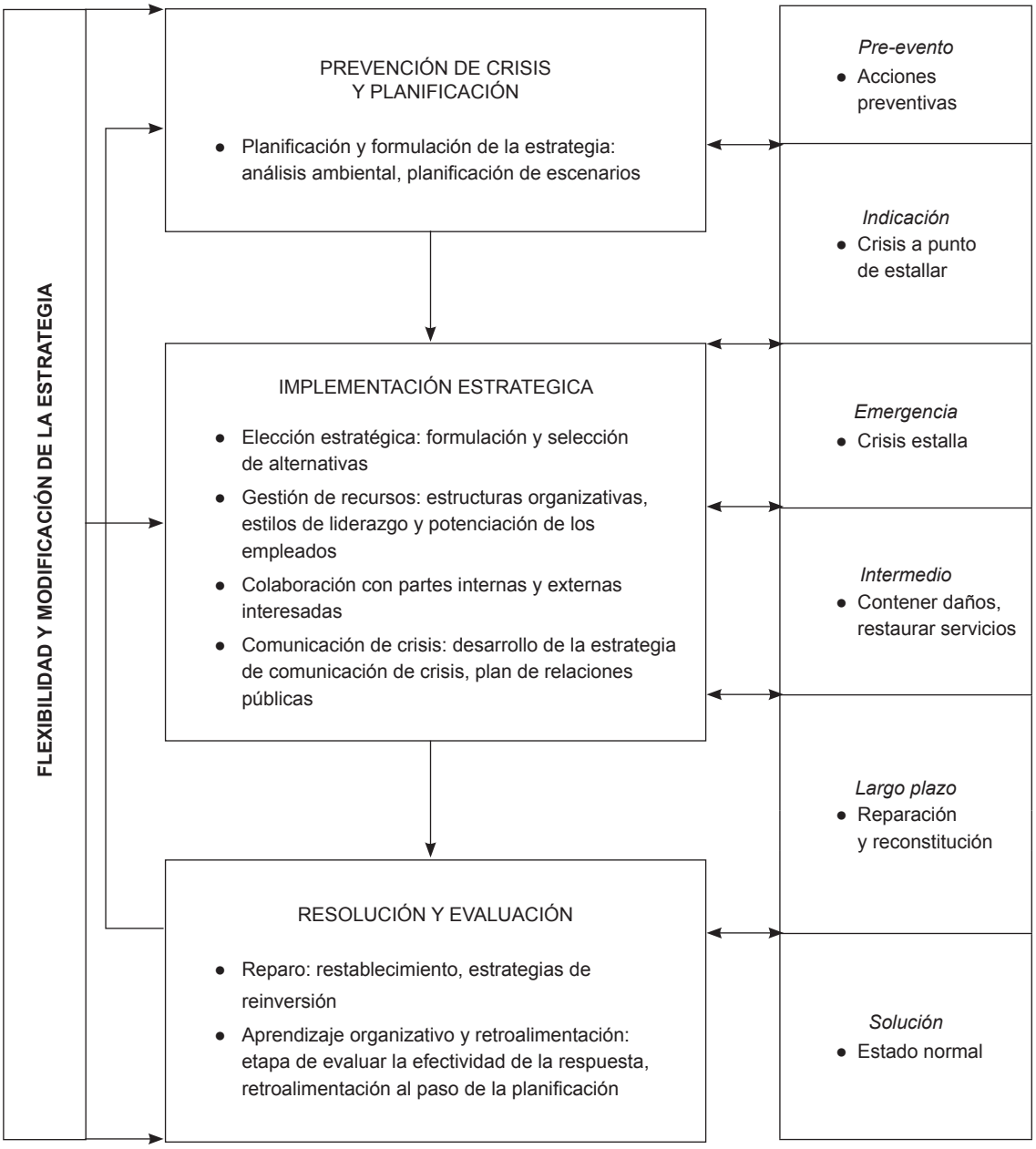
*H1: el terrorismo es una amenaza reconocida como tal por el sector ferroviario.*

Dado que la investigación persigue un análisis desde el punto de vista de la estrategia, también preguntamos a los responsables del sector en qué medida

[3] La interpretación de los resultados de las entrevistas seguirá el análisis cualitativo de contenido (GLÄSER y LAUDEL, 2010, 111). Los textos de entrevistas transcritas son analizados de acuerdo con las hipótesis de la investigación, con los extractos relevantes ordenados respecto a estas hipótesis. Esta información estructurada se utiliza para evaluar la pregunta de la investigación.

ESQUEMA 1

**MODELO ESTRATÉGICO DE GESTIÓN DE LA CRISIS**




**FUENTE: RITCHIE, B. (2004,674).**

incluyen la amenaza terrorista dentro de sus planteamientos de estrategia empresarial. En consecuencia, la segunda hipótesis reza:

*H2: las empresas ferroviarias consideran la amenaza terrorista un factor de importancia estratégica.*

Por otra parte, recordemos que, de acuerdo con la literatura, la gestión de crisis ha de abordarse de una manera estructurada, con fases distintivas de preparación, ejecución y evaluación. Con este trasfondo, la tercera hipótesis trata de averiguar en qué medida el sector ferroviario alemán ha adoptado este esquema:

*H3: las empresas ferroviarias emplean planes de gestión de crisis de cara al terrorismo, que consisten en acciones de planificación, ejecución y retroalimentación.*

También se sugiere que el conocimiento puede ser considerado crucial en la gestión de crisis. Por tanto, un enfoque en el conocimiento de crisis podría desempeñar un papel importante en nuestra muestra. Asociado a esto, las empresas podrían emplear mecanismos tales como el aprendizaje y la comunicación (Schreyögg y Geiger, 2007), hipótesis esta que trataremos de contrastar en cuarto lugar:

*H4: las empresas reconocen el valor estratégico del conocimiento de crisis y hacen hincapié en la generación de conocimientos a través de formación, comunicación y aprendizaje.*

**Recopilación de datos**

Para la presente investigación hemos contactado con las siete corporaciones ferroviarias más importantes de Alemania, que en conjunto cubren casi la totalidad del mercado del transporte ferroviario germano (Holzhey *et al*., 2011). De cara a la finalidad del trabajo, consistente en poder ofrecer un análisis preciso acerca de la gestión estratégica del riesgo terrorista por parte de este sector, la muestra resulta adecuada. Asumimos que estas empresas tienen la suficiente dimensión e importancia como para poseer los recursos y las capacidades necesarias para llevar a cabo una estrategia de gestión de crisis. De las siete empresas que constituyen el total de la muestra, seis respondieron a nuestras preguntas —únicamente la de menor tamaño no lo hizo—, por lo que las respuestas recibidas corresponden prácticamente al 100 por 100 de la cuota del mercado del sector.

## 4. Presentación y análisis

Tal y como sugiere la primera hipótesis, las empresas ferroviarias alemanas son conscientes de que son un objetivo terrorista preferente. Así quedó claro en las entrevistas. Ahora bien, el hecho de que, hasta la fecha, ninguno de los atentados planificados contra el sector haya resultado exitoso, se refleja en una percepción de riesgo, pero no de urgencia.

«Creo que, realmente, la gran mayoría del público se siente bastante segura en Alemania, en el sentido en que no considera a diario que se vaya a enfrentar a una potencial situación de peligro».

A pesar de que el nivel de amenaza en el momento en el que llevamos a cabo nuestras entrevistas no era alto, las compañías ferroviarias sí tenían conciencia, en todo momento, de representar unos objetivos especialmente vulnerables al formar parte de un sistema de transporte abierto. Se consideran un objetivo fácil de atacar y son conscientes del hecho de que los terroristas quieren dañar la infraestructura relacionada con el tráfico ferroviario.

«En realidad es un milagro que nada de esto haya ocurrido hasta ahora [...] Estamos [presentes con tropas] en Afganistán al igual que otros países aliados, por lo que, en última instancia, corremos el mismo peligro que ellos».

El hecho de que las empresas no solo reconozcan el terrorismo, sino que también sean conscientes

de su grado específico de exposición, viene a avalar nuestra primera hipótesis. Ninguno de los entrevistados consideró que el tema del terrorismo fuera relevante solo para otras industrias ni que pudiera considerarse que no existiera una amenaza real y significativa.

Así, pues, parece apropiado obtener información sobre la percepción concreta de la gravedad de la amenaza. La importancia relativa de la amenaza terrorista puede vislumbrarse desde diversas perspectivas. Por un lado, a largo plazo, las empresas necesitan el soporte de sus clientes, pero, ¿en qué medida puede el terrorismo poner en peligro esta relación?

«La experiencia que tenemos hasta ahora es que, tras incidentes como los de París o Madrid, etc., la gente vuelve a viajar […Por lo tanto…] No creo que un atentado realmente se vaya plasmar en una reducción duradera de la demanda».

Uno de los resultados llamativos de esta investigación es que las empresas ferroviarias, a pesar de la feroz competencia existente en el sector, han sabido sobrellevar esa dinámica y cooperar en materia de protección antiterrorista.

«La competencia tiene lugar durante la licitación, pero, una vez asignados los proyectos, [en materia de seguridad terrorista] las empresas de transporte estamos trabajando juntas».

De forma complementaria, procuramos averiguar qué niveles de gestión son los encargados de hacer frente a la cuestión del terrorismo. Aquí, las respuestas divergieron, si bien quedó claro que el personal operativo desempeña un papel central. Los empleados encargados de la seguridad en las instalaciones y estaciones, junto con los conductores, son los primeros en responder a una amenaza. Este resultado apunta a que la responsabilidad es desempeñada por múltiples niveles de gestión. Esto, sin embargo, no contradice la importancia estratégica, ya que ésta no se caracteriza por una responsabilidad exclusiva del escalón superior. De hecho, es posible hacer incluso la lectura contraria: a más niveles involucrados en la planificación estratégica frente al terrorismo, tanto mayor será el grado de importancia que le asigne la empresa.

Tal y como ha quedado expuesto con anterioridad, los riesgos empresariales derivados del terrorismo también se traducen en riesgos para la rentabilidad de una empresa. No obstante, «el riesgo no se mide en el flujo de clientes, ni en las ventas [...] El riesgo radica más bien en el área de los daños y efectos, en los retrasos o en el período de tiempo en que el tráfico no puede ser garantizado».

Como se ve, la interrupción de la operatividad es lo más preocupante para los empresarios. Este resultado indica posiblemente un enfoque diferente en cuanto a la comprensión de la relevancia estratégica. Aunque al terrorismo se le adjudica un papel relevante y es un tema de la gestión diaria, parece confundirse hasta cierto punto con otras amenazas de una empresa y, en todo caso, se confía en que una eventual crisis será superada en un período razonable de tiempo. Hemos de concluir, pues, que la respuesta a la segunda proposición aparece ambigua, por lo que la segunda hipótesis solo se vería parcialmente confirmada.

Con respecto a la tercera hipótesis, las reacciones de los encuestados, se evidencia que las empresas dan mucha importancia a la capacitación de su personal y llevan a cabo entrenamientos específicos con tal finalidad. Lo mismo es válido para la colaboración preventiva con los socios externos. La frecuencia con la que estas actividades colaborativas se llevan a cabo depende primeramente de la proximidad geográfica entre las empresas, si bien en todos los casos se garantizaba una coordinación mínima.

«Tenemos reuniones periódicas con la policía [...] Llevamos a cabo un número importante de ejercicios de intervención, ejercicios de evacuación [...] Pero esto es un proceso que llevamos cabo de forma continua, lo que hace que sea más fácil para ambas partes».

El carácter continuo de esta preparación de gestión de crisis también apunta a la flexibilidad que debe estar presente en todo el proceso. La teoría sugiere

que sería aconsejable una reevaluación de las etapas. Esto también se detecta en nuestras entrevistas.

«Tomando las reuniones de planificación como base, en la mayoría de los casos ya se ve si un proceso ha dejado de ser óptimo a consecuencia de que algún supuesto externo ha cambiado. Estas alteraciones o modificaciones quedan registradas y son analizadas y evaluadas».

Se confirma que ningún caso se parece a otro y, por esa razón, le corresponde un papel clave a la flexibilidad como elemento catalizador de la planificación estratégica. Aunque existan protocolos de actuación, instrucciones específicas y directrices, la rigidez intrínseca de las mismas puede resultar poco práctica en situaciones en las que se requiera tomar decisiones rápidas en caso de emergencia.

Durante una fase de contención es cuando se lleva a cabo la atención a las víctimas y se procura poder volver a prestar la capacidad de transporte perdida. En ese caso, la colaboración con socios externos es esencial. Estos actores incluyen la policía, escuadrones de desactivación de bombas, equipos de rescate o proveedores de servicios de apoyo a la continuación de las operaciones.

«Tenemos relaciones relativamente buenas, sobre todo cuando se trata de servicios de sustitución, que se establecen de forma relativamente rápida. Por ejemplo, para estos casos mantenemos muy buenas relaciones con las compañías de autobuses».

Otro componente identificado en el razonamiento anterior fue la comunicación. Este elemento también fue mencionado repetidamente como una parte integral de la gestión de crisis. Así, la relevancia de relaciones con los medios de comunicación y el impacto en los clientes son repetidos por varios de los entrevistados.

«Disponemos, por supuesto, de los medios de comunicación regionales, pero también mantenemos contactos estables con periodistas y editores de todo el país. Tenemos, además, un contacto permanente con ellos… el cuidado continuo de estos contactos es verdaderamente crucial».

Cuando la fase más severa de un incidente termina es cuando arrancan los procesos de evaluación. Las empresas participantes refirieron respecto a esta última fase: «por supuesto, este tipo de incidentes será tomado como ocasión para mirar los procedimientos y normas respectivos. ¿Qué ha funcionado? ¿dónde podría posiblemente mejorar alguna cosa, etc.?».

Las entrevistas revelan respuestas pertinentes a las tres principales categorías de gestión de crisis. En general, la descripción de los expertos entrevistados vino a coincidir con nuestra hipótesis, por lo que la damos por validada.

La última hipótesis explora la creación de conocimiento de la gestión de amenazas terroristas en las empresas. La creación de conocimiento puede englobar elementos tales como las comunicaciones, la capacitación y el aprendizaje, tanto dentro como fuera de una empresa. Las entrevistas registran la criticidad del conocimiento con el fin de hacer frente a las amenazas. Según la información recibida, es difícil o imposible llevar a cabo acciones adecuadas sin información precisa. La difusión del conocimiento también necesita esfuerzos constantes de comunicación con los socios respectivos.

«Es importante ocuparse del tema, es crucial continuar la comunicación con los participantes [...] Puede ahorrar mucho trabajo [...], si se mantiene esta comunicación y la mantiene de forma relativamente regular».

Se detecta, pues, que las empresas aprecian el conocimiento y entienden la relevancia de la comunicación en este contexto. Una diferencia entre las respuestas fue discernible en cuanto a la calidad percibida de la colaboración. Algunas declaraciones apuntaron hacia un potencial de mejora, si bien la tendencia general fue positiva. Otra particularidad se refiere a la frecuencia, dependiendo de con qué socio tiene lugar la cooperación. La periodicidad de la interacción puede variar, pero sin influir en la importancia que se atribuye a los esfuerzos de intercambio de conocimientos.

Las entrevistas reconocen también un enfoque de aprendizaje y retroalimentación centrado en el

personal. Como ya ha quedado anteriormente descrito, los empleados son un valor crucial en situaciones de crisis, lo que es obvio en tanto que las capacidades de conocimiento se localizan a nivel del individuo (Alavi y Leidner 2001). A través del proceso entero se expresó que es importante fortalecer el rol de los empleados y hacerles sentir la asistencia de la empresa.

«Si ya tienen preguntas, bien, pues hacemos alusión al tema de la prevención, (queremos que el empleado) simplemente ponga la pregunta sobre la mesa».

«Es también muy importante tener una cierta competencia social y una red social dentro (de la empresa), que construimos con las ayudas respectivas y que beneficien a los empleados».

Los entrevistados ven las competencias sociales y el liderazgo como una condición previa para mantener el espíritu de los empleados. También se mencionó que alabar el comportamiento de los empleados después de un incidente es importante para demostrarles que la organización les estima. Tal comportamiento puede abocar a la retroalimentación para una nueva fase de prevención, ya que la gestión de crisis es un esfuerzo circular.

Todos estos esfuerzos tienen un objetivo: amortiguar el impacto negativo que pudiera provocar un acto terrorista. Solo en este caso la gestión de crisis y el aprendizaje habrán logrado su objetivo. Esta relevancia subyacente del conocimiento para la gestión de crisis afecta a la solidez de las empresas al hacer frente a las amenazas terroristas. El papel que atribuyen y la forma en la que tratan el aprendizaje determinan cómo las compañías salen de las crisis en el largo plazo. Sobre la base de las observaciones expuestas, es evidente que los entrevistados atribuyen gran valor a las actividades diversas de conocimiento. En definitiva, los datos obtenidos apoyan la última hipótesis.

## 5. Conclusión

La motivación de esta investigación ha sido arrojar luz sobre la relación entre el terrorismo y su influencia en las actividades de negocio, analizando cómo las empresas hacen frente a esta amenaza. Tales esfuerzos se sitúan en el ámbito de la gestión de crisis. Como es necesario emprender una consolidación de las áreas de gestión de crisis y la gestión estratégica, el presente trabajo se basó en fundamentos anteriores basados en la congruencia que existe entre ambos enfoques. Se detectó que los procesos poseen similitud porque siguen una estructura de planificación, ejecución y evaluación. El artículo se ha centrado en el ejemplo de la industria ferroviaria alemana, hasta ahora inédito. Queda patente que las elaboraciones sobre la gestión de crisis están en línea con lo que los expertos de gestión de crisis de las empresas participantes revelaron. Por haber cubierto una parte significativa del mercado ferroviario alemán, consideramos que nuestros resultados resultan significativos y pueden servir como pauta y ejemplo de «buena practica» para otros sectores. Las empresas pueden considerar estos resultados como un reaseguro de sus prácticas y pueden sacar provecho de esta investigación de cara a sus propias operaciones, no solo en la industria seleccionada sino también en otras áreas de la economía. De tal modo, este trabajo ofrece una pauta para todas las industrias, encaminada a hacerles repensar y mejorar la forma en la que el riesgo terrorista es incorporado a la planificación estratégica empresarial y, más específicamente, a sus planes de contingencia y de gestión de crisis.

## Referencias bibliográficas

[1] ALAVI, M. y LEIDNER, D. (2001). «Knowledge Management and Knowledge Management Systems: Conceptual Foundations and Research Issues». *Management Information Science Quarterly*, vol. 25, nº 1, pp. 107-136.

[2] ASCHAUER, W. (2008). *Tourismus im Schatten des Terrors*. München: Profil Verlag.

[3] BAUMERT, T. (2010). «The Impact of Terrorist Attacks on the Stock Markets», en BUESA, M. y BAUMERT, T. (Eds.). *The Economic Repercussions of Terrorism*. Oxford: Oxford University Press, pp. 173-197.

[4] BLUNK, S.; CLARK, D. y MCGIBANY, J. (2006). «Evaluating the Long-run Impacts of the 9/11 Terrorist Attacks on

US Domestic Airline Travel». *Applied Economics*, vol. 38, nº 4, pp. 363-370.

[5] BUNDESMINISTERIUM DES INNERN. (2009). *Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen*, Berlin. Recuperado 26 mayo 2016: *http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2009/kritis.html*

[6] CZINKOTA, M. y KNIGHT, G. (2005). «Managing the Terrorist Threat». *European Business Forum*, vol. 20, pp. 42-45.

[7] ENDERS, W. y SANDLER, T. (2006). *The Political Economy of Terrorism.* Cambridge, Reino Unido. Cambridge University Press.

[8] FOWLER, K.; KLING, N. y LARSON, M. (2007). «Organizational Preparedness for Coping With a Major Crisis or Disaster». *Business Society*, vol. 46, nº 1, pp. 88-103.

[9] GLAESSER, D. (2006). *Crisis Management in the Tourism Industry.* Oxford: Taylor & Francis.

[10] GLÄSER, J. y LAUDEL, G. (2010). *Experteninterviews und Qualitative Inhaltsanalyse.* Wiesbaden: VS Verlag.

[11] HENDERSON, J. (2008). «Managing Crises: UK Civil Aviation, BAA Airports and the August 2006 Terrorist Threat». *Tourism and Hospitality Research*, vol. 8, nº 2, pp. 125-136.

[12] HOLZHEY, M.; BERSCHIN, F.; KÜHL, I. y NAUMANN, R. (2011). *Wettbewerber-Report Eisenbahn 2010/2011*, Berlín. Recuperado 26 mayo 2016: *http://www.netzwerk-bahnen.de/assets/files/veroeffentlichungen/pdf/2011-05-19_WBR_2010-2011.pdf*

[13] ITO, H. y LEE, D. (2005). «Assessing the Impact of the September 11 Terrorist Attacks on U.S. Airline Demand». *Journal of Economics and Business*, vol. 57, nº 1, pp. 75-95.

[14] JOHANSON, M. y NILSSON, P. (2006). *Towards International Emergency Management Standards. Report.* Lund, Sweden: Lund University.

[15] KRYSTEK, U. y MÜLLER-STEWENS, G. (1999). «Strategische Frühaufklärung«, en HAHN, D. y TAYLOR, B. (Eds.). *Strategische Unternehmensplanung – Strategische Unternehmensführung.* Berlín: Springer, pp. 175-193.

[16] MÜLLER, R. (1986). *Krisenmanagement in der Unternehmung.* Frankfurt am Main: Lang.

[17] NONAKA, I. (2007). «The Knowledge-creating Company». *Harvard Business Review*, vol. 85, nº 7-8, pp. 162-171.

[18] PEARSON, C. y CLAIR, J. (1998). «Reframing Crisis Management». *Academy of Management Review*, vol. 23, nº 1, pp. 59-76.

[19] PEARSON, C. y MITROFF, I. (1993). «From Crisis Prone to Crisis Prepared: A Framework for Crisis Management». *Academy of Management Executive*, vol. 7, nº 1, pp. 48-59.

[20] PREBLE, J. (1997). «Integrating the Crisis Management Perspective into the Strategic Management Process». *Journal of Management Studies*, vol. 34, nº 5, pp. 769-791.

[21] RITCHIE, B. (2004). «Chaos, Crises and Disasters: A Strategic Approach to Crisis Management in the Tourism Industry». *Tourism Management*, vol. 25, pp. 669-683.

[22] RITCHIE, B. (2009). *Crisis and Disaster Management for Tourism.* Bristol: Channel View Publications.

[23] SCHREYÖGG, G. y GEIGER, D. (2007). «The Significance of Distinctiveness: A Proposal for Rethinking Organizational Knowledge». *Organization*, vol. 14, nº 1, pp. 77-100.

[24] SHEFFI, Y. (2007). *The Resilient Enterprise: Overcoming Vulnerability for Competitive Advantage.* Cambridge, MA: MIT Press.

[25] SHUGART II, W. (2006). «An Analytical History of Terrorism, 1945-2000». *Public Choice*, vol. 128, pp. 7-39.

[26] SÖNMEZ, S. y GRAEFE, A. (1998). «Determining Future Travel Behavior from Past Travel Experience and Perceptions of Risk and Safety». *Journal of Travel Research*, vol. 37, nº 2, pp. 171-177.

[27] SULLIVAN-TAYLOR, B. y WILSON, D. (2009). «Managing the Threat of Terrorism in British Travel and Leisure Organizations». *Organization Studies*, vol. 30, nº 2-3, pp. 251-276.

[28] TÖPFER, A. (1999). *Plötzliche Unternehmenskrisen.* Kriftel: Luchterhand.

[29] UNGER, C. (2010). «Die strategische Krisenmanagementübung LÜKEX 2009/2010», *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, nº 3, pp. 433-443.

[30] VALIÑO, A.; BUESA, M. y BAUMERT, T. (2010). «The Economics of Terrorism: An Overview of Theory and Applied Studies», en BUESA, M. y BAUMERT, T. (Eds.). *The Economic Repercussions of Terrorism.* Oxford: Oxford University Press, pp. 3-36.

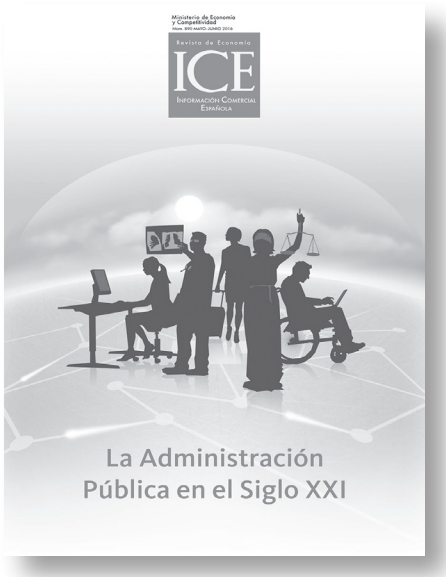
[31] WANG, W. y BELARDO, S. (2009). «The Role of Knowledge Management in Achieving Effective Crisis Management: A Case Study». *Journal of Information Science*, vol. 35, nº 6, pp. 635-659.

[32] ZELEWSKI, S. (1995). «Krisenmanagement». En CORSTEN, H. y REISS, M. (Eds.). *Handbuch Unternehmensführung.* Wiesbaden: Gabler, pp. 896-911.

# ICE

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD **INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA** *Secretaría de Estado de Comercio*

## Últimos números publicados



www.revistasice.com
Librería virtual, suscripción y venta: www.mineco.gob.es
Pº de la Castellana, 162. 28046 Madrid.
Telf. 91 603.79.97/93
distribucionPublicaciones@mineco.es

Aurelia Valiño Castro*

# EL COSTE DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO *YIHADISTA* EN ESPAÑA

*Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, en todo el mundo se han llevado a cabo políticas para combatir las amenazas terroristas. La reciente escalada de atentados en Europa reaviva la necesidad de evaluarlas. Aquí revisamos los costes de la lucha antiterrorista llevada a cabo en España desde 2004, centrando el enfoque en el coste de las actividades policiales y de la Guardia Civil, los costes de encarcelamiento y judiciales, y una aproximación a los costes de las políticas sociales. Este análisis permite un primer paso para la elaboración de un análisis del coste/beneficio de la lucha antiterrorista española.*

***Palabras clave:*** *terrorismo, gasto en seguridad, políticas públicas, coste policial, coste/beneficio.*
***Clasificación JEL:*** *F5, F52, F6, H5.*

## 1. Introducción

El terrorismo *yihadista* ha introducido varios y relevantes cambios en los conceptos de seguridad y en consecuencia en las políticas que lo afrontan y los costes asociados a ellas. Por una parte ha alterado el concepto del bien público que se asocia con la necesidad de cubrir la seguridad, que pasa a ser un bien público global. La globalización impuesta por el desarrollo de internet y sus servicios ha servido como instrumento para muchas actividades terroristas: propaganda ideológica, difusión de instrucciones y amenazas, captación de ejecutores y adeptos, e incluso financiación. También ha permitido la aparición de puntos débiles en sus potenciales víctimas, siendo los ciberataques una de las principales preocupaciones de las defensas nacionales occidentales. Estos puntos débiles se extienden también fuera del campo digital: zonas turísticas visitadas por occidentales, embajadas o intereses económicos, e incluso culturales, de Occidente en zonas de conflicto o con menor protección. Los sistemas que utilizan los terroristas dificultan que la seguridad global sea una simple suma de las seguridades nacionales, lo que lo convierte en un bien público de eslabón débil (*weakest-link public good*)[1]. La capacidad de proporcionar seguridad dependerá, en estos casos, de la fuerza del eslabón más débil. Es decir, la seguridad del grupo de naciones va en función de la peor seguridad que proporcione una de las naciones del grupo (Brück, 2005), puesto que el acceso a los objetivos de los atentados se producirá por el punto más débil de protección

* Catedrática de Economía Aplicada. Universidad Complutense de Madrid.

[1] Sobre el concepto de bienes públicos de eslabón débil se recomienda: CONYBEARE, MURDOCH y SANDLER (1994), HIRSHLEIFER (1983, 1985), HIRSHLEIFER y HIRSHLEIFER (1998), VICARY (1990), VICARY y SANDLER (2002), CORNES y SANDLER (1996).

(Valiño 2010, 2012). Un nivel de provisión eficiente exige colaboración y unión entre todos los países y hace ineficiente un gasto concentrado en un solo país.

Otro aspecto relevante, ante la nueva situación originada por el terrorismo global, es que una solución única, ya sea por la vía estricta de seguridad policial o de lucha contra el mismo basada únicamente en las respuestas militares, no tendría éxito. Esto es así porque la lucha contra el terrorismo *yihadista* se produce en dos frentes: como defensa frente a la organización o núcleo ideológico gestacional, normalmente en el exterior; y como defensa frente a sus ataques, normalmente en el interior.

El nuevo concepto de terrorismo global transforma también el objeto de atención. Ahora el concepto de seguridad está más enfocado hacia la idea de la seguridad de las personas que a la de la seguridad de los Estados. Esta nueva concepción de defensa centrada en el individuo frente al Estado en todas sus perspectivas, ya sea como víctima o como agresor, es un argumento más para el desarrollo de un sistema de seguridad que aúne las actuaciones de defensa interior y exterior, en colaboración con el conjunto de los Estados aliados.

Uno de los puntos relevantes de la economía de la seguridad frente al terrorismo *yihadista* es el análisis de los costes que origina. Estos costes se clasifican en directos e indirectos. Los costes directos «incluyen el valor de los bienes destruidos o las pérdidas de propiedad, el valor de las vidas humanas perdidas, los gastos de limpieza y de respuesta, rescates y recuperación, costes de heridos (tanto costes psicológicos como físicos), asistencia temporal a los desplazados, impactos sobre los negocios (cierres y pérdidas de ventas)» (Buesa *et al.*, 2008, 14)[2].

Los costes indirectos incluyen los costes de tratamiento psicológico de las familias, o del tratamiento de las secuelas de las enfermedades producidas por el atentado, de prevención (fundamentalmente costes de las políticas policiales), los costes de sanción (políticas judiciales y de centros penitenciarios), costes económicos por reacciones derivadas del terror inducido en los ataques o amenazas (restricción de inversiones, desvío de actividad productiva a otras zonas con la consecuente disminución del crecimiento económico, efectos sobre sectores productivos concretos, como el turismo)[3]. El terrorismo *yihadista* de los últimos años, más en concreto desde 2011, ha potenciado otros costes, que podríamos englobar bajo la denominación de «costes sociales». Estos incluyen todas las repercusiones que se producen sobre los más débiles: mujeres y niños, derivadas de las actividades de delincuencia que surgen en torno al terrorismo *yihadista*. Se materializan en su expresión más cruda en el tráfico de personas, pero también con el incremento de otras actividades criminales, como financiación por venta de drogas o tráfico de armas.

Nos ocupamos aquí de parte de los costes indirectos que origina la lucha contra el terrorismo *yihadista* realizada en territorio español (en otro artículo analizamos los gastos originados en el Ministerio de Defensa). Para realizar este estudio, en las líneas que siguen se analizan las principales características del terrorismo *yihadista* en Europa y los costes que origina a nivel policial y judicial en los países de la Unión Europea, previo al análisis más detallado de estos mismos costes en España. Para este último caso se estudian los presupuestos que a este fin destina el Ministerio del Interior: costes policiales, costes judiciales, penitenciarios y los sociales relacionados con la actividad terrorista. La valoración de los costes del terrorismo *yihadista* es posible si los ponemos en relación con otros tipos de terrorismo; para España se logrará comparando con el terrorismo de ETA.

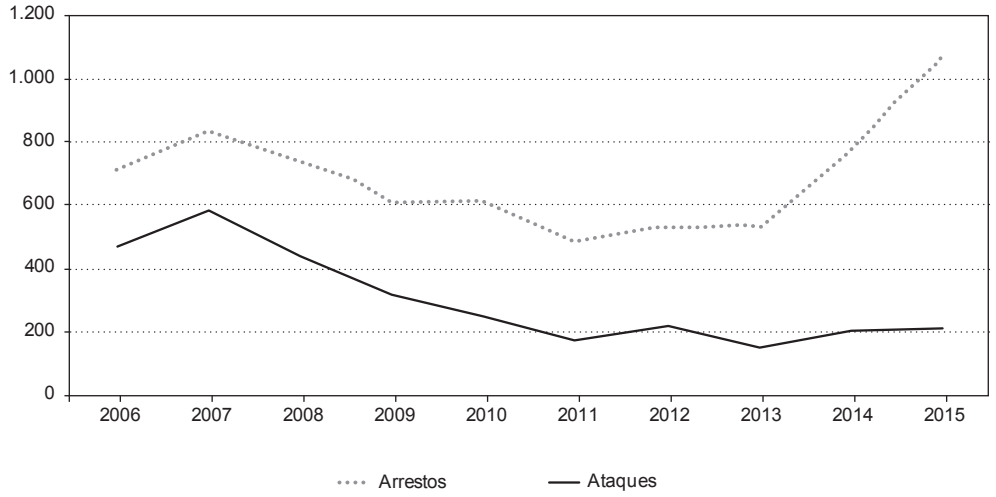
Los gastos de seguridad cuando están bien asignados son preventivos; es decir, evitan que se produzcan los actos que atentan contra la seguridad. Esto trae una

[2] Estos serían los costes más comunes, pero cada atentado puede tener unos costes específicos. Para el análisis de los costes directos de los atentados del 11 de septiembre, véanse los estudios de HOBJIN (2002), el FMI (2001), NAVARRO y SPENCER (2001), LENAIN, BONTURI y KOEN (2002) y DIXON y STERN (2004). Los costes directos de los atentados de Madrid de 2014 se encuentran en el estudio de BUESA *et al.* (2007).

[3] Un resumen de los estudios realizados sobre estos costes se encuentra en BUESA *et al.* (2008). Un análisis de los costes inmediatos indirectos de los atentados de Madrid se encuentra en VALIÑO y HEIJS (2010).

GRÁFICO 1

**TOTAL DE ATAQUES (FALLIDOS, FRACASADOS O COMPLETADOS) Y NÚMERO DE SOSPECHOSOS ARRESTADOS EN LA UE**




**FUENTE: Elaboración propia a partir de los informes de Europol TE-SAT.**

paradoja: cuando las políticas de seguridad funcionan, no se consideran necesarias. También suele ocurrir con otros gastos preventivos, como por ejemplo, las vacunas. La percepción del riesgo se reduce y los costes se consideran innecesarios, un dispendio o excesivos. Las restricciones presupuestarias y la competencia consecuente con gastos de bienestar favorecen la tendencia a apoyar esos calificativos. Por otra parte, el conocimiento de las amenazas, especialmente terroristas, puede introducir pánico y comportamientos que afecten negativamente a la actividad económica, por lo que en algunos países se restringe esta información con la consiguiente infravaloración de los riesgos por los ciudadanos. Esta tendencia natural a considerar el concepto «coste» como algo negativo obliga a incorporar una valoración de los resultados, que permita precisamente «poner en valor» las políticas efectuadas. Esta puesta en valor se realiza incorporando al análisis los resultados de las actuaciones policiales, tanto en Europa, a efectos comparativos, como en España.

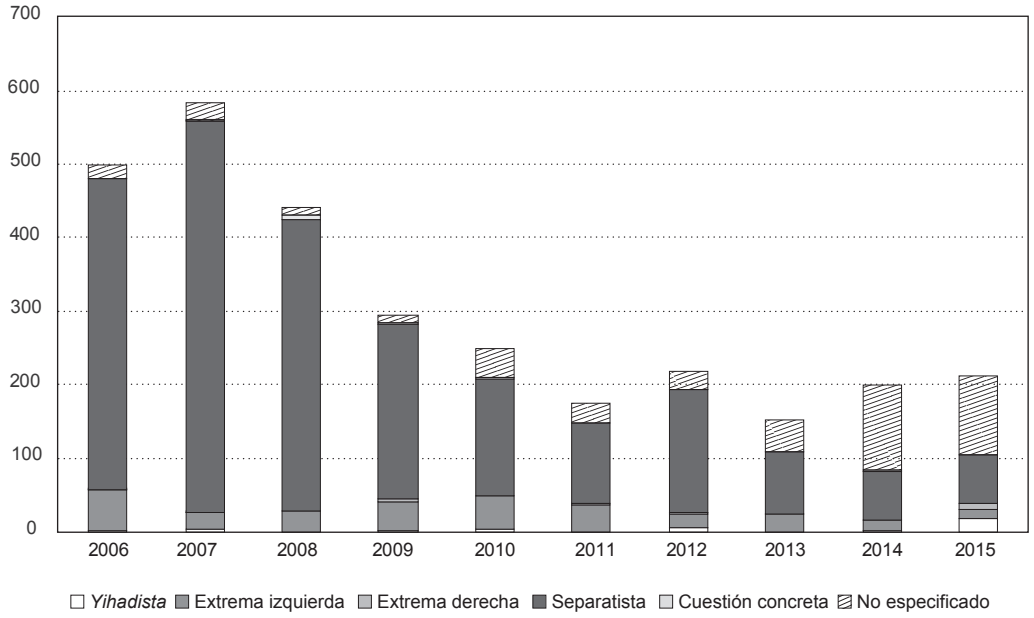
## 2. La defensa frente al terrorismo *yihadista* en Europa

El atentado en Madrid del 11 de marzo de 2004 supuso el reconocimiento de la amenaza para Europa del terrorismo *yihadista* y el desarrollo de políticas frente al mismo, tanto en la UE como en los países que la integran (Valiño, 2010). Desde esa fecha se han producido varios atentados en Europa, 24 con víctimas, dando lugar a 444 muertos y 1.462 heridos. Si sumamos el atentado del 11 de marzo en Madrid, serían 635 los fallecidos y 3.462 los heridos, en territorio de la UE.

En el Gráfico 1 se recoge la evolución de los atentados terroristas en Europa y los arrestos efectuados, según la información de Europol. Contiene la evolución del total de las actividades terroristas, incluyendo los ataques fallidos, fracasados o completados por el terrorismo *yihadista*, el de extrema izquierda, extrema derecha, el separatista, el originado por una cuestión concreta (por ejemplo: animalistas, medioambiente) y

GRÁFICO 2

**ATAQUES TERRORISTAS POR TIPO DE ATAQUE EN EL TOTAL DE LA UE**




**FUENTE: Elaboración propia a partir de los informes de Europol TE-SAT.**

los no especificados; así como los arrestados por estos ataques. También se observa que el conjunto de la actividad terrorista ha disminuido desde 2006 hasta 2015 (último año disponible).

En Europa la mayor parte de los ataques son del tipo separatista y de extrema izquierda y el descenso que se observa en el total de atentados procede del acusado descenso en estos tipos, tal y como se aprecia en el Gráfico 2. Los atentados *yihadistas* en Europa han crecido en 2015 y 2016, también los de extrema derecha. Pero lo que más se ha incrementado son los «no especificados». Hay que aclarar que estos últimos se producen, en casi su totalidad, en Reino Unido, que no entrega a Europol el detalle de los tipos de ataques, por lo que quedan todos catalogados en este grupo.

Los países que presentan ataques en todos los años del período analizado son Francia, España, Reino Unido, Grecia e Italia. Su evolución se recoge en el Cuadro 1 y Gráfico 3. El resto de países europeos que aparecen en el Cuadro 1 han sufrido ataques en algún año del período analizado (2006-2015) pero no en todos; por ejemplo: Alemania, Austria, Bélgica, Portugal, etc. Los países europeos que ni siquiera aparecen mencionados en el Cuadro 1 no han tenido ningún ataque. Tanto en Francia como en España, un alto porcentaje se debe al terrorismo separatista. Los de Grecia e Italia son de extrema izquierda. Los atentados solo han crecido en Reino Unido. De los países que sufren ataques, donde más han descendido ha sido en España, a partir de 2012.

El principal grupo terrorista al que se enfrenta Europa en 2015 y 2016 es el Daesh o Estado Islámico (EI). En la actualidad se sabe (Europol, 2016) que las cédulas terroristas que operan en la UE son nacionales y/o de

CUADRO 1

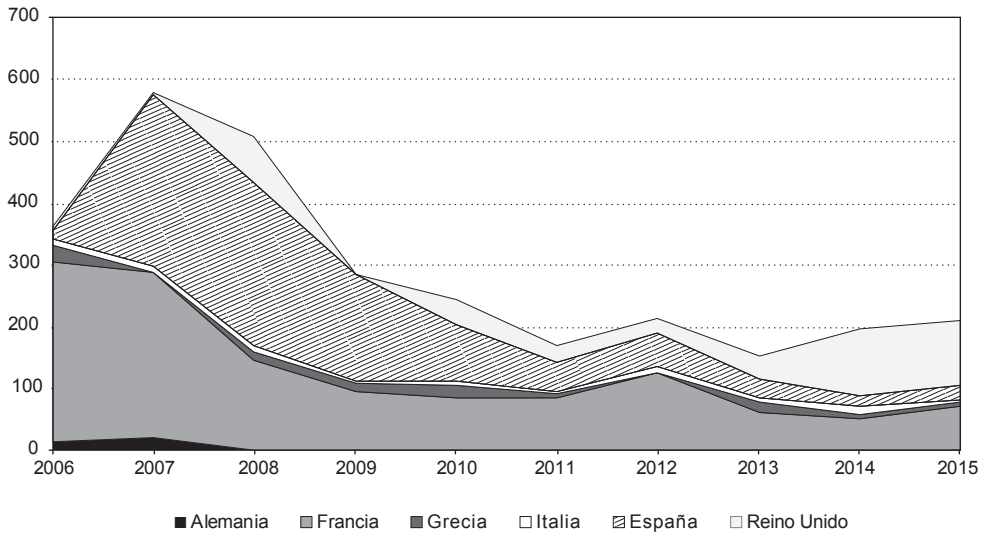
**ATAQUES TERRORISTAS TOTALES POR PAÍSES**

| | Austria | Bélgica | Bulgaria | Rep. Checa | Dina-marca | Alema-nia | Francia | Grecia | Hungría | Irlanda | Italia | Polonia | Portugal | España | Suecia | Reino Unido |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2006 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 13 | 294 | 25 | 0 | 1 | 11 | 1 | 1 | 14 | 0 | 5 |
| 2007 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 20 | 267 | 2 | 0 | 0 | 9 | 0 | 2 | 279 | 0 | 2 |
| 2008 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 147 | 14 | 0 | 2 | 9 | 0 | 0 | 263 | 0 | 74 |
| 2009 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 95 | 15 | 4 | 0 | 3 | 0 | 0 | 171 | 0 | 0 |
| 2010 | 2 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 84 | 21 | 0 | 0 | 8 | 0 | 0 | 90 | 1 | 40 |
| 2011 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1 | 85 | 6 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 47 | 0 | 26 |
| 2012 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 125 | 1 | 0 | 0 | 11 | 0 | 0 | 54 | 0 | 24 |
| 2013 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 63 | 14 | 0 | 0 | 7 | 0 | 0 | 33 | 0 | 35 |
| 2014 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 52 | 7 | 0 | 0 | 12 | 0 | 0 | 18 | 0 | 109 |
| 2015 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 73 | 4 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 25 | 0 | 103 |

**FUENTE: Elaboración propia a partir de los informes de Europol TE-SAT.**

GRÁFICO 3

**EVOLUCIÓN DE LOS ATAQUES TERRORISTAS TOTALES POR PAÍSES**




**FUENTE: Elaboración propia a partir de los informes de Europol TE-SAT.**

carácter local. Y a la hora de seleccionar sus objetivos, el Daesh parece tener preferencia por evitar las zonas claves como infraestructuras críticas u objetivos militares, que están más protegidos. Hemos visto que el número de ataques del terrorismo *yihadista* es menor, pero son mucho más sangrientos y dañinos que el resto.

Los informes de Europol, elaborados a partir de la información que remiten los países miembros de la UE, indican que no hay una pauta única en los atentados *yihadistas*. Se da una combinación de ataques de lobos solitarios y de ataques de grupos organizados, con minorías erradicadas en Oriente Medio y redes de nacidos y criados en Europa, que cada vez se radicalizan más rápido. En los últimos años se observa un cambio desde un largo proceso de radicalización hacia un proceso rápido de reclutamiento. También se ha observado que se captan más adeptos por las redes sociales de internet que en las mezquitas. Una de las principales preocupaciones de Europol son los jóvenes europeos que se han unido a los grupos rebeldes en zonas de conflicto (*foreign fighters*), que se han radicalizado y han adquirido experiencia práctica en actos de extrema violencia. El flujo hacia Irak y Siria se estima que ha alcanzado desde 2011 a 2014 entre 25.000 y 30.000 jóvenes, de 100 países diferentes, más 7.000 en la primera mitad de 2015. Un alto porcentaje son mujeres. Preocupa que, aunque es menos probable que retornen y que participen en la lucha en primera línea, puedan ser usadas como bombas suicidas y que sus hijos se conviertan en la siguiente generación que amenace a la UE, tal y como parece deducirse de los videos de propaganda que difunde el Daesh. Las estimaciones de los jóvenes que viajan a Siria e Irak para unirse al Daesh difieren según la fuente consultada. Los países que más emiten son Túnez, Marruecos y Turquía. En la Unión Europea: Francia (entre 500 y 1.200), Alemania (entre 300 y 500), Reino Unido (unos 500), Bélgica (250), Holanda (120), Dinamarca (100), Austria, Noruega, España, Italia, Finlandia, Suiza e Irlanda (todos ellos con 30 o menos, cada uno).

Los arrestos por ataques terroristas se disparan en 2014 y 2015 y fundamentalmente debido al incremento en los realizados sobre los *yihadistas*, un 167 por 100, tal y como se comprueba en el Gráfico 4. La evolución de estas detenciones es de descenso hasta 2011 y de fuerte aumento a partir de ese año. Esto se corresponde con la mayor actuación del Daesh en Europa y el notable incremento de sus reclutamientos. Por países ver Cuadro 2 y Gráfico 5.

Los países donde se han producido mayor número de arrestos por terrorismo son Francia, España y Reino Unido, seguidos de Bélgica, Alemania y Holanda. Los arrestos en Francia son, hasta 2012, de sospechosos de terrorismo separatista y *yihadista,* y a partir de aquí de terrorismo *yihadista* casi exclusivamente. En España, a lo largo de todo el período, se arrestan sospechosos de terrorismo separatista, de extrema izquierda y *yihadista*, si bien con una tendencia a disminuir los del separatista y a incrementar los sospechosos del *yihadista*.

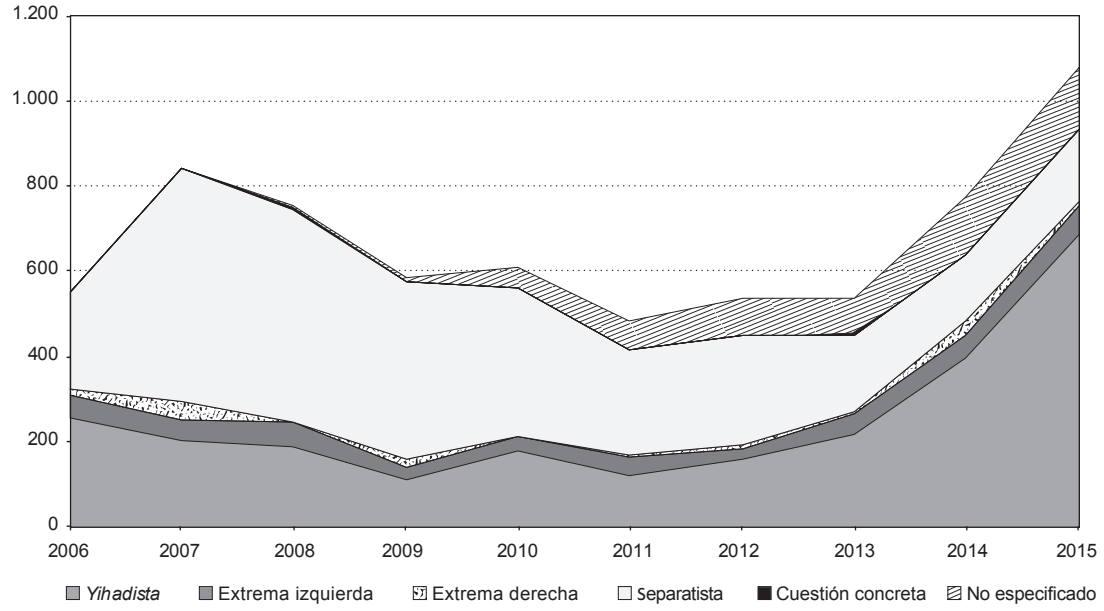
El Cuadro 3 relativiza los datos anteriores al poner el número de arrestos por terrorismo en relación con el total de la población reclusa. Según este indicador, el país donde tiene más peso es en Irlanda, donde la media en los últimos diez años es de unos 13 arrestos por terrorismo por cada 1.000 reclusos. Francia tiene una media en el período de casi 4 por cada 1.000 reclusos. España, aunque algunos años tiene valores por encima de la media, no es de los más altos, con un valor medio en el período de 2 arrestos por cada 1.000. Valores similares a los españoles se encuentran en Bélgica, y ligeramente por debajo Austria, Dinamarca, Holanda y Reino Unido.

Analizada la posible relación entre los arrestos de *yihadistas* en los países de la UE con la proporción de su población musulmana, primero, y con el número de musulmanes, después (utilizando los datos del Pew Research Center), no se ha encontrado correlación en el primer caso, y en el segundo una correlación moderada.

Para el análisis de los costes originados por la lucha contra el terrorismo en Europa, se han utilizado

GRÁFICO 4

**TOTAL DE ARRESTOS EN LA UE POR AFILIACIÓN A GRUPO TERRORISTA**




**FUENTE: Elaboración propia a partir de los informes de Europol TE-SAT.**

los datos que proporciona el Eurostat de los gastos en servicios policiales, judiciales y de prisiones. Es cierto que estos gastos recogen costes de otras actividades criminales y penales, no solo las originadas por el terrorismo, pero, especialmente en lo que se refiere a la actividad judicial y penal, podremos hacer una imputación en función del porcentaje que supongan los presos terroristas respecto del total de los presos.

Según la información de Eurostat, el gasto en servicios policiales en proporción del PIB presenta en general valores muy bajos en comparación con otros gastos públicos. Es mayor que la media en Bélgica, Bulgaria, Grecia, España, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Hungría, Polonia, Portugal, Rumanía y Reino Unido. Por el contrario, los que menor porcentaje del PIB destinan a policía son Noruega, Finlandia, Luxemburgo y Dinamarca. Se observa que existe una correlación entre el esfuerzo en gasto policial y haber sufrido algún ataque terrorista.

La participación en el total del gasto público nos indica la importancia que pueden tener estos gastos en las funciones públicas. En los países de la UE se dedica entre un 1 por ciento a un 4 por 100 del gasto público total a los gastos policiales. Este indicador presenta valores superiores a la media en Bulgaria, Rumanía, Letonia, Polonia, España, Chipre, Reino Unido, Croacia, Estonia, Irlanda, Portugal, Hungría e Italia; por el contrario, presenta los menores valores en Finlandia, Dinamarca, Noruega, Suecia, Luxemburgo, Austria, Eslovenia, Francia y Alemania. La tendencia general es a reducir la importancia que estos gastos presentan en el total, en todos los períodos, y especialmente en épocas de crisis.

El gasto en prisiones respecto del PIB oscila entre el 0,1 y el 0,4 por 100. Los países con valores por encima de la media son: Estonia, Portugal, Hungría, Dinamarca, República Checa, Irlanda, Italia, Lituania, Suecia,

## CUADRO 2

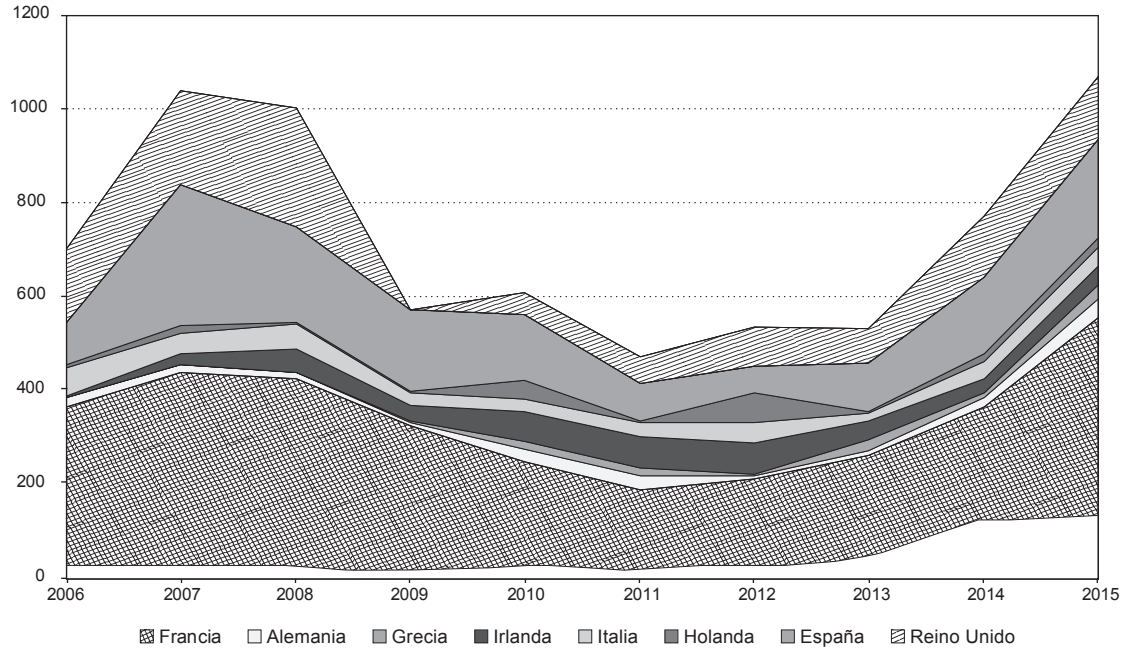
### ARRESTOS DE SOSPECHOSOS DE TERRORISMO POR PAÍSES

| | Austria | Bélgica | Bulgaria | Dina-marca | Finlan-dia | Francia | Alemania | Grecia | Irlanda | Italia | Holanda | Polonia | Portugal | Rumanía | España | Suecia | Reino Unido |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2006 | 1 | 14 | 0 | 9 | 0 | 342 | 20 | 0 | 4 | 59 | 6 | 3 | 0 | 0 | 85 | 3 | 156 |
| 2007 | 8 | 10 | 4 | 9 | 0 | 409 | 15 | 0 | 24 | 44 | 16 | 0 | 32 | 3 | 261 | 2 | 203 |
| 2008 | 0 | 22 | 0 | 3 | 0 | 402 | 12 | 0 | 52 | 53 | 4 | 0 | 0 | 0 | 197 | 3 | 256 |
| 2009 | 8 | 4 | 1 | 0 | 0 | 315 | 5 | 5 | 31 | 29 | 2 | 0 | 0 | 0 | 169 | 0 | 0 |
| 2010 | 5 | 20 | 0 | 6 | 0 | 219 | 25 | 18 | 62 | 29 | 39 | 0 | 3 | 16 | 118 | 4 | 45 |
| 2011 | 2 | 4 | 3 | 7 | 2 | 172 | 30 | 15 | 69 | 30 | 3 | 0 | 3 | 4 | 64 | 4 | 62 |
| 2012 | 2 | 8 | 10 | 5 | 2 | 186 | 8 | 3 | 66 | 43 | 62 | 2 | 0 | 16 | 38 | 0 | 84 |
| 2013 | 3 | 20 | 15 | 0 | 0 | 225 | 11 | 23 | 41 | 14 | 6 | 0 | 0 | 8 | 90 | 0 | 77 |
| 2014 | 31 | 72 | 21 | 1 | 4 | 238 | 18 | 13 | 27 | 39 | 17 | 14 | 0 | 0 | 145 | 0 | 132 |
| 2015 | 49 | 61 | 21 | 0 | 3 | 424 | 40 | 29 | 41 | 40 | 20 | 4 | 2 | 11 | 187 | 3 | 134 |

**FUENTE: Elaboración propia a partir de los informes de Europol TE-SAT.**

## GRÁFICO 5

### EVOLUCIÓN DE LOS ARRESTOS DE SOSPECHOSOS DE TERRORISMO POR PAÍSES




**FUENTE: Elaboración propia a partir de los informes de Europol TE-SAT.**

CUADRO 3

**ARRESTOS POR TERRORISMO RESPECTO A LA POBLACIÓN RECLUSA**
**(En ‰)**

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Austria | 0,114 | 0,900 | 0,000 | 0,950 | 0,582 | 0,228 | 0,228 | 0,363 | 3,498 | 5,637 |
| Bélgica | 1,462 | 1,005 | 2,244 | 0,396 | 1,823 | 0,362 | 0,714 | 1,649 | 5,562 | 4,587 |
| Bulgaria | 0,000 | 0,371 | 0,000 | 0,109 | 0,000 | 0,303 | 1,010 | nd | 2,377 | nd |
| Dinamarca | 2,289 | 2,468 | 0,850 | 0,000 | 1,513 | 1,734 | 1,255 | 0,000 | 0,265 | 0,000 |
| Finlandia | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,613 | 0,622 | 0,000 | 1,328 | 1,009 |
| Francia | 5,746 | 6,771 | 6,281 | 4,760 | 3,292 | 2,568 | 2,521 | nd | 3,056 | nd |
| Alemania | 0,259 | 0,205 | 0,164 | 0,069 | 0,357 | 0,432 | 0,117 | 0,167 | 0,287 | 0,646 |
| Grecia | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,436 | 1,430 | 1,215 | 0,240 | nd | 1,024 | 2,458 |
| Irlanda | 1,254 | 7,227 | 14,673 | 9,466 | 17,435 | 19,114 | 16,086 | 10,034 | 6,772 | 11,562 |
| Italia | 1,513 | 0,904 | 0,912 | 0,448 | 0,427 | 0,448 | 0,654 | 0,213 | 0,624 | 0,746 |
| Holanda | 0,363 | 1,030 | 0,274 | 0,139 | 2,714 | 0,215 | 4,599 | 0,555 | 1,663 | nd |
| Polonia | 0,034 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,024 | 0,000 | 0,177 | 0,051 |
| Portugal | 0,000 | 2,762 | 0,000 | 0,000 | 0,258 | 0,237 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | nd |
| Rumanía | 0,000 | 0,102 | 0,000 | 0,000 | 0,566 | 0,130 | 0,521 | 0,251 | 0,000 | 0,365 |
| España | 1,328 | 3,890 | 2,678 | 2,221 | 1,596 | 0,908 | 0,539 | 1,312 | 2,171 | 2,876 |
| Suecia | 0,420 | 0,297 | 0,441 | 0,000 | 0,580 | 0,596 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,556 |
| Reino Unido | 1,800 | 2,291 | 2,767 | 0,000 | 0,477 | 0,651 | 0,875 | 0,827 | 1,424 | 1,550 |

**FUENTE: Elaboración propia a partir de Eurostat y Europol.**

España, Reino Unido, Holanda, Letonia, Polonia y Eslovaquia. Y los que presentan menores valores son: Bulgaria, Alemania, Chipre, Luxemburgo, Austria, Eslovenia, Finlandia y Noruega. Estos gastos oscilan poco a lo largo del período analizado.

El gasto en tribunales de justicia en proporción del PIB es mayor que la media en Holanda, Polonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Reino Unido, Suecia, Estonia, Irlanda, España, Italia, Bulgaria y República Checa. Por el contrario, los que menor porcentaje del PIB destinan a los tribunales de justicia son Alemania, Austria y Finlandia.

El gasto en tribunales respecto al total es mayor que la media en Bulgaria, Alemania, España, Croacia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Rumanía, Eslovenia y Reino Unido; y el más bajo en Chipre y Dinamarca.

En el Anexo 1 se recogen los Cuadros que se han elaborado para realizar la valoración anterior.

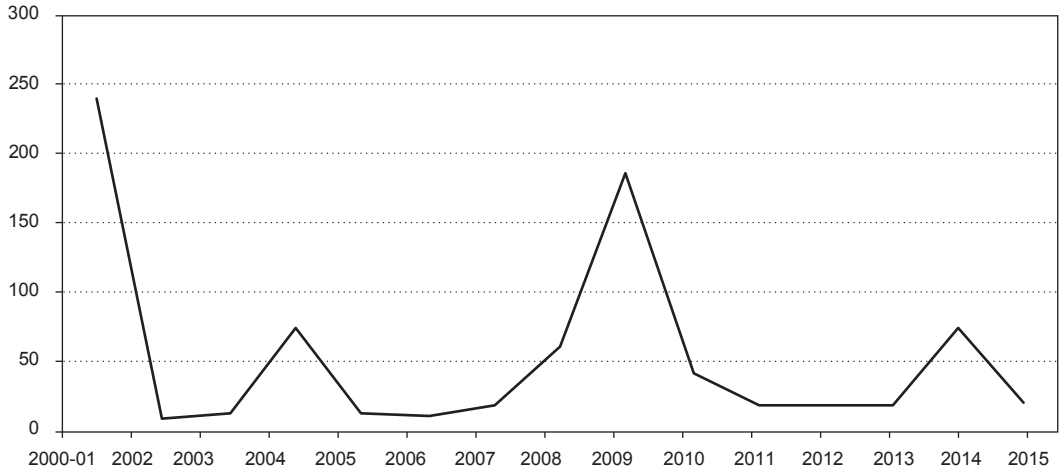
## 3. Los costes del terrorismo en España

Los Cuadros del Anexo 1 incluyen los valores para España y permiten situarla en el conjunto de los países de la UE. En el apartado anterior se ha comentado este aspecto. Resumiendo, España se encuentra entre los países que destinan a los gastos policiales un porcentaje del PIB por encima de la media; también para los gastos judiciales, pero en este caso solo a partir de 2009, no antes; y en el caso de los servicios de prisiones, a partir de 2007.

Para completar el análisis de los costes es necesario acompañar esos datos de los importes que se

GRÁFICO 6

**PAGOS POR INDEMNIZACIONES A VÍCTIMAS DEL TERRORISMO**
**(En millones de euros)**




**FUENTE: Elaboración propia a partir de informes del Ministerio del Interior.**

han entregado como indemnizaciones a las víctimas del terrorismo. Desde el año 2000 hasta 2015 se han pagado 818.467.395 euros. La evolución se recoge en el Gráfico 6.

Se parte de una acumulación de los años 2000 y 2001, con indemnizaciones por atentados de ETA, fundamentalmente. Después, los picos en el año 2004 y posteriores son consecuencia del atentado en Madrid del 11 de marzo, por las indemnizaciones por fallecimiento reconocidas en ese mismo año y por ejecución de la Sentencia 65/2007, de 31 de octubre, resultado del juicio del atentado. Estas indemnizaciones se otorgan en función de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre y la Ley 32/1999, de 8 de octubre, en solidaridad con las víctimas del terrorismo, que se reformarán por la Ley 29/2011, de 22 de septiembre (Cuadro 4).

Los mayores valores se corresponden con los fallecimientos y la invalidez e incapacidades originadas por los ataques. Los efectos sobre los bienes materiales han sido más pequeños, siendo solo el 0,8 por 100 del total de costes.

En el presupuesto por programas, para evaluar los resultados de los programas contra el terrorismo se utilizan como indicadores los «efectivos de Fuerzas y Cuerpos (FF y CC) dedicados a la desactivación de explosivos y NBQ» e «intervenciones con alarma como consecuencia de explosivos». Si bien es solo una parte de la actividad desarrollada contra el terrorismo, es un buen reflejo del freno que supone a los ataques y en definitiva del éxito obtenido. En un análisis coste/beneficio, sirve para evaluar los beneficios por el método indirecto de «costes ahorrados» por vidas salvadas y daños evitados (Cuadro 5).

Los efectivos directamente implicados en la lucha contra el terrorismo presentan una ligera tendencia creciente, adaptándose a la amenaza que se ha mantenido alta desde 2004 y más acusada en 2015

CUADRO 4

**INDEMNIZACIONES ABONADAS POR TIPO DE CONTINGENCIA RECONOCIDA**
**(En euros)**

| Tipo de contingencia reconocida | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | **Total** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Fallecimiento | 7.926.856,93 | 7.085.323,03 | 6.869.877,81 | 51.453.274,91 | 9.770.766,11 | **83.106.098,79** |
| Gran invalidez | 956.340,55 | 191.939,22 | 264.666,29 | 2.360.595,59 | 790.262,48 | **4.563.804,13** |
| Incapacidad permanente absoluta | 597.252,76 | 4.595.715,89 | 2.484.689,61 | 4.717.667,25 | 1.887.117,62 | **14.282.443,13** |
| Incapacidad permanente total | 2.500.983,83 | 4.097.750,57 | 4.070.182,48 | 8.329.443,08 | 3.664.412,35 | **22.662.772,31** |
| Incapacidad permanente parcial | 43.597,86 | 158.151,49 | 317.927,80 | 466.160,20 | 261.382,63 | **1.247.219,98** |
| Lesiones no invalidantes e incapacidad temporal | 1.560.969,51 | 2.062.317,41 | 2.898.482,43 | 5.429.528,18 | 2.866.515,28 | **14.817.812,81** |
| Secuestro | 99.050,40 | – | 88.949,37 | 116.436,26 | 13.156,65 | **317.592,68** |
| Lesiones por amenazas | – | – | 246.308,95 | 118.491,29 | 1.266.918,78 | **1.631.719,02** |
| Ayudas sanitarias, prótesis y psicológicas | 116.381,69 | 47.656,66 | 103.944,39 | 166.401,65 | 124.096,46 | **558.480,85** |
| Ayudas estudio | 56.282,00 | 69.484,00 | 34.274,00 | 84.500,00 | 166.835,00 | **411.375,00** |
| Daños materiales | 948.027,87 | 112.202,99 | 162.007,89 | 12.551,94 | 30.506,51 | **1.265.297,20** |
| Otras ayudas | 874.720,00 | 846.376,87 | 866.352,19 | 1.070.438,81 | 487.422,79 | **4.145.310,66** |
| **Total** | **15.680.463,40** | **19.266.918,13** | **18.407.663,21** | **74.325.489,16** | **21.329.329,66** | **149.009.863,56** |

**FUENTE: Ministerio del Interior, España.**

y 2016. Solo se produce un descenso en 2013, para volver a los niveles previos en el año siguiente. Al año se da un promedio de 160 intervenciones por efectivo. Los datos disponibles no permiten diferenciar estos indicadores por tipo de terrorismo. No obstante el Ministerio del Interior informa que ha pasado efectivos de la lucha contra ETA a la lucha contra el *yihadismo*, dedicando en 2015 1.200 policías y guardias civiles a estas tareas, lo que supone un 0,9 por 100 de las fuerzas de seguridad. Esta información se completa con la afiliación de los detenidos, que contiene el Cuadro 6.

Los datos de los resultados de la lucha contra el terrorismo en España indican que ETA continúa siendo una amenaza para la seguridad, y que el terrorismo *yihadista* es una amenaza creciente. Las detenciones desde 2004 hasta el 1 de julio de 2016 son de 934 terroristas de ETA y de 655 *yihadistas*.

Teniendo en cuenta los presupuestos de gastos destinados a centros e instituciones penitenciarias desde 2004 y el total de presos de cada año, obtenemos el coste por preso, que oscila entre los 2.800 y los 4.200 euros, dependiendo del año. Aplicando este coste a los presos por terrorismo, obtendríamos los costes de los apresamientos en cada año. Por lo tanto, aproximamos en este caso por su valor más bajo: el coste de detención, ya que sería el coste de un solo año. Así pues, como mínimo el coste de las detenciones de terroristas *yihadistas* desde 2004 ha sido de 2.117.012 euros (Cuadro 7); y el de los terroristas de ETA, 3.220.957 euros. Si suponemos que las penas

CUADRO 5

**MEDIOS PARA POTENCIAR LA LUCHA ANTITERRORISTA MEDIANTE LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DE ACTOS TERRORISTAS Y RESULTADOS, 2000-2016**

| | Efectivos de FF y CC dedicados a la desactivación de explosivos y NBQ (A) | Intervenciones con alarma como consecuencia de explosivos (B) | Indicador de actividad: B/A |
|---|---|---|---|
| 2000 | 528 | 60.138 | 114 |
| 2001 | 463 | 70.949 | 153 |
| 2002 | 494 | 85.515 | 173 |
| 2003 | 500 | 91.387 | 183 |
| 2004 | 533 | 100.412 | 188 |
| 2005 | 537 | 92.550 | 172 |
| 2006 | 590 | 90.689 | 154 |
| 2007 | 535 | 90.720 | 170 |
| 2008 | 543 | 88.764 | 163 |
| 2009 | 545 | 91.939 | 169 |
| 2010 | 583 | 93.900 | 161 |
| 2011 | 581 | 94.539 | 163 |
| 2012 | 578 | 86.069 | 149 |
| 2013 | 574 | 60.972 | 106 |
| 2014 | 558 | 91.595 | 164 |
| 2015 | 577 | 86.800 | 150 |
| 2016* | 627 | 86.800 | 138 |

NOTA: * Valores presupuestados.
**FUENTE: Elaboración propia a partir de los Libros Rojos de los Presupuestos Generales del Estado.**

son tales que permanecen presos desde su detención, el coste desde 2004 de los presos *yihadistas* sería de 17.711.904 euros y el de los terroristas de ETA 25.678.145 euros. Este supuesto es bastante realista ya que los valores promedio de las penas en España son de 14 años, según los informes de Europol. Insisto en que estas cifras son meras aproximaciones, por lo que deben tomarse necesariamente con cautela, como valores mínimos y máximos.

No podemos terminar el estudio de los costes del terrorismo *yihadista* en España sin tener en cuenta las repercusiones que tiene en los movimientos migratorios originados por el terrorismo global. Aunque de nuevo nos movemos en los valores aproximados, y a falta de un estudio más profundo que excede las limitaciones de este artículo, podríamos valorar los costes en función de las dotaciones que se realizan a la partida presupuestaria de «derecho de asilo y apátridas». Estos costes han oscilado entre 3.000.000 y 4.500.000 de euros al año desde 2004 a 2015. Para 2016 se han presupuestado 6.201.000 de euros. También, de nuevo, son costes mínimos, ya que estos son costes en los que se incurre solo desde el Ministerio del Interior. Estos costes serían los más cercanos al concepto que nos ocupa: el coste de los desplazados por huir de las zonas y países en los que está actuando con mayor fuerza el terrorismo del Daesh y Boko Haram y que entrarían fundamentalmente por Ceuta y Melilla. Existen otros motivos

CUADRO 6

**RESULTADOS DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO EN ESPAÑA**

| | Contra el terrorismo *yihadista* | | | | Contra el terrorismo de ETA | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Operaciones en España | Detenidos en España | Operaciones en otros países | Detenidos en otros países | Detenidos relacionados con ETA | En España | En Francia | En otros países | Violencia callejera |
| 2004 (**) ..... | 9 | 131 | _ | _ | 146 | 79 | 63 | 4 | 7 |
| 2005..... | 11 | 92 | _ | _ | 88 | 55 | 32 | 1 | 27 |
| 2006..... | 9 | 59 | _ | _ | 43 | 17 | 26 | _ | 14 |
| 2007..... | 19 | 51 | _ | _ | 125 | 79 | 40 | 6 | 76 |
| 2008..... | 11 | 62 | _ | _ | 83 | 52 | 33 | 1 | 78 |
| 2009..... | 10 | 40 | _ | _ | 124 | 90 | 31 | 3 | 20 |
| 2010..... | 5 | 12 | _ | _ | 113 | 82 | 22 | 9 | 11 |
| 2011..... | 12 | 17 | _ | _ | 52 | 20 | 29 | 3 | 5 |
| 2012..... | 5 | 8 | _ | _ | 32 | 7 | 19 | 6 | nd |
| 2013..... | 8 | 20 | 1 | 1 | 51 | 35 | 13 | 3 | nd |
| 2014..... | 13 | 36 | 5 | 10 | 30 | 24 | 2 | 4 | nd |
| 2015..... | 36 | 75 | 8 | 27 | 47 | 28 | 17 | 2 | nd |
| 2016 (*)..... | 5 | 13 | 1 | 1 | _ | _ | _ | 2 | nd |
| **Total** ..... | **153** | **616** | **15** | **39** | **934** | **568** | **327** | **44** | **238** |

NOTAS: (*) A 1 de julio de 2016. (**) Para el terrorismo *yihadista* desde el 11-M.
**FUENTE: Secretaría de Estado de Seguridad. Ministerio del Interior, España.**

de inmigración mezclados, pero difíciles de discriminar. Faltarían, pues, los costes de los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta y Melilla y cuatro Centros de Acogida de Refugiados (CAR) que se financian con los presupuestos de la Secretaría General de Inmigración y Emigración (en 2014 y 2015 se han presupuestado 12.000.000 de euros cada año para estos centros) y con ayudas de la UE (27.000.000 de euros en el último año). También existen ayudas y prestaciones realizadas en las comunidades autónomas y los ayuntamientos a través de sus servicios sociales, pero estas ayudas son aún más difíciles de asignar a los inmigrantes que huyen del terrorismo en sus zonas de origen.

## 4. Conclusiones

Las políticas contra el terrorismo *yihadista* han de ser valoradas teniendo en cuenta que están al servicio de un bien público global y que ponen el foco en el individuo en lugar de en los Estados. Esto implica que no tienen efecto por sí solas, sino incluidas en el grupo de políticas de los aliados, y que han de estar coordinadas entre sí. Por esta razón, a la hora de analizar los costes del terrorismo *yihadista* en España, los ponemos en relación con los costes en que incurren los países de la UE.

En Europa la mayor parte de los ataques terroristas son del tipo separatista y de extrema izquierda, aunque

CUADRO 7

**COSTE DE LOS DETENIDOS EN EL AÑO DE DETENCIÓN**
**(En miles de euros)**

| | Coste presupuestado por preso | Coste presos terrorismo *yihadista* | Coste presos terrorismo ETA |
|---|---|---|---|
| 2004 (**) | 2,982 | 390,618 | 435,345 |
| 2005 | 3,081 | 283,491 | 271,166 |
| 2006 | 3,479 | 205,239 | 149,581 |
| 2007 | 3,959 | 201,919 | 494,899 |
| 2008 | 3,771 | 233,775 | 312,957 |
| 2009 | 3,880 | 155,201 | 481,124 |
| 2010 | 4,256 | 51,075 | 480,955 |
| 2011 | 2,793 | 47,477 | 145,223 |
| 2012 | 2,796 | 22,367 | 89,466 |
| 2013 | 2,689 | 56,470 | 137,141 |
| 2014 | 2,897 | 133,281 | 86,922 |
| 2015 (***) | 2,897 | 295,536 | 136,178 |
| 2016 (*) (***) | 2,897 | 40,564 | – |

NOTAS: (*) A 1 de julio de 2016. (**) Para el terrorismo *yihadista* desde el 11-M. (***) En 2015 y 2016 no tenemos datos del total de población reclusa, por lo que se mantiene el coste por preso de 2014.
**FUENTE: Elaboración propia.**

en descenso frente al incremento de los *yihadistas* en 2015 y 2016, fundamentalmente causados por el Daesh. España se encuentra entre los países con mayor número de ataques, junto a Francia, Reino Unido, Grecia e Italia. No hay una pauta única en las características de los atentados, pero en los últimos años se observa un cambio hacia un rápido proceso de reclutamiento a través de internet de jóvenes que viajan al extranjero y pueden atentar a su retorno. En la UE, los países que más jóvenes han incorporado a las fuerzas del Daesh son Francia, Alemania, Reino Unido, Bélgica, Holanda y Dinamarca, por ese orden. España está en el grupo de los de menor emisión. Al poner en relación los arrestos por terrorismo con la población reclusa, se obtienen para España unos valores que, aunque en algunos años están por encima de la media, no son de los más altos. Estos se dan en Irlanda y Francia.

No se obtiene correlación entre los arrestos de *yihadistas* en los países de la UE con la proporción de población musulmana en ellos residente, pero sí, aunque moderada, con el número de musulmanes.

España se encuentra entre los países que destinan a los gastos policiales un porcentaje del PIB por encima de la media; también a los gastos judiciales, pero en este caso solo a partir de 2009, no antes, y en el caso de los gastos destinados a servicios de prisiones, a partir de 2007.

Los atentados terroristas han originados unos costes por víctimas y destrucción de patrimonio que se pueden valorar a través de las indemnizaciones pagadas. Desde el año 2000 hasta 2015 se han pagado casi 818.500.000 de euros.

Las actuaciones policiales directamente relacionadas con el terrorismo indican una media de 160

intervenciones por efectivos destinados a la desactivación de explosivos.

Los datos de los resultados de la lucha contra el terrorismo en España indican que ETA es una amenaza para la seguridad en descenso y que el terrorismo *yihadista* lo es en ascenso. Desde 2004 hasta el 1 de julio de 2016 se ha detenido a 934 terroristas de ETA y a 655 *yihadistas*. El coste aproximado de estos presos sería de 43.390.049 euros, aplicando un promedio de penas de 14 años.

Los costes de los movimientos migratorios originados por el terrorismo de Daesh y de Boko Haram en Siria y en el Norte de África han originado un incremento de las partidas presupuestarias destinadas al «derecho de asilo y apátridas», duplicando su valor en 2016 (más de 6.000.000 de euros). Los CETI y CAR han recibido 12.000.000 de euros y la UE ha aportado 27.000.000 de euros. Todos estos gastos han de tomarse como gastos mínimos.

## Referencias bibliográficas


[1] BRÜCK, T. (2005). «An Economic Analysis of Security Policies». *Defence and Peace Economics*, vol. 16, nº 5, octubre, pp 375-389.

[2] BUESA, M. *et al.* (2007). «The Economic Cost of March 11. Measuring the Direct Economic Cost of the Terrorist Attack on March 11, 2004 in Madrid». *Terrorism and Political Violence*, vol. 19, nº 4, pp. 489-509.

[3] BUESA, M. *et al.* (2008). «Economía del terrorismo. Teoría y aplicaciones». *Documento de Trabajo* nº 4, julio. Cátedra de Economía del Terrorismo. Universidad Complutense de Madrid.

[4] CONYBEARE, J.; MURDOCH, J. y SANDLER, T. (1994). «Alternative Collective-goods Models of Military Allowances: Theory and Empirics». *Economic Inquiry*, vol. 32, pp. 525-542.

[5] CORNES, R. y SANDLER, T. (1996). *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*. Ed Cambridge University Press. Segunda edición.

[6] DIXON, LL. y STERN, R. K. (2004). «Compensation for Losses from the 9/11 Attacks, Santa Mónica». *RAND Corporation*, MG-264-ICJ, 2004. Disponible en: *http://www.rand.org/pubs/monographs/MG264/*

[7] OFICINA EUROPEA DE POLICÍA (EUROPOL) (2007 a 2016). *The EU Terrorism Situation and Trend Report (TESAT)*. European Police Office. Estados Unidos.

[8] FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2001). «Financial Abuse, Financial Crime and Money Laundering». *Background paper FMI*. Febrero, 12. FMI. Disponible en: *www.imf.org/external/np/ml/2001/eng/021201.htm*

[9] GLOBAL TERRORISM INDEX (2015). Recuperado 25 julio 2016 de: *http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf*

[10] HIRSHLEIFER, J. (1983). «From Weakest-link to Best-shot: The Voluntary Provision of Public Goods». *Public Choice*, vol. 41, pp. 371-386.

[11] HIRSHLEIFER, J. (1985) «From Weakest-link to Best-shot: Correction». *Public Choice,* vol. 46, pp. 221- 223.

[12] HIRSHLEIFER, J. y HIRSHLEIFER, D. (1998). *Price Theory and Applications*, 6th Ed. Prentice Hall.

[13] HOBJIN, B. (2002). «What Will Homeland Security Cost?». *Federal Reserve Bank of New York*. *Economic policy Review*. Disponible en: *http://www.diw.de/deutsch/produkte/veranstaltungen/ws_consequences/docs/diw_ws_consequences200206_hobijn.pdf.*

[14] LENAIN, P.; BONTURI, M. y KOEN, V. (2002). «The Economic Consequences of Terrorism». *Working Paper*, vol. 334, OCDE, París.

[15] NAVARRO y SPENCER, (2001) «September 2001: Assessing the Cost of Terrorism». *Milken Institute Review*, vol. 2, pp. 16-31.

[16] VALIÑO, A. (2010). «Security and Defence Policies in Europe: A Response to Islamic Terrorism». *The Economic Repercussions of Terrorism*. BUESA y BAUMERT (ed.) Oxford University Press, pp. 101-128.

[17] VALIÑO, A. (2012). «Paz y seguridad: un bien público global». *Cuadernos aragoneses de economía*, vol. 22, nº 1-2, 2012, pp. 31-48.

[18] VALIÑO, A. y HEIJS, J. (2010). «Security and Defence Policies in Spain After 3/11: An Economic Assessment». *The Economic Repercussions of Terrorism*. BUESA y BAUMERT (ed). Oxford University Press, pp. 81-100.

[19] VICARY, S. (1990). «Transfers and the Weakest-link: An Extension of Hirshleifer's Analysis». *Journal of Public Economics,* vol. 43, pp. 375-394.

[20] VICARY, S. y SANDLER, T. (2002). «Weakest-link Public Goods: Giving In-kind or Transferring Money». *European Economic Review*, vol. 46, pp. 1501-1520.

## ANEXO 1

### CUADRO A1

### GASTO COMO PORCENTAJE DEL PIB (Total Gobierno)

| En Servicios | Policiales | | | | Judiciales | | | | Prisiones | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2001 | 2006 | 2011 | 2014 | 2001 | 2006 | 2011 | 2014 | 2001 | 2006 | 2011 | 2014 |
| Bélgica | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 |
| Bulgaria | 1,9 | 1,6 | 1,2 | 1,4 | 0,3 | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| República Checa | 1,0 | 1,1 | 0,9 | 0,9 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Dinamarca | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Alemania | 0,8 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Estonia | 1,2 | 1,2 | 0,9 | 1,0 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,5 | 0,2 | 0,2 | 0,1 |
| Irlanda | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Grecia | – | 0,9 | 1,0 | 1,4 | – | 0,2 | 0,3 | 0,4 | – | 0,1 | 0,1 | – |
| **España** | **1,2** | **1,2** | **1,4** | **1,3** | **0,3** | **0,3** | **0,4** | **0,4** | **0,1** | **0,1** | **0,2** | **0,2** |
| Francia | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 |
| Croacia | – | 1,1 | 1,3 | 1,2 | – | 0,5 | 0,5 | 0,5 | – | 0,1 | 0,2 | – |
| Italia | 1,1 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 0,4 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Chipre | 1,4 | 1,5 | 1,6 | 1,4 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Letonia | – | – | 1,0 | 1,1 | – | – | 0,4 | 0,4 | – | – | 0,2 | – |
| Latonia | 0,9 | 0,8 | 0,7 | 0,6 | 0,5 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Luxemburgo | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Hungría | 1,2 | 1,3 | 1,1 | 1,2 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Malta | 1,1 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 |
| Holanda | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,4 |
| Austria | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Polonia | – | 1,2 | 1,3 | 1,2 | – | 0,6 | 0,5 | 0,5 | – | 0,2 | 0,2 | – |
| Portugal | 1,1 | 1,1 | 1,3 | 1,2 | 0,3 | 0,4 | 0,6 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Rumanía | – | – | 1,2 | 1,1 | – | – | 0,3 | 0,4 | – | – | 0,1 | – |
| Eslovenia | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,7 | 0,6 | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Eslovaquia | – | 0,8 | 0,8 | 0,9 | – | 0,3 | 0,3 | 0,3 | – | 0,2 | 0,2 | – |
| Finlandia | 0,6 | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Suecia | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Reino Unido | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 1,1 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Islandia | – | – | – | 0,7 | – | – | – | 0,2 | – | – | – | – |
| Noruega | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |

**FUENTE: Eurostat.**

## ANEXO 1 (Continuación)

### CUADRO A2

### GASTO COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL (Total Gobierno)

| En Servicios | Policiales | | | | Judiciales | | | | Prisiones | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2001 | 2006 | 2011 | 2014 | 2001 | 2006 | 2011 | 2014 | 2001 | 2006 | 2011 | 2014 |
| Bélgica | 2,1 | 2,2 | 1,9 | 2,0 | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,3 |
| Bulgaria | 4,7 | 4,6 | 3,5 | 3,3 | 0,9 | 1,9 | 1,8 | 1,6 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| República Checa | 2,4 | 2,6 | 2,1 | 2,0 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,4 |
| Dinamarca | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Alemania | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Estonia | 3,5 | 3,7 | 2,5 | 2,5 | 0,6 | 0,7 | 0,5 | 0,5 | 1,4 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Irlanda | 2,9 | 2,5 | 2,1 | 2,3 | 0,6 | 0,7 | 0,5 | 0,6 | 0,7 | 0,6 | 0,4 | 0,5 |
| Grecia | – | 2,1 | 1,9 | 2,7 | – | 0,5 | 0,6 | 0,8 | – | 0,1 | 0,1 | 0,2 |
| **España** | **3,2** | **3,2** | **3,1** | **2,9** | **0,7** | **0,8** | **0,8** | **0,8** | **0,3** | **0,4** | **0,4** | **0,4** |
| Francia | 1,7 | 1,6 | 1,7 | 1,6 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 |
| Croacia | – | 2,4 | 2,6 | 2,5 | – | 1,1 | 1,1 | 1,0 | – | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Italia | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,3 | 0,8 | 0,7 | 0,8 | 0,7 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| Chipre | 3,9 | 3,8 | 3,8 | 2,8 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Letonia | – | – | 2,5 | 3,0 | – | – | 1,1 | 1,1 | – | – | 0,4 | 0,5 |
| Lituania | 2,6 | 2,2 | 1,6 | 1,6 | 1,2 | 1,2 | 0,6 | 0,8 | 0,6 | 0,6 | 0,4 | 0,5 |
| Luxemburgo | 1,4 | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Hungría | 2,5 | 2,5 | 2,2 | 2,3 | 0,7 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Malta | 2,5 | 2,0 | 2,0 | 1,9 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,3 | 0,4 | 0,3 | 0,3 |
| Holanda | 1,6 | 1,9 | 1,7 | 1,8 | 0,5 | 0,6 | 0,7 | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,8 |
| Austria | 1,4 | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,2 |
| Polonia | – | 2,6 | 2,9 | 2,9 | – | 1,3 | 1,2 | 1,2 | – | 0,5 | 0,5 | 0,6 |
| Portugal | 2,5 | 2,5 | 2,6 | 2,3 | 0,6 | 0,9 | 1,2 | 0,6 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,3 |
| Rumanía | – | – | 3,1 | 3,2 | – | – | 0,9 | 1,1 | – | – | 0,3 | 0,4 |
| Eslovenia | 2,0 | 1,9 | 1,8 | 1,5 | 1,2 | 1,2 | 1,1 | 1,0 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Eslovaquia | – | 2,0 | 2,1 | 2,1 | – | 0,8 | 0,8 | 0,7 | – | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Finlandia | 1,2 | 1,1 | 1,0 | 0,9 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,5 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 |
| Suecia | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 1,2 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| Reino Unido | 3,1 | 3,1 | 2,8 | 2,6 | 1,2 | 1,3 | 1,2 | 1,0 | 0,6 | 0,7 | 0,5 | 0,4 |
| Islandia | – | – | – | 1,6 | – | – | – | 0,5 | – | – | – | 0,3 |
| Noruega | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 0,6 | 0,5 | 0,8 | 0,7 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |

**FUENTE: Eurostat.**

ICE
INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

***Información Comercial Española***
***Revista de Economía***

*6 números anuales*

*Artículos originales sobre un amplio espectro de temas tratados desde una óptica económica, con especial referencia a sus aspectos internacionales*

***Boletín Económico***
***de Información Comercial Española***

*12 números anuales*

*Artículos y documentos sobre economía Española, comunitaria e internacional, con especial énfasis en temas sectoriales y de comercio exterior*

***En***
***INTERNET***

***Cuadernos Económicos***
***de ICE***

*2 números anuales*

*Artículos de economía teórica y aplicada y métodos cuantitativos, que contribuyen a la difusión y desarrollo de la investigación*

www.revistasice.com
Teléfono 91 603.79.97/93
distribucionpublicaciones@mineco.es

Claudia Pérez Forniés*
Aurelia Valiño Castro**

# REPERCUSIONES DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO SOBRE LA DEFENSA NACIONAL Y SUS COSTES

*La escalada terrorista que se produce desde 2011 y que afecta sobre todo a zonas islamistas, pero que se extiende a Europa, ha elevado la necesidad de protección de España, sus aliados y sus intereses económicos. En este artículo se analizan las misiones españolas frente al terrorismo* yihadista *y sus gastos. La mayoría de las actuaciones españolas en el exterior tienen carácter humanitario y de formación, para apoyar a los Gobiernos legítimos de los países afectados. El gasto destinado a financiar estas operaciones se ha incrementado por el aumento del número de misiones.*

***Palabras clave:,*** *políticas públicas, bienes públicos globales, terrorismo, gasto en defensa.*
***Clasificación JEL:*** *F5, F52, F6, H5.*

## 1. Introducción

Casi tres décadas después de la participación de España por primera vez en una misión de mantenimiento de la paz en el extranjero (OMP), la presencia de los miembros de nuestras Fuerzas Armadas (FF AA) y de los Cuerpos de Seguridad del Estado se erige en la mejor referencia que los ciudadanos tienen a la hora de valorar el trabajo de estas instituciones. Desde 1989, con la primera misión en Angola (UNAVEM I) compuesta con un escaso efectivo de siete hombres, los miembros de las FF AA han recorrido el mundo bajo el paraguas de diferentes organizaciones internacionales: Naciones Unidas, Unión Europea y OTAN; y desarrollado diferentes tipos de misiones: humanitarias, de observación y militares. En esta línea, parece interesante precisar el concepto y la definición de la participación de España en el exterior. Se suele hacer referencia a las operaciones de paz como operaciones de mantenimiento de la paz, cuando éstas son solo un modelo de las que aparecen en el capítulo VI, VII y VIII de la Carta de Naciones Unidas. Además, una vez obtenido el consentimiento de Naciones Unidas, en muchas ocasiones se subcontrata la operación con organizaciones regionales como la OTAN, la UE y otras. En este artículo se incluirá bajo la denominación común de operaciones de paz a toda la tipología recogida por Naciones Unidas.

* Profesora Titular. Universidad de Zaragoza. Directora de la Cátedra Paz, Seguridad y Defensa.
** Catedrática de Economía Aplicada. Universidad Complutense de Madrid.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra las Torres Gemelas de Nueva York supusieron un punto de inflexión en las políticas públicas de seguridad, especialmente de Estados Unidos, pero con una gran trascendencia también para sus aliados. La combinación de las nuevas amenazas con la globalización origina un cambio de paradigma en las disciplinas que se relacionan con la seguridad. Transcurrida una década y media desde entonces, la amenaza del terrorismo *yihadista* se ha incrementado y se ha acentuado la necesidad de evaluar las políticas públicas que la afrontan.

La amenaza terrorista da lugar a que los gastos de mantenimiento de la paz se disparen cuando en Europa se vive en un contexto general de reducción del gasto en defensa, motivado por un incremento de las necesidades sociales y el paso reciente por una crisis económica devastadora. El incremento de la actividad terrorista en suelo europeo vivida en los últimos años cuestiona el dividendo de paz. Muchos son los frentes que actualmente se encuentran abiertos en la escena internacional. Siria, Afganistán, Libia, Yemen y República Centroafricana son solo algunos ejemplos, que no todos, donde el terrorismo *yihadista* está actuando. Los atentados sufridos por Europa y Estados Unidos en los últimos 15 años reflejan de una forma muy parcial lo que está pasando en el mundo. En esta línea, la comunidad internacional ha tenido claro que una de las herramientas que tenemos para terminar con esta forma de terrorismo son las misiones de mantenimiento de la paz en el exterior, en cualquiera de sus versiones. Las autoridades deben luchar sobre el terreno actuando con mayores niveles de protección, inteligencia y cooperación internacional, pero el efecto «tapón» que podemos desarrollar en cualquiera de estas partes del mundo generando seguridad al amparo de Naciones Unidas es esencial para intentar paliar el problema.

En este sentido, parece necesario profundizar en las operaciones en el exterior que España lleva desarrollando en su lucha contra el terrorismo *yihadista* en los últimos 15 años, ya que suponen la vinculación fundamental entre las Fuerzas Armadas españolas y la amenaza que actualmente más preocupa a la comunidad internacional. Pero sin perder de vista el hilo conductor histórico que parte de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EE UU, también pondremos el foco en la actuación de España en la lucha contra el terrorismo *yihadista* a través del instrumento de misiones de paz. Nos centraremos en este estudio tras situar las políticas de gasto en defensa en el nuevo marco que impone la realidad global actual.

## 2. Justificación conceptual del gasto en defensa en el Siglo XXI o el terrorismo como guerra posmoderna

Son varios los estudios que sitúan en «la erosión de los Estados nacionales» o en su debilidad (Buesa, 2005, 2010; Napoleoni, 2004) el nacimiento de grupos armados con conexiones con la criminalidad y con la economía informal, que imponen su ideología por el terror, generando también un grupo de seguidores que les dan apoyo y cobertura financiera y política. Estas guerras posmodernas se caracterizan por su baja intensidad y por el desgaste que imponen al enemigo, que debe efectuar un importante gasto en soldados y policías para prevenir posibles ataques, frente a lo barato que resultan estos últimos (Münkler, 2002). Mikel Buesa (2005, 2010) resalta, además, una característica relevante desde el punto de vista económico, que resume en el concepto de «economía depredadora de guerra» según el cual, los grupos terroristas persiguen la destrucción de la economía, frente a tácticas antiguas de guerra que perseguían la ocupación para obtener crecimiento económico. Esto se confirma igualmente para el Daesh, también conocido como Estado Islámico (EI) o Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL, por sus siglas en inglés). Su ocupación en Siria y su sistema de financiación (Valiño, 2016) coincide con esta táctica de vampirizar el sistema económico y en este caso, además, destruir todo elemento cultural o simbólico que pueda asociarse a intereses occidentales.

La erosión de los Estados nacionales o su debilidad se incrementa con la globalización. No se puede entender la expansión, evolución y actuación del terrorismo *yihadista* sin situarlo en el marco de la globalización[1]. Inicialmente, ante los sistemas de defensa desplegados tras los ataques del 11-S tanto en Estados Unidos como contra sus aliados, los ataques terroristas buscaban hacer daño en zonas turísticas frecuentadas por sus ciudadanos, o a sus intereses económicos en el extranjero. Posteriormente este daño se produce a través de las franquicias de Al Qaeda, desarrolladas entre los emigrantes en Occidente, o jóvenes retornados a Europa de centros de entrenamiento en Siria o Pakistán, o captados por el Daesh a través de las redes sociales. Este otro factor global (internet y las redes sociales) tiene múltiples utilidades para los terroristas, tanto como arma para expandir el terror, instrumento de captación, sistema de recaudación de fondos, por supuesto como sistema de comunicación/información/transmisión de consignas y entrenamiento, e incluso como objetivo en sí mismo a través del ciberterrorismo.

La lucha en esta guerra posmoderna originada por el terrorismo ha de desarrollarse, pues, en un doble frente: en el interior de los países que sufren el terrorismo, evitando que se produzcan los ataques; y en el exterior, en los países donde se localizan los puestos de mando, los sistemas de instrucción y captación. Se produce así una necesidad de coordinación de las fuerzas de seguridad policiales y de las Fuerzas Armadas, tanto entre sí como entre los distintos países aliados. Y ha sido necesario potenciar las actuaciones en los campos en los que se presentaba debilidad. Así, tras el 11-S se crea en EE UU un Ministerio del Interior (Department of Homeland Security) y en Europa se potencia la intervención de las Fuerzas Armadas, tanto apoyando a las fuerzas policiales nacionales en épocas de fuerte amenaza, como en operaciones en el exterior.

La actividad terrorista se incrementa en el mundo en 2011, dando lugar a un crecimiento exponencial de las muertes por esta causa. A pesar de haber acabado con el líder de Al Qaeda, Osama Bin Laden, el 2 de mayo de 2011, la guerra en Siria y el nacimiento del Daesh incrementan fuertemente las actuaciones terroristas en Siria e Irak. Otro grupo que surge en los últimos años con un aumento de actividad preocupante es Boko Haram, que se extiende por África Occidental y que en los últimos años dice haberse unido al Daesh. El 74 por 100 de las muertes en 2014 han sido reivindicadas por: Boko Haram, Daesh, los talibanes, Fulani militants (operan en Nigeria) y Al Shabab (opera en Somalia, con atentados en Uganda, Kenia y Mogadiscio). En el Cuadro 1 se recoge la información de los países más afectados por los ataques terroristas y los números de incidentes, fallecidos, heridos, el daño causado a la propiedad, y los grupos terroristas que los han realizado, según datos del Global Terrorism Index (GTI, 2015).

El crecimiento de la actividad terrorista desde 2011 se ha traducido en un incremento también de los costes. Se han estimado por el Institute for Economic and Peace (IEP) los costes para el mundo ocasionados por el terrorismo en 2014, alcanzando los 52.900 millones de dólares de EE UU; siendo en 2013 de 32.900 millones. Las estimaciones del IEP sobre los gastos de seguridad totales a nivel mundial en actividades de prevención del terrorismo alcanzan los 117.000 millones de dólares USA (GTI, 2015).

## 3. Misiones españolas en el exterior contra el terrorismo

Desde el año 1989, España ha participado aproximadamente en 60 misiones, desplegando en ellas más de 100.000 efectivos en cuatro continentes, lo que supone en torno a 10.000 millones de euros gastados.

[1] Para un desarrollo de los aspectos teóricos de la paz y la seguridad como un bien público global véase VALIÑO (2012). Aquí se pone de manifiesto que por mucho que incremente un país el gasto en defender su interior, puede no lograr su nivel eficiente de seguridad si existen conflictos en el exterior que afecten a sus intereses. El mundo global ha eliminado las fronteras y los puntos débiles en el exterior son vía de entrada para el ejercicio de la violencia. Solo la cooperación y la unión de fuerzas en la lucha contra el terrorismo pueden permitir acabar con él.

CUADRO 1

**PAÍSES MÁS AFECTADOS POR EL TERRORISMO*, 2014**

| País | *Ranking* (índice) | Incidentes | Objetivo principal | Daño a la propiedad | Muertes | Heridos | Grupo terrorista principal |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Irak ..... | 1 (10) | 3.370 | Ciudadanos y propiedad privada | 4.211 | 9.929 | 15.137 | Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL) |
| Afganistán ..... | 2 (9,233) | 1.591 | Policía (38%) | 1.869 | 4.505 | 4.699 | Talibanes |
| Nigeria ..... | 3 (9,213) | 662 | Ciudadanos y propiedad privada | 1.512 | 7.512 | 2.246 | Boko Haram |
| Pakistán ..... | 4 (9,065) | 1.821 | Ciudadanos y propiedad privada, policía, militares | 2.752 | 1.760 | 2.836 | Talibanes: Tehrik-i-Taliban Pakistán (TTP) y otros |
| Siria ..... | 5 (8,108) | 232 | Ciudadanos y propiedad privada | 301 | 1.698 | 1.473 | ISIL + Frente Al Nusra (ligado a Al Qaeda) |

NOTA: *Acumulan el 78 por 100 de todas las muertes.
**FUENTE: Global Terrorism Index (2015) y elaboración propia.**

El objetivo de este trabajo se centra en realizar un estudio que cuantifique en términos cuantitativos la lucha que contra el terrorismo *yihadista* se realiza desde España a través del instrumento de misiones de paz en el exterior (OMP) que no es más que uno de los instrumentos utilizados por el Gobierno del país, pero sí uno de los más relevantes. Según el Instituto Español de Estudios Estratégicos, en abril de 2016 tenemos desplegados en misiones en el exterior a 2.098 miembros de las Fuerzas Armadas en 15 escenarios diferentes. A continuación, y siguiendo las informaciones publicadas por el Ministerio de Defensa[2], se presentan las diez misiones en el exterior cuyo objetivo es la lucha antiterrorista:

— EUNAVFOR MED (Sophia): 32.293.513 euros en 2015.

Operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional en la que participan 258 militares españoles que luchan contra las redes de tráfico de personas, previenen los flujos de migración irregular y evitan las tragedias en el mar. La inestabilidad en Libia ha generado un caldo de cultivo propicio para el desarrollo de actividades delictivas, por lo que la mayoría de las mafias que trafican salen de sus puertos.

— EUMAM RCA (República Centroafricana): 24.334.192 euros en 2014; 65.242.379 euros en 2015. Total: 89.576.571 euros.

Misión de la Unión Europea en la República Centroafricana, orientada a la formación y la reforma de las Fuerzas Armadas de ese país. Compuesta por 60 militares y media docena de países. Es liderada por Francia con 28 efectivos; le sigue España, que contribuye con 22 efectivos. Es relevante destacar que a esta misión está vinculado el despliegue del destacamento «Mamba» del Ejército del Aire, que opera en Gabón. Su mandato es apoyar a las autoridades de la República Centroafricana en la preparación de la próxima reforma del sector de la seguridad, para alcanzar la capacidad y calidad necesarias que les permita modernizarse y ser más eficaces.

— Operación A/C Gabón: 11.137.704 euros en 2014; 16.238.272 euros en 2015.

[2] Web del Ministerio de Defensa referenciada en la bibliografía.

El Ejército del Aire proporciona transporte táctico y logístico a las operaciones internacionales en la República Centroafricana. El destacamento «Mamba» está formado por 50 militares.

— Diplomacia de la Defensa.

Cuarenta y tres oficiales de la Armada asesoran a las Fuerzas Armadas de Senegal y Cabo Verde. El Plan de Diplomacia de la Defensa es un conjunto de actividades basadas principalmente en el diálogo y la cooperación, que realiza el Ministerio de Defensa a nivel bilateral con los países socios y aliados para prevenir conflictos o fortalecer las capacidades de seguridad. El objetivo es incrementar la seguridad en esta inestable región de África Occidental.

— EUTM Somalia: 10.207.551 euros, de 2011 a 2015.

Doce militares españoles participan en la misión europea de adiestramiento de las tropas somalíes en la que participan 11 países. El objetivo es capacitar a los miembros de las fuerzas de seguridad somalíes para que en el futuro asuman las funciones de seguridad de su país y combatan el terrorismo y la piratería, colaborando así desde tierra con los esfuerzos que la Unión Europea realiza en el mar a través de la Operación Atalanta. La misión está amparada en la Resolución 1.872 de mayo de 2009 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

— Active Endeavour: 49.735.374 euros de 2015.

La fragata española Blas de Lezo participa en el dispositivo naval de la OTAN que combate el terrorismo en el Mediterráneo. Buques, submarinos y aeronaves de la OTAN efectúan patrullas en el Mediterráneo y supervisan el tráfico marítimo en apoyo a la lucha contra el terrorismo internacional. Es la única operación de defensa colectiva de la OTAN surgida por aplicación del artículo 5 de su Tratado, invocado por Estados Unidos tras los atentados del 11-S. Este artículo supone la respuesta de todos los socios ante un ataque armado dirigido contra alguno de sus miembros. Además, la operación está respaldada por una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU.

— EUTM Mali: 61.765.901 euros, de 2013 a 2015.

La Unión Europea bajo mandato de Naciones Unidas ayuda al ejército maliense a mejorar sus capacidades para que pueda recuperar la integridad territorial del país. Ciento diecisiete militares se encuentran en Bamako y Kaulikoro para la formación de las Fuerzas Armadas malienses.

— Apoyo a Irak Coalición contra el Daesh: 55.927.055 euros de 2015.

La coalición internacional contra el *yihadismo,* integrada por 60 países y liderada por Estados Unidos, trata de frenar el avance del grupo terrorista Daesh en Siria e Irak. Trescientos militares españoles contribuyen a la coalición internacional con el objetivo de instruir al ejército contra el integrismo islamista. Las fuerzas aliadas realizan bombardeos selectivos contra las posiciones *yihadistas* en el norte del país. El adiestramiento iraquí es parte de la estrategia de la coalición para ayudar al Gobierno del país asiático a recuperar el territorio ocupado por los terroristas.

El Daesh aprovechó la descomposición de Siria para rearmarse y ocupar una amplia zona situada entre los dos países. En junio de 2014 lanzó una ofensiva en el norte de Irak en la que se apoderó de varias ciudades como Tikrit, Mosul y Samarra. En respuesta a una solicitud de ayuda del Gobierno iraquí a la ONU, surge la coalición internacional contra el grupo terrorista en la cumbre de la OTAN, celebrada en Gales en septiembre de 2014. Amparada por dos resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, cuenta con el apoyo expreso de la Unión Europea. Se calcula que el Daesh tiene en Irak unos 30.000 combatientes, de los cuales 12.000 son extranjeros.

— Operación Marfil: 69.447.771 euros, de 2013 a 2015.

Francia lanzó la Operación Serval en enero de 2013, para detener el avance *yihadista* hacia el sur de Mali, evitar la caída de la capital, Bamako, y liberar las principales ciudades del norte que se habían convertido en lugar seguro para los terroristas. España se sumó ese mismo mes a la operación, con la decisión de

facilitar el sobrevuelo y aterrizaje temporal de medios aéreos de países miembros de la UE. Contribuye con un avión Hércules C-130, 55 militares y al transporte estratégico a los países participantes en la misión.

— Active Fence (Apoyo a Turquía): 72.349.223 euros en 2015.

La misión Active Fence de la OTAN protege a Turquía de posibles ataques con misiles balísticos procedentes de la vecina Siria. El dispositivo antimisil aliado está integrado actualmente por una batería de misiles *Patriot* española, apoyada por 129 militares españoles. La misión es puramente defensiva y según la OTAN prueba la solidaridad entre los aliados, resultando un ejemplo de la defensa colectiva, considerada «piedra angular» de la organización. La misión Apoyo a Turquía está enmarcada en el compromiso de España con sus aliados en temas de seguridad, vecindad y solidaridad.

Pero si ampliamos el análisis a otros conflictos, observamos que la mayor parte de las misiones en el exterior que realiza España hoy en día muestran conexiones importantes con el terrorismo internacional: la piratería en el mar, los secuestros y los descontrolados movimientos migratorios que se están produciendo en el Mediterráneo. El estrangulamiento de muchas de estas poblaciones provoca que se lancen al mar de forma desesperada, debido a la presión que ejercen las mafias o grupos terroristas. Este problema no se produciría si no existieran Estados fallidos como Somalia o Libia, que en estos momentos está potencialmente en manos del Daesh.

Y si dejamos la actualidad y miramos al pasado, no podemos olvidar que la mayor intervención de España en el exterior ha sido, desde el año 2006, en Afganistán. Aunque la misión ha acabado, es necesario recordar por qué fueron las tropas españolas allí, cuánto tiempo estuvieron y cuánto dinero costó aquella operación. En la misma línea, la misión de España en el Líbano, que actualmente es la más importante en número de efectivos que mantenemos en el exterior, surge para mantener en el mínimo posible el conflicto palestino-israelí. En conclusión, un conglomerado de conflictos religiosos, territoriales y demográficos que debemos contener en los lugares en que se producen. En este sentido se analizan a continuación esas grandes misiones que han tenido o tienen lugar en este momento[3].

- Operación Atalanta: 754.672.621 euros, de 2009 a 2015.

La misión de Atalanta es una operación de la Unión Europea de lucha contra la piratería en el océano Índico, siendo España el mayor contribuyente de la operación. El incremento de los actos de piratería en el Índico a partir de 2005 llevó al Consejo de Seguridad de la ONU a adoptar una batería de resoluciones para proteger el tráfico marítimo en la zona.

Para apoyar estas disposiciones, el Consejo de la Unión Europea aprobó en 2008 la creación de una fuerza aeronaval. Era la primera operación marítima de la Unión que se realizaba en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa. Poco después se puso en marcha Atalanta.

- Irak: 259.557.145 euros, de 2003 a 2004.
- Líbano (FINUL): 1.609.368.956 euros, de 2006 a 2015.

La misión de la ONU en Líbano tiene entre sus cometidos vigilar el cese de hostilidades entre Hezbolá e Israel, y acompañar y asistir a las Fuerzas Armadas libanesas en el sur del país y a lo largo de la Línea Azul (zona entre Líbano e Israel establecida por Naciones Unidas en 2000 como demarcación de frontera). También garantizan el acceso humanitario a las poblaciones civiles y el regreso voluntario y seguro de las personas desplazadas.

En la actualidad forman parte de la misión 10.400 militares y 284 civiles de 29 países. Están desplegados

[3] En el año 2015, el último para el que se disponen de datos, España desarrolla misiones en el exterior que no están recogidas en este documento, por no ser su objetivo fundamental la lucha antiterrorista. Entre ellas se encuentran la misión aérea en Lituania, la misión de 2014 de la OTAN *Ocean Shield* y numerosos observadores internacionales repartidos por todo el mundo.

en dos sectores, el Este y el Oeste, bajo mando español e italiano respectivamente. El contingente español, que llegó a contar con un máximo de 1.100 militares, se mantiene desde 2012 entre 600 y 700.

- Resolute Support (Afganistán): 119.186.351 euros en 2015; ISAF: 3.644.875.430 euros, de 2002 a 2014; y Libertad Duradera: 155.692.356 euros, de 2002 a 2005.

En el año 2015, la Alianza Atlántica desarrolla en Afganistán la misión Resolute Support, que ha sustituido a la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF), puesta en marcha a finales de 2001. Su objetivo es asistir, entrenar y asesorar a las instituciones afganas, con 42 países implicados y 13.000 militares.

Desde el primer momento, España se involucró junto a sus aliados en la pacificación y reconstrucción de Afganistán. Una operación en la que nuestras Fuerzas Armadas han realizado 28.000 patrullas, recorrido 3.000.000 de kilómetros y efectuado más de 1.400 misiones de desactivación de explosivos. En Afganistán han fallecido 102 militares en accidentes y atentados.

Inicialmente participamos en la operación Libertad Duradera de la OTAN, aunque nuestra mayor aportación llegó en el marco de la ISAF. Un día después de los atentados del 11 de septiembre en Nueva York y Washington, el Consejo Atlántico invocó, por primera vez en la historia de la OTAN, el artículo 5 del Tratado, que supone la respuesta de todos los socios ante un ataque contra uno de ellos. Y el resultado fue el apoyo de los aliados a la operación Libertad Duradera. La ISAF se fraguó en los Acuerdos de Bonn de diciembre de 2001. La contribución a Resolute Support fue autorizada por el Congreso de los Diputados el 18 de diciembre de 2014.

## 4. Gastos en misiones antiterroristas de mantenimiento de la paz

La evolución de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en el conjunto de estas misiones muestra que, tras una moderada presencia durante los primeros años, en 1992 se produce un significativo incremento provocado por la participación del ejército español en la Fuerza de Protección de Naciones Unidas en Bosnia, alcanzando alrededor de 1.500 efectivos y manteniéndose después estos niveles militares. En el año 2003 se logra el máximo de la participación española en número de efectivos en el exterior, con 3.600 efectivos que se reparten en tres escenarios, principalmente.

Sirvan solo como ejemplo algunas cifras, en relación al coste de las misiones más importantes que España realiza antes del auge del terrorismo internacional. Desde 1990 a 1999, la misión SFOR Balcanes le cuesta al Estado español 1.231.683.157 euros. En el período 1998-2009, KFOR Kosovo supone 837.708.562 euros; y del año 2005 al 2015, EUFOR Althea Bosnia-Herzegovina alcanza los 676.501.250 euros.

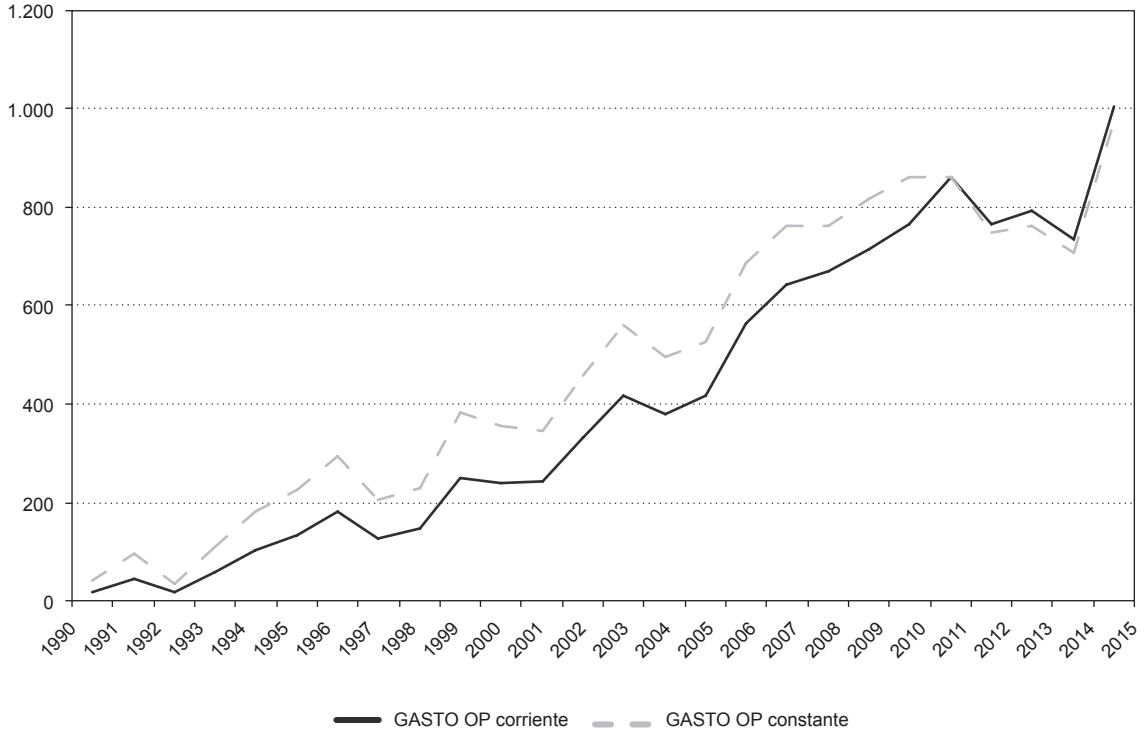
La lucha contra el terrorismo *yihadista* a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EE UU nos deriva a nuevos escenarios internacionales objeto de nuestro trabajo. Sin embargo, es necesario enmarcar el trabajo de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior ofreciendo una visión global de las misiones y que recoja la totalidad del período de actuación, es decir, desde 1990 hasta la actualidad[4].

En el Gráfico 1 se analiza la evolución del gasto total en OMP en términos corrientes y constantes del año 2011. En términos nominales, se puede observar que de los 18.745.570 euros que se destinaron en 1990, se ha pasado a 1.004.392.647 euros de 2015, lo que supone una tasa de variación anual del 2,1 por 100. En el año 2015 se han gastado en términos corrientes 1.004.392.647 euros; de los cuales, aproximadamente el 23 por 100 corresponde a gastos de personal, el 30 por 100 a gastos de funcionamiento, el 45 por 100 a repuestos y mantenimiento, y el

[4] Nuestro agradecimiento a la Dirección General de Asuntos Económicos del Ministerio de Defensa por facilitarnos los datos que le solicitamos. Sin su colaboración, en esta y en otras muchas ocasiones, estudios de este tipo resultarían imposibles de realizar.

GRÁFICO 1

**GASTO EN MISIONES DE PAZ EN TÉRMINOS CORRIENTES Y CONSTANTES 2011**
**(En millones de euros)**



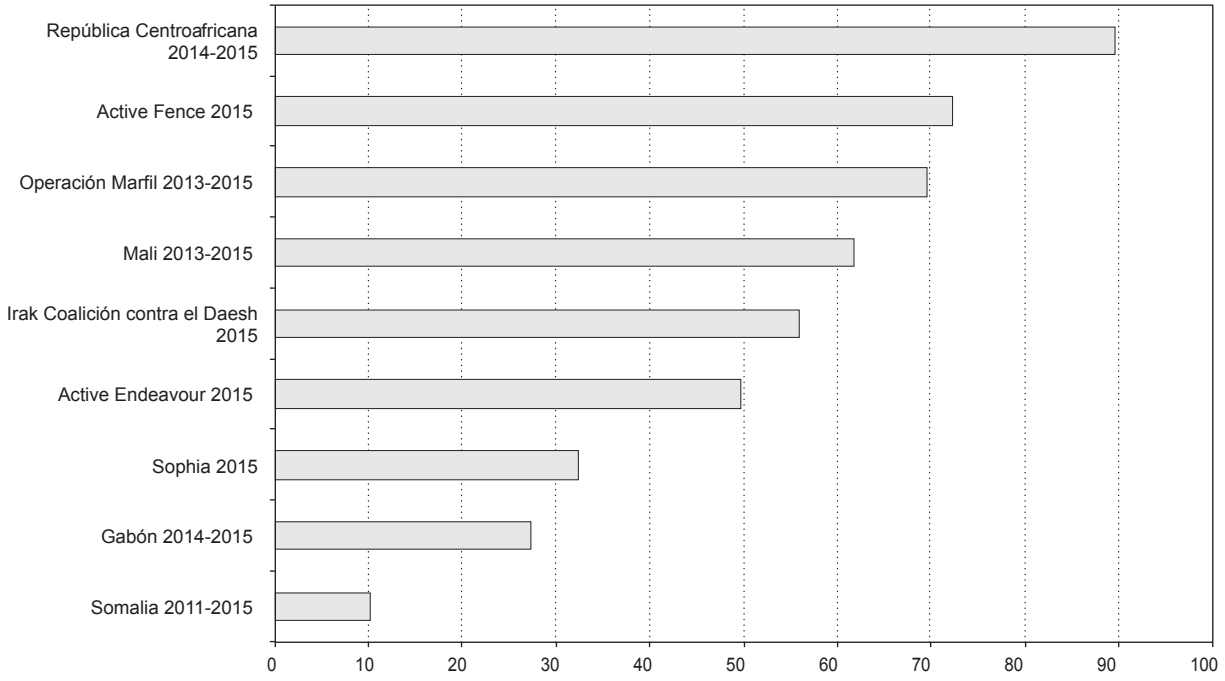

**FUENTE: Ministerio de Defensa y elaboración propia.**

2 por 100 a los gastos producidos en los relevos de los contingentes. En el año 2015, el gasto en operaciones de mantenimiento de la paz en términos constantes supone 973.248.689 euros. El gasto total en el período 1990-2015 de las OMP, en euros constantes del año 2011, alcanza la cifra de 12.491.067.452 euros, de los que aproximadamente el 76 por 100 se han realizado a partir de 2001, motivado por los inicios de las operaciones «Libertad Duradera» en Afganistán (2002), «Libertad Iraquí» en Irak (2003), «ISAF» en Afganistán (2004), «FINUL» en Líbano (2006) y «Atalanta» en Somalia (2009). A partir de este año y con la llegada de la crisis económica, el gasto en OMP desciende de la misma forma que lo hace el presupuesto de Defensa inicial y final. El gasto en OMP se recupera en 2015 en casi un 30 por 100 más que en el año anterior, a la vez que el presupuesto de defensa inicial y final aumenta levemente. Mientras que en 2001 el gasto en OMP suponía un 3,6 por 100 de gasto final de Defensa (términos constantes), en 2015 el gasto de nuestra intervención en el extranjero supone un 12,3 por 100 de dicho gasto. Por lo tanto, en los últimos 15 años, el gasto ejecutado por el Ministerio de Defensa en operaciones de mantenimiento de la paz en el total del gasto en defensa sigue una trayectoria ascendente.

Como se puede observar, el Gráfico 2 recoge el gasto de la mayoría de las misiones antiterroristas de

GRÁFICO 2

**GASTOS DE LAS MISIONES DE PAZ ANTITERRORISTAS, 2011-2015**
**(En millones de euros)**




**FUENTE: Ministerio de Defensa y elaboración propia.**

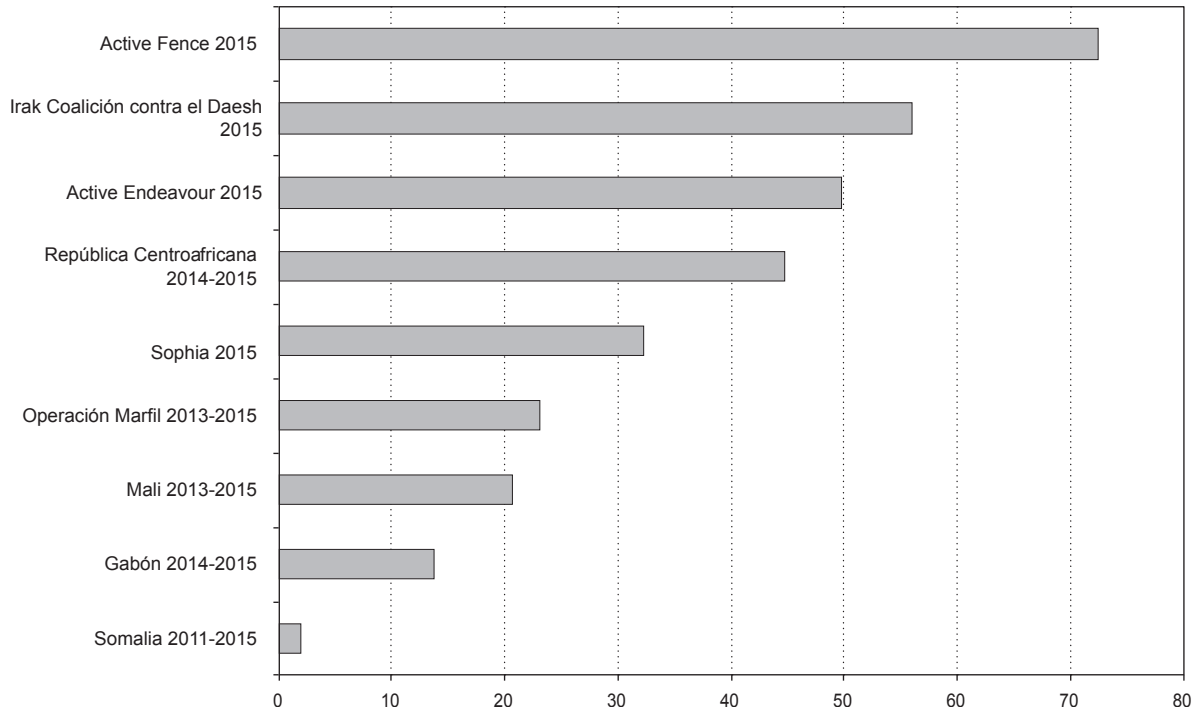
mantenimiento de la paz[5] desde el año 2011 hasta 2015. Es en los últimos años cuando se desarrollan este tipo de misiones para luchar contra el terrorismo *yihadista*. Aunque nos hemos enfrentado a este problema desde mucho tiempo atrás y en escenarios como Afganistán, la comunidad internacional toma conciencia de la necesidad de generar misiones de mantenimiento de la paz bajo la premisa de la lucha contra los integrismos a partir de 2011 y será en los años 2014 y 2015 cuando aumente esta tipología de intervenciones. Se observa cómo la misión que más recursos invierte es la de la EUMAM República Centroafricana, seguida por la operación Active Fence de la OTAN, que solo en 2015 presenta una cifra elevada. Las misiones de mantenimiento de la paz que luchan contra el terrorismo internacional en el año 2015 han costado 347.757.555 euros, lo que supone en torno a un 34 por 100 del gasto total en misiones de paz en ese año (1.004.392.647 euros).

Resultan relevantes los datos que muestra el Gráfico 3, ya que ofrece el gasto de las misiones antiterroristas en media anual. En 2015, las misiones que más recursos han invertido son Active Fence, la Coalición Internacional contra el Daesh y EUMAM República Centroafricana.

[5] Según el Instituto Español de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa, las OMP de carácter antiterrorista desde 2011 son diez, tal y como se desarrolla en el texto. En el Gráfico 2 falta la misión «Diplomacia», ya que no disponíamos de datos.

GRÁFICO 3

**GASTO DE LAS MISIONES DE PAZ ANTITERRORISTAS EN MEDIA ANUAL, 2011-2015**
**(En millones de euros)**




**FUENTE: Ministerio de Defensa y elaboración propia.**

Las cifras confirman cómo la comunidad internacional ha tomado conciencia[6] de la necesidad de luchar activamente contra los ataques *yihadistas*.

Para terminar este análisis parece relevante analizar brevemente la financiación de las misiones de mantenimiento de la paz. Hasta el año 2010 se presupuestaba en un solo concepto presupuestario (228) en donde se imputaban toda clase de gastos. A partir del año 2011 los gastos se imputan a tres conceptos: 128 (gastos de personal), 228 (gastos corrientes en bienes y servicios) y 628 (inversiones). Con esto se intenta mejorar la imputación de gastos según la clasificación económica, la información que de ello se deriva y el control consecuente. Sin embargo, estos objetivos no se alcanzan, porque se sigue el mismo procedimiento de presupuestación desde el inicio de la participación de España en las OMP y que se desarrolla a continuación.

La dotación de esta partida, en los presupuestos iniciales, es muy pequeña, en torno a 10.000.000 o 14.000.000 de euros, pero se presupuesta bajo la naturaleza de créditos ampliables. Por ejemplo, en 2015 se presupuestaron aproximadamente unos 14.000.000 de euros y se gastaron 1.004.392.647 euros. Los créditos iniciales se amplían a través del

[6] Son determinantes los atentados de noviembre de 2015 en París y de abril de 2016 en Bruselas para continuar con esta línea de intervención por parte de la comunidad internacional. Sin embargo, es necesario matizar, según el *Global Terrorism Database* y *Peace Research,* que entre 2000 y 2014 el 87 por 100 de los fallecidos se localiza en países del islam.

Fondo de Contingencia, que en los últimos años aporta más del 95 por 100 de la financiación total de las OMP. Aunque el Fondo de Contingencia se crea para atender necesidades especiales y coyunturales que surjan durante el desarrollo del presupuesto y que no estuvieran contempladas en el mismo[7].

En esta línea, el Tribunal de Cuentas (Cossío y Rodríguez, 2005) plantea la posibilidad de que, ante una consignación presupuestaria inicial tan baja y habida cuenta que estas misiones esporádicas se han convertido en permanentes, la presupuestación debería ser más realista, teniendo en cuenta los compromisos adquiridos con los organismos internacionales. Si bien se puede objetar que la intensidad en la participación en estas misiones depende de la situación internacional cambiante, también es cierto que, sin perder el carácter de ampliable que su naturaleza requiere, la dotación inicial bien pudiera acercarse más a su valor real. En este sentido, es fundamental que en la medida de lo posible los gastos en misiones de mantenimiento de la paz antiterroristas se incluyan en los Presupuestos de Defensa. Si queremos que la ciudadanía española tenga conciencia del valor de la seguridad, debe saber cuánto cuesta, y para ello es necesario que las dotaciones aparezcan en el Presupuesto de Defensa. No podemos valorar la seguridad si las autoridades competentes no trasladan a la ciudadanía la información necesaria. Y más aún cuando las fuerzas aliadas están reclamando una mayor colaboración de nuestro país, tras la escalada de atentados del reciente mes de julio de 2016, frente al Daesh en Siria e Irak, que se unen a demandas similares de finales de 2015 de mayor colaboración frente al terrorismo en África Occidental. Hasta ahora hemos visto que la participación española es fundamentalmente de adiestramiento, y se solicita una intervención más activa. La inestabilidad política de los últimos meses, con un Gobierno en la interinidad no presenta un escenario favorable para atender estas demandas.

## 5. Conclusiones

La globalización y la erosión y debilidad de los Estados nacionales favorece el desarrollo de tácticas terroristas en general, y en especial las del *yihadismo*, que utilizan el desgaste económico y moral como su principal arma en su lucha contra la cultura y el sistema democrático occidental. Este desgaste económico se produce por la necesidad de incrementar los gastos de prevención y defensa, tanto policiales como militares.

La actuación militar en el nuevo contexto global ha de realizarse necesariamente en colaboración con los aliados si se busca optimizar el gasto realizado; es decir, maximizar el nivel de seguridad alcanzado para un nivel de gasto dado, o bien minimizar el gasto para un nivel de seguridad a alcanzar. Cualquier otra alternativa implicaría un desgaste de recursos; es decir, que por mucho que gastase un país, sin la colaboración de sus aliados, no lograría la seguridad necesaria para proteger a su población, sus recursos económicos y su patrimonio material y cultural.

Desde 1989 España ha participado aproximadamente en 60 misiones en el exterior, en las que ha desplegado más de 100.000 efectivos en cuatro continentes, lo que supone un gasto en torno a los 10.000 millones de euros. En abril de 2016, España, en la lucha contra el terrorismo *yihadista*, tiene desplegados a 2.018 miembros de las FF AA en diez misiones en el Mediterráneo, en África Central, Occidental y Oriental, en Irak y en Turquía. Las actividades desarrolladas por las FF AA españolas son de carácter humanitario, en favor de la población civil de las zonas, y de adiestramiento y formación de los cuerpos y guardias de seguridad de las mismas, para reforzar su capacidad de defensa autónoma frente a los grupos terroristas que allí actúan. Recordamos que el mayor número de atentados y víctimas se producen

[7] Sobre las diferencias entre los gastos presupuestados y el gasto total en defensa véase VALIÑO (2015).

en estas zonas. Estas actividades humanitarias y de formación se han desarrollado también en el pasado en Afganistán, Irak o Líbano.

El análisis del desglose del gasto en estas operaciones indica que se concentra en repuestos y mantenimiento (45 por 100), y el resto se reparte en personal (23 por 100) y gastos de funcionamiento (30 por 100), siendo solo el 2 por 100 el que se realiza en los relevos de los contingentes. Esto contrasta, favorablemente, con la estructura general del gasto en Defensa, donde predominan los gastos de personal, en un 60 por 100.

Se concluye claramente que las necesidades de defensa y seguridad son las que han motivado el gasto, puesto que transcurre en el mismo sentido en que se incrementa la actividad terrorista de los grupos *yihadistas*, especialmente del Daesh. Se dispara a partir de 2011, con un importante incremento del gasto en 2014 y 2015. A pesar de ello, en 2015, las misiones de mantenimiento de paz españolas que luchan contra el terrorismo internacional no han supuesto más que el 34 por 100 del total de misiones de paz de ese año.

La tendencia creciente de la actividad terrorista en los últimos años, e incluso en los últimos meses, no es un buen presagio de que esté cerca el término de la amenaza terrorista y, por lo tanto, tampoco se puede prever una reducción del coste que supone su prevención y defensa. Así pues, tal y como señala el Tribunal de Cuentas, estos gastos deberían aproximarse más a la realidad en las previsiones de dotación que se realizan en los Presupuestos Generales del Estado.

## Referencias bibliográficas


[1] ARANDA ÁLVAREZ, E. (2007). «La Ley de Defensa Nacional y la participación de España en operaciones de mantenimiento de la paz». *Revista Administración e Cidadanía.* Vol. 2, nº 1, 2007. Escola Galega de Administración Pública. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.

[2] BUESA, M. (2005). «Guerra y terrorismo: el modelo de economía depredadora de la guerra». *Documento de trabajo del Instituto de Análisis Industrial y Financiero*, nº 50, 2005. IAIF. Recuperado el 25 julio 2016 de: *http://eprints.ucm.es/7936/1/50.pdf*

[3] BUESA, M. (2010) «War and Terrorism: The Predatory War Model», en BUESA, M. y BAUMERT, T. (eds.): *The Economic Repercussions of Terrorism*, Oxford University Press, Oxford.

[4] COSSÍO CAPDEVILA, A. y ALONSO RODRÍGUEZ, S. (2005). «Análisis de la participación de las FAS españolas en operaciones de mantenimiento de la paz de distintas organizaciones internacionales y su control». *Revista Española de Control Externo*, Madrid.

[5] CUETO, C. y JORDAN, J. (2001). *Introducción a los estudios de seguridad y defensa.* Editorial Comares, Granada.

[6] FUENTE COBO, I. (1999). «Operaciones de paz para el Siglo XXI. Un concepto en evolución». Centro de Estudios y Análisis de Seguridad, Universidad de Granada.

[7] GARCÍA CANTALAPIEDRA, D. (2014). «La evolución de la participación española en las operaciones de mantenimiento de paz: una imagen de España en el exterior 1989-2014», *Comillas Journal of International Relations*, nº 1, pp. 81-90.

[8] GLOBAL TERRORISM DATABASE (2016). Consultada 29 mayo 2016 en *www.start.umd.edu/gtd/.*

[9] GLOBAL TERRORISM INDEX (2015). Consultada 25 julio 2016 en *http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf*

[10] LIÑÁN NOGUERAS, D. J. y ROLDÁN BARBERO, J. Eds. (2008). *El Estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*. Plaza y Valdés Editores, Madrid.

[11] MINISTERIO DE DEFENSA (2016). Operaciones en el exterior. Recuperado 29 mayo 2016 de *www.defensa.gob.es/miiones/en_exterior/actuales/.*

[12] MINISTERIO DE DEFENSA (2016). Operaciones en el exterior. Recuperado el 29 de mayo de 2016 de *www.defensa.gob.es/miiones/en_exterior/histórico/.*

[13] MINISTERIO DE DEFENSA (2016). Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado 29 mayo 2016 de: *www.ieee.es*

[14] MORENO IZQUIERDO, R. (2009). «La contribución del Ministerio de Defensa español a la reconstrucción y la acción humanitaria durante 2008». *Documentos iecah*. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, Madrid.

[15] MÜNKLER, H. (2002). *Die neuen Kriege*, Reinbeek bei Hamburg. Hamburgo.

[16] NAPOLEONI, L. (2004). *Yihad. Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Ediciones Urano, Barcelona.

[17] ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (2016). *Carta de las Naciones Unidas*. ONU. Recuperado 29 mayo 2016 de *www.un.org/chartes-united-nations/.*

[18] PÉREZ MUINELO, F. (2009). *El gasto de Defensa en España 1946-2009.* Ministerio de Defensa, Madrid.

[19] PEW RESEARCH INSTITUTE (2016). Consultado 29 mayo 2016 *www.pewresearch.org.*

[20] SANDLER, T. y HARTLEY, H. (1999). *The Political Economy of NATO: Past, Present and Into 21 Century*. Cambridge University Press, 1999

[21] ESPAÑA. TRIBUNAL DE CUENTAS (2002). *Informe de fiscalización de los gastos derivados de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en operaciones de paz de organizaciones internacionales, ejercicios 1996,1997 y 1998*, nº 564.

[22] VALIÑO, A. (2012). «Paz y seguridad: un bien público global». *Cuadernos aragoneses de economía*. Vol. 22, nº 1-2, pp. 31-48.

[23] VALIÑO, A. (2015). «Evolución reciente del presupuesto y el gasto español en Defensa». *Cuadernos de Información Económica,* nº 248, octubre, pp. 49-59.

[24] VALIÑO, A. (2016). *Las Finanzas del Daesh.* Observatorio PSyD. Cátedra Paz, Seguridad y Defensa. Universidad de Zaragoza. Recuperado 22 julio 2016: *http://catedrapsyd.unizar.es/observatorio-psyd/opina/las-finanzas-del-daesh.html.*

ICE
INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

# *Julio Cervera y la telegrafía sin hilos*

Julio Cervera Baviera fue un personaje apasionante que destacó en campos profesionales muy diversos. Vivió en Marruecos y en Puerto Rico además de en España. Fue explorador del desierto africano, militar, político, enseñante y masón. Inició la educación a distancia y fundó en Valencia las escuelas libres de ingenieros electricistas y mecánicos.

Su mayor logro fue la investigación en la telegrafía sin hilos. Hoy se reconoce así y este libro sostiene que su mérito es incuestionable pues mejoró de forma notable la tecnología existente en el momento. Aunque esta monografía tiene como núcleo sus trabajos sobre la telegrafía sin hilos, no descuida sus otras facetas vitales que no por menos conocidas son menos apasionantes. Este libro es un tributo a la memoria de un inventor poco conocido que fue a la vez un personaje asombroso y de gran complejidad.

Número de páginas: 96
Precio papel: 8,00 €
Precio Pdf: 4,00 €
Precio ePub: 6,00 €
Precios IVA incluido

Librería virtual, suscripción y venta www.mineco.gob.es
Pº de la Castellana, 162. 28046 Madrid.
Telf. 91 603.79.97/93
distribucionpublicaciones@mineco.es

Alberto Colino Fernández*

# LOS BENEFICIOS ECONÓMICOS DE LA PAZ. UN ESTUDIO DE CASO PARA LOS ÚLTIMOS CONFLICTOS TERRORISTAS EN EUROPA OCCIDENTAL

*Diversos estudios económicos han demostrado que la existencia de conflictos afecta negativamente a la actividad económica, y sus costes directos e indirectos han sido estimados. En este trabajo, la metodología de diferencia en diferencias se utiliza para evaluar el impacto de* períodos *de atenuación de la violencia en el empleo y el gasto realizado en inversión productiva. Utilizando como casos de estudio las regiones de Irlanda del Norte y el País Vasco, encontramos que ha habido una respuesta positiva y sustancial de estas variables ante distintos intentos de solución de los conflictos. Este hallazgo da una idea de la magnitud del potencial del dividendo de la paz que cabe esperar, si finalmente aconteciese un cese completo de la violencia en ambas regiones.*

***Palabras clave:*** *conflicto, inversión, empleo, diferencia en diferencias, dividendo de la paz.*
***Clasificación JEL:*** *E22, E24, K42.*

## 1. Introducción

Los primeros años del Siglo XXI han visto cómo el terrorismo se ha convertido en un acontecimiento que traspasa los límites nacionales y se extiende por todo el mundo. Desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, 11 de marzo de 2004 en España y 7 de julio de 2005 en Reino Unido (Buesa *et al*., 2007a y 2007b) y especialmente tras la escalada de violencia sufrida en este año 2016, el terrorismo se considera como una de las principales amenazas para la estabilidad en un mundo cada vez más globalizado y por ello ha pasado a ocupar un lugar preeminente en la agenda política.

Aunque conflictos armados —con antecedentes etnopolíticos, religiosos, raciales o económicos— han existido en diferentes regiones a lo largo de todo el planeta durante muchas décadas, y algunos de ellos han sido ya resueltos a través de medios pacíficos y refrendados democráticamente (como en los casos de Sudáfrica, Irlanda del Norte o el más reciente de Colombia) o cuyo final se consiguió a través de la fuerza (como en Sudán o Sri Lanka) todavía hoy en día

* Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Pontificia Comillas de Madrid.

persisten un gran número sin resolver en regiones tan dispares como Israel, Somalia, Nigeria, Yemen o España, por mencionar algunos.

De este modo, dos versiones distintas del mismo fenómeno pueden ser identificadas —terrorismo nacional y transnacional—; cada uno de ellos representado por sus propias características distintivas, pero ambos con el potencial de causar una gran inestabilidad y declive económico[1].

Así, desde los trabajos seminales de Barro (1991), Alesina *et al.* (1992) y Alesina y Perotti (1996), la existencia de inestabilidad tanto política como social y asociada con actos de terrorismo ha sido documentada como una causa de graves perjuicios para las economías afectadas. A medida que nuevas bases de datos se han hecho disponibles, los investigadores han dedicado una creciente atención al estudio tanto de las consecuencias de la violencia como de los mecanismos que transforman esta violencia en perjuicio económico, y por tanto han estimado la magnitud de su impacto sobre diversas variables económicas[2].

Sandler y Enders (2008) resumen brevemente diferentes medios a través de los cuales el terrorismo puede suponer importantes costes en el área afectada. Estos autores exponen que los incidentes terroristas tienen consecuencias económicas a través de la redirección de la inversión extranjera directa, la destrucción de infraestructuras, la redirección de recursos públicos hacia mayores y mejores medidas de seguridad, o bien por medio de los límites que imponen sobre el comercio (Nitsch y Schumacher, 2004; Saywell, 2002). Además, las consecuencias del terrorismo no quedan circunscritas únicamente a aquellas regiones en las que tienen lugar los incidentes, sino que pueden extenderse a las regiones del entorno y afectar a determinados sectores económicos (por ejemplo, el sector turístico, Enders y Sandler, 1991) con especial relevancia. El terrorismo también incrementa los costes de hacer negocios en términos de mayores primas de seguro, costosas medidas de seguridad y mayores salarios que han de ser pagados a los empleados.

Aunque es comúnmente aceptado que existe una relación inversa entre diferentes fuentes de inestabilidad y los resultados económicos medidos de diversas formas, la evidencia empírica al respecto aún es escasa y no se ha dedicado demasiado esfuerzo a categorizar y medir la importancia de los diferentes canales a través de los cuales los conflictos armados dificultan el crecimiento económico. Así, encontramos estudios que apuntan a consecuencias económicas modestas (Sandler y Enders, 2008 o Meierrieks y Gries, 2012) y otros que muestran que conflictos que tienen lugar dentro de las fronteras nacionales y en regiones con largas historias de violencia conllevan enormes pérdidas económicas [Enders y Sandler (1996), Fielding (2003a), Abadie y Gardeazabal (2003), Myro *et al*. (2004), Gaibulloev y Sandler (2011) y Gries *et al*. (2011), entre otros].

Es por esto que el presente trabajo se fundamenta en la relación existente entre los niveles de incertidumbre (asociados a la existencia de un conflicto armado) y los resultados económicos, sugerida por la teoría de las opciones reales, para estudiar el impacto de la inestabilidad en la demanda de estos dos factores y por lo tanto en el crecimiento económico de dos regiones europeas con largas historias de violencia terrorista.

Nuestra hipótesis de partida es que, si la existencia de incertidumbre ha afectado negativamente a la demanda de factores productivos, deberíamos observar un impacto positivo y significativo sobre la inversión y el empleo tanto en el País Vasco como en Irlanda del Norte cuando la violencia cese o se atenúe (Gupta *et al.,* 2002). Los

[1] Por ejemplo, BLOMBERG *et al.* (2004), analizando una base de datos de sección cruzada compuesta por 177 países para el período 1968-2000, mostraron que cada año de terrorismo transnacional tuvo como consecuencia la caída del 0,048 por 100 de la tasa de crecimiento de la renta per cápita. Del mismo modo, SANDLER *et al.* (2009) usaron el mismo modelo para calcular la pérdida global en el PIB para el año 2005, dados los ataques terroristas ocurridos en ese año. La pérdida de PIB ascendía a los 17 billones de dólares.

[2] Véase FREY *et al.* (2007), BUESA y BAUMERT (2010) o ENDERS y SANDLER (2011), donde se ofrecen extensos informes de la literatura existente sobre los costes del terrorismo y los distintos enfoques metodológicos empleados para estimarlos.

resultados nos permitirán inferir la magnitud del dividendo de la paz que habría que esperar si finalmente se produjera un final definitivo de la violencia en las mismas.

De este modo, el resto del trabajo se estructura de la siguiente forma. En el siguiente apartado se presenta el marco teórico de referencia desde el que se tratará de analizar la respuesta de la inversión y el empleo ante niveles decrecientes de incertidumbre en las regiones analizadas. A continuación, en el apartado 3 se presenta la metodología de cálculo utilizada para alcanzar los resultados obtenidos. Más adelante, en el apartado 4 se analizará el impacto de la firma de los Acuerdos de Viernes Santo y diversas declaraciones de alto el fuego en la evolución del empleo y la inversión tanto en Irlanda del Norte como en el País Vasco. Finalmente, se recogen las principales conclusiones del estudio.

## 2. Marco teórico

Desde los trabajos originales de Bernanke (1983), Caballero (1991) y Pindyck (1991), por mencionar algunos, la teoría acerca del carácter irreversible de la inversión enfatiza la ganancia derivada de esperar cuando la incertidumbre es elevada. No invertir supone un coste a través de la reducción que se produce en el flujo de beneficios, pero también supone una ganancia en forma de la opción de invertir en una fecha futura cuando la incertidumbre actual sobre el futuro se plasme. Por ejemplo, Driver y Moreton (1991, 1992) reportaron que niveles de incertidumbre más elevados llevaban asociados niveles más bajos de inversión en el sector manufacturero de Reino Unido.

La idea general que subyace detrás de la llamada teoría de las opciones reales se basa en el hecho de que cada proyecto de inversión puede ser asimilado, por su naturaleza, a la compra de una opción financiera, donde el inversor paga una prima para asegurarse el derecho de compra sobre un activo por un determinado período de tiempo a un precio predeterminado, y que posiblemente difiera del precio del activo en ese momento.

El valor de la opción no solo depende del riesgo sistemático de los rendimientos esperados del activo, sino también de la variabilidad inherente de los mismos (Dixit y Pindyck, 1994). Así, el riesgo total (sistemático y no sistemático) puede ser considerado como incertidumbre en la literatura sobre opciones reales.

De la misma manera, la empresa, cuando toma sus decisiones de inversión, paga un precio (el coste de establecer el proyecto), lo cual le otorga el derecho de usar el capital *exercise price*, ahora o en el futuro, como contrapartida por un activo con un determinado valor, *strike price*. Teniendo en cuenta este enfoque, el cálculo del rendimiento de cada proyecto de inversión no puede reducirse a aplicar la regla del valor actual neto a la corriente esperada de beneficios derivados de la operación, sino que ha de considerar las siguientes características de la decisión de inversión: *i)* existe incertidumbre sobre los rendimientos futuros de la inversión; *ii)* existe cierta flexibilidad en los tiempos para ejecutar la inversión; *iii)* la inversión es parcial o totalmente irreversible.

La primera de estas tres características propias de las decisiones de inversión se deriva del hecho de que los inversores no poseen información perfecta. Como resultado, forman sus expectativas y creencias sobre el futuro comportamiento de las variables económicas, las cuales no pueden ser pronosticadas con certeza. La segunda característica está directamente relacionada con la incertidumbre reinante: los inversores pueden desear posponer la inversión desde el momento actual hasta un período *t+1* para así obtener más información, refinar sus opiniones y reducir la incertidumbre. Esto, por supuesto, conlleva un coste de oportunidad derivado de la espera, en forma de oportunidades perdidas, si la realización de las variables económicas en el período *t+1* es tal que el inversor hubiera obtenido beneficios de haber emprendido la inversión en el período actual. Finalmente, el inversor ha de tener en cuenta el hecho de que el coste inicial de la inversión es al menos parcialmente sumergido, es decir, no puede ser recuperado completamente si cambiase de idea después de que

la inversión haya sido acometida. Como resultado, el peso de la incertidumbre en la determinación del valor actual neto es mayor cuanto mayor sea el coste sumergido de la inversión.

Por lo tanto, un conflicto político, el cual supone una amenaza terrorista permanente, lleva asociado un nivel de incertidumbre elevado para la economía, y amplifica el riesgo inherente al que los empresarios se enfrentan cuando toman decisiones de índole económica. Por esta razón, una región expuesta a un conflicto continuado debería manifestar la distorsión causada por los elevados niveles de incertidumbre en una redirección importante de recursos normalmente destinados a la producción y, por tanto, debería experimentar reducidos niveles de demanda de factores.

Es por esto que en este trabajo esperamos que tanto la demanda de inversión como de trabajo deberían reaccionar positivamente cuando las expectativas acerca de la finalización del conflicto sean renovadas por el establecimiento de un alto el fuego o un proceso de paz (Eckstein y Tsiddon, 2004).

Recientemente, la teoría de las opciones reales ha sido aplicada al caso del empleo y la determinación del número de horas trabajadas (Chen y Funke, 2002) y, teniendo en cuenta la naturaleza al menos parcialmente irreversible de la inversión en factores de producción, las opciones reales y la irreversibilidad se han mostrado muy relevantes en la determinación de la dinámica de corto plazo tanto de la inversión en capital físico como de la demanda de trabajo (Bloom, 2000).

Cuando existen costes fijos, bien asociados a la contratación (costes de selección y formación del nuevo personal) o al despido (costes de despido impuestos por la legislación vigente), la empresa considerará el valor de la opción de mantener su posición actual frente a la alternativa de contratar o despedir.

De este modo, una reducción de la incertidumbre derivada del establecimiento de un alto el fuego o proceso de paz animaría a las empresas a expandir su capacidad productiva y por lo tanto a contratar más trabajadores, ya que esperarían ver en el futuro una renovada actividad económica en la región. En otras palabras, la opción de contratar resultará atractiva si la empresa espera en el futuro un aumento en su demanda como resultado de un entorno menos inestable.

## 3. Metodología. Análisis de la información

En este trabajo hacemos uso de diferentes períodos de atenuación o cese completo de la violencia en las regiones estudiadas y datos de corte longitudinal para evaluar los potenciales beneficios económicos derivados, medidos estos en términos de demanda de factores de producción[3].

La popularidad de los llamados experimentos naturales o cuasi experimentos en el trabajo aplicado emana del hecho de que es típicamente imposible controlar adecuadamente por todas aquellas variables relevantes en el análisis, y muy a menudo es deseable buscar situaciones donde es razonable asumir que las variables omitidas no están correlacionadas con las variables de interés (Meyer, 1995).

Con este objetivo, podemos utilizar varias técnicas para estimar relaciones causales utilizadas comúnmente en la literatura empírica sobre los efectos de los conflictos políticos en las variables económicas. Entre ellas, los modelos de regresión con datos de sección cruzada suelen ser comunes. Además, se han utilizado técnicas de variables instrumentales, modelos de efectos fijos, etcétera.

Ninguna de ellas está exenta de limitaciones y potenciales problemas, por lo que en este trabajo se ha optado por utilizar la técnica conocida como de diferencia en diferencias (DiD por sus siglas en inglés), considerando que es la más apropiada, ya que presenta numerosas ventajas sobre otros enfoques de estimación disponibles (Wooldridge, 2002).

[3] Este enfoque, como señalan ANGRIST y KRUEGER (1999), se basa en estimar los efectos causales que provienen de determinados eventos o situaciones.

Esta técnica es apta en situaciones en las cuales la información esta disponible tanto para el período anterior como posterior al evento (en nuestro caso la declaración de un alto el fuego o la firma del acuerdo de paz), para un grupo que no ha estado expuesto al mismo —grupo de comparación que se considera no afectado por el alto el fuego o acuerdo— pero que experimenta algunas o todas las influencias que afectan al grupo sujeto al evento.

De este modo, la estrategia de la diferencia en las diferencias consiste en la doble diferenciación de la variable dependiente tanto en su dimensión temporal como entre regiones. Así, la versión estándar del modelo identifica el efecto de una ocurrencia dada por medio de la comparación de las diferencias entre el grupo sujeto al evento y el grupo de control antes y después del mismo. En otras palabras, calcula la diferencia entre el período anterior y posterior al evento para ambos grupos y subsiguientemente la diferencia en esas diferencias. Análogamente, esta técnica puede ser computada utilizando una regresión de microdatos para los individuos y años, y donde el coeficiente de interés corresponde al término de interacción entre una variable ficticia para el grupo sujeto al evento y otra para el período temporal del mismo.

$$\Delta ind_{it} = \alpha_0 + \alpha_1\, región_{it} + \alpha_2\, evento_t + \alpha_3\, región_{it} * evento_t + \varepsilon_{it}$$

Donde $\Delta ind_{it}$ denota la tasa de crecimiento anual de cada uno de los indicadores económicos que se evalúan en este trabajo (empleo e inversión) para cada región *i* en el año *t; región* (*in* y *pv*) es una variable «ficticia» que toma el valor *1* para Irlanda del Norte/País Vasco y *0* en caso contrario; *evento (post* y *tregua)* está codificada como *1* si la observación se corresponde con el período posterior a la firma de los acuerdos de paz/durante el alto el fuego y *0* si pertenece al período anterior/no alto el fuego; y *región * evento* (*in * post* y *pv * tregua*) es un término de interacción que toma valor *1* para las regiones de Irlanda del Norte/País Vasco después del acuerdo/durante el alto el fuego. El término final $\varepsilon_{it}$, es el término de error para cada región en cada período de tiempo. El supuesto principal del modelo se refiere al coeficiente del término de interacción $\alpha_3$ que se asume sería *0* en ausencia del evento o $E\,[\varepsilon_{it} \mid región_{it} * evento_t] = 0$.

Así, la interpretación de los coeficientes es como sigue:

— $\alpha_0$: promedio de la tasa de crecimiento de la variable objeto de análisis, en el período anterior a la firma del acuerdo/en el período de no tregua, para las regiones de control.

— $\alpha_1$: diferencia entre el promedio de la tasa de crecimiento de la variable objeto de análisis para Irlanda del Norte/País Vasco y las regiones de control en el período anterior al acuerdo/de no tregua.

— $\alpha_2$: diferencia en la tasa de crecimiento de la variable objeto de análisis entre el período anterior al acuerdo/de no tregua y los años posteriores/de tregua, para las regiones de control.

— $\alpha_3$: diferencia en las diferencias entre las regiones de control e Irlanda del Norte/País Vasco (efecto del acuerdo/alto el fuego).

Por lo tanto, el coeficiente de interés es $\alpha_3$ que denota el impacto diferencial relativo de los Acuerdos de Viernes Santo/períodos de alto el fuego en el desempeño económico de la economía de Irlanda del Norte/País Vasco. Es decir, el signo y la significatividad de $\alpha_3$ nos indicarán si la firma del acuerdo de paz/período de tregua tuvo un impacto en la economía de estas regiones expuestas a conflictos[4].

Es importante mencionar que una de las principales amenazas a la validez de las inferencias realizadas siguiendo este diseño se encuentra en la posible existencia de interacciones omitidas (aparte de las provenientes del tratamiento). Así, este diseño es más plausible

[4] En términos de nuestro estudio, esta afirmación significa que en ausencia de los alto el fuego (o la firma de los Acuerdos de Viernes Santo en Irlanda del Norte), el coeficiente del término de interacción entre la variable ficticia para el País Vasco (o Irlanda del Norte) y la *dummy* para el período de alto el fuego (el período después de la firma del acuerdo) no hubiera sido estadísticamente distinto de cero.

cuando el grupo de control no sujeto al evento es muy similar al grupo de tratamiento, ya que así las interacciones son menos probables. Por lo tanto, una situación favorable para este diseño es aquella en la cual el grupo de comparación, tanto antes como después del evento, tiene una distribución de resultados muy similar a la del grupo de tratamiento en el período anterior al evento[5].

## 4. Estudios de caso. Los últimos conflictos terroristas en Europa Occidental

En este trabajo proponemos el estudio de diferentes períodos de cese completo o atenuación de la violencia para usarlos como experimentos naturales y así estimar la respuesta de varios indicadores de actividad económica real ante reducciones de la incertidumbre en dos regiones europeas extensamente afectadas por la violencia política y el terrorismo. Por un lado, evaluamos el rendimiento de la economía norirlandesa desde la firma de los Acuerdos de Viernes Santo para así comprobar si la continuada incertidumbre política en la zona ha afectado a los beneficios económicos esperados tras los acuerdos alcanzados para el Gobierno conjunto de la región.

Por otro lado, estudiamos los efectos sobre la inversión y la demanda de empleo de diversos períodos de atenuación o completo cese de la violencia en el País Vasco como consecuencia de procesos de alto el fuego decretado por la banda terrorista ETA.

### Irlanda del Norte. Dos décadas desde la firma de los Acuerdos de Viernes Santo

Irlanda del Norte ha sufrido las consecuencias del conflicto político y la inquietud social durante más de 30 años, y muchos han sido los aspectos en los que este período de violencia ha afectado a la sociedad y la economía en esta región periférica de Reino Unido. En particular, Dorsett (2013) llegó a la conclusión de que los llamados «problemas», expresión con la que se alude a la campaña terrorista que se desencadenó al final de los años sesenta, produjeron una caída del 10 por 100 en el PIB per cápita entre 1969 y 1997. Este autor añade que, si los efectos económicos del terrorismo no hubiesen sido paliados parcialmente a través de los subsidios británicos a la inversión y el empleo en la región norirlandesa, la reducción mencionada podría haberse duplicado.

Hoy en día, Irlanda del Norte está emergiendo de este período de conflicto y está intentando implementar un acuerdo de paz histórico. Así, casi dos décadas han pasado desde que el 10 de abril de 1998 se alcanzara un acuerdo histórico en Irlanda del Norte. El llamado Acuerdo de Belfast o Acuerdo de Viernes Santo representó un hito en un proceso de paz que todavía no ha concluido y señaló el fin de un largo período de intensa violencia.

Aún, la violencia continúa, dentro de las propias comunidades y entre ellas, la credibilidad política es débil y las nuevas instituciones han sido suspendidas en numerosas ocasiones. Pese a que la violencia política ha terminado como consecuencia de los alto el fuego, ha reaparecido de otras formas para amenazar la evolución del proceso de paz.

No obstante, en la presente fase de implementación del acuerdo, la seguridad ha retornado, aunque no de manera continuada, e Irlanda del Norte ha comenzado a recoger algunos de los beneficios sociales y económicos. A este respecto, Fielding (2003b) señaló que en una región tan severamente afectada por la violencia política y la inquietud social durante un período de tiempo tan extenso, la reducción de la intensidad del conflicto desde los Acuerdos de Viernes Santo de 1998 había puesto sobre la mesa la cuestión sobre la posible existencia de un dividendo de la paz en Irlanda del Norte, que denotaría el extenso coste económico que el conflicto ha tenido sobre esta región.

[5] Por esta razón, la elección de los grupos de comparación ha sido muy cuidadosa, aunque en el caso de Irlanda del Norte esta elección se ha visto dificultada por la escasez de datos a nivel regional para Reino Unido, especialmente para los años anteriores a la erupción del terrorismo a finales de los años sesenta.

No son muchos los estudios que hayan intentado evaluar la existencia de un potencial dividendo de la paz en Irlanda del Norte desde la firma de los Acuerdos de Viernes Santo. Así, O'Hearn (2000), haciendo uso de datos referentes a inversiones financiadas por el Estado, señalaba que el dividendo de la paz había sido mucho más reducido de lo que la publicidad oficial indicaba. Además, también apuntaba que las nuevas inversiones en la región no se habían dirigido a las áreas con mayores necesidades económicas y que incluso aquellos proyectos de inversión que se habían dirigido a esas áreas no habían generado empleo para aquellos que más lo necesitaban, en particular la comunidad católica. Sin embargo, Besley y Mueller (2012) afirmaban que la paz había conducido a un aumento del precio de la vivienda y que los mayores dividendos de la paz se habían producido en aquellas regiones norirlandesas donde la violencia había sido más severa y persistente.

Los resultados de las estimaciones para ver el efecto de los Acuerdos de Viernes Santo sobre las tasas de crecimiento anual del empleo y de la inversión se muestran en el Cuadro 1.

CUADRO 1

**EFECTO DE LOS ACUERDOS DE VIERNES SANTO EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE IRLANDA DEL NORTE (Estimaciones de diferencia en diferencias)**

| | Empleo 1993-2007 | Inversión 1996-2000 |
|---|---|---|
| Constante | 0,0073*** (0,0015) | 0,0550*** (0,0153) |
| In | 0,0142*** (0,0015) | 0,1303*** (0,0153) |
| Post | 0,0024 (0,0017) | -0,0525 (0,0449) |
| In * post | -0,0101*** (0,0017) | -0,0821* (0,0449) |
| Nº de observaciones | 180 | 185 |
| R- cuadrado | 0,05 | 0,01 |

NOTAS: Errores estándar agrupados mostrados entre paréntesis. *** Indica significatividad estadística al 99 por 100 de confianza. ** Al 95 por 100 de confianza. * Al 90 por 100 de confianza.
**FUENTE: Elaboración propia.**

En el caso del empleo, el coeficiente estimado para el término de interacción entre la variable que denota las observaciones pertenecientes a Irlanda del Norte y el período posterior a la firma del acuerdo —que muestra el efecto del evento— muestra ser negativo y estadísticamente diferente de cero para los niveles estadísticos convencionales. En otras palabras, el efecto después de la firma fue un rendimiento relativo negativo en la tasa de crecimiento del empleo en Irlanda del Norte. Es importante señalar que este resultado negativo tras la firma de los acuerdos de paz enmascara la importante creación de empleo acontecida en Irlanda del Norte en los últimos diez años, en los cuales el empleo en la región ha crecido un 14,4 por 100, comparado con el 8,9 por 100 para el resto de regiones de Reino Unido.

De hecho, una característica que emana de los datos se refiere al hecho de que el crecimiento del empleo en Irlanda del Norte, pese a ser inferior para el conjunto del período posterior a la firma del acuerdo, superó significativamente el de otras regiones de Reino Unido en los años 2001 y 2005, cuando el IRA accedió a que se decomisara parte de su arsenal y declaró el fin de su campaña armada respectivamente. Esta evidencia provee de sustento a la idea de que la demanda de ese factor es muy sensible a las «buenas noticias» sobre el fin de la violencia.

Respecto a la inversión, parece que los Acuerdos de Viernes Santo tampoco tuvieron éxito a la hora de proporcionar un dividendo de la paz, en este caso medido en términos de crecimiento de la inversión, ya que el efecto estimado (error estándar) fue de -0,0821 (0,0449). De este modo, podemos considerar este hecho como evidencia adicional del pobre rendimiento de la economía norirlandesa después de la firma de los Acuerdos de Viernes Santo en los años iniciales de

implementación de los mismos y caracterizados por elevados niveles de incertidumbre política acerca del futuro de la región.

De acuerdo a estos resultados, parece que el dividendo de la paz puede ser significativamente elevado, pero también es endeble, pues la alteración de las condiciones políticas conduce a una regresión inmediata. En el caso de Irlanda del Norte puede verse claramente esto, pues aunque los Acuerdos de Viernes Santo abrieron una expectativa de recuperación económica, los reiterados incumplimientos de sus estipulaciones y la reaparición esporádica de la violencia impidieron que tal esperanza pudiera desarrollarse plenamente (Knox, 2016).

**El País Vasco. Un conflicto en vías de extinción**

ETA cometió su último atentado en suelo español en agosto de 2009 y un año más tarde declaró su última tregua. Desde entonces, el País Vasco ha experimentado una cierta reversión del proceso de retraimiento de su economía que se había iniciado tres décadas antes. De este modo, su participación en el PIB, la población y el empleo de España ha empezado a recuperarse, lo que muestra que el dividendo de la paz es real (Colino, 2012 y 2013).

Para acercarnos a su posible magnitud, hemos estimado el efecto que sobre el empleo y la inversión tuvo la tregua de mayor duración decretada por la banda terrorista en 1998. En el Cuadro 2 se presentan los resultados.

Como puede verse en el Cuadro, el coeficiente de interacción para el País Vasco y los años en que la tregua tuvo lugar es positivo y estadísticamente significativo. Por lo tanto, los resultados confirman nuestra intuición: un prolongado período de tregua, que redujo el nivel de incertidumbre en la región, alentó a los empresarios vascos a adoptar decisiones de contratación cuya consecuencia fue un aumento en el nivel de empleo promedio de las empresas manufactureras del País Vasco.

Para ser precisos, los resultados de la estimación revelan que durante la tregua de mayor duración que ha tenido lugar en el territorio vasco, el tamaño promedio de las empresas del País Vasco aumentó en aproximadamente un 4 por 100 con respecto a otras empresas de provincias españolas comparables y con relación a los años de no tregua.

Por lo tanto, podemos observar que el efecto positivo de disminuir los niveles de incertidumbre se produjo muy rápidamente y, por consiguiente, el tamaño de la fuerza laboral empleada en las empresas manufactureras del País Vasco aumentó considerablemente en 1998. A pesar de que todavía puede verse el efecto positivo de la tregua en 1999, este no difiere estadísticamente de los valores para regiones comparables.

Del mismo modo, podemos observar por los resultados de la estimación, que el alto el fuego también tuvo un efecto positivo y significativo sobre la inversión en el País Vasco. Así, cuando se compara con las regiones de

CUADRO 2

**EFECTO DE LA TREGUA DECRETADA EN 1998 EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL PAÍS VASCO (Estimaciones de diferencia en diferencias)**

| | Empleo 1996-2001 | Inversión 1996-2003 |
|---|---|---|
| Constante | 0,0633*** (0,0126) | 0,0775*** (0,0135) |
| Pv | -0,0763*** (0,0114) | -0,0971** (0,0362) |
| Tregua | -0,0067 (0,0107) | -0,0130 (0,0298) |
| Pv * tregua | 0,0405** (0,0197) | 0,2584* (0,1326) |
| Nº de observaciones | 93.755 | 72 |
| R- cuadrado | 0,025 | 0,13 |

NOTAS: Errores estándar agrupados mostrados entre paréntesis. *** Indica significatividad estadística al 99 por 100 de confianza. ** Al 95 por 100 de confianza. * Al 90 por 100 de confianza.
**FUENTE: Elaboración propia.**

control, la tasa de crecimiento de la inversión en el País Vasco aumento sustancialmente durante la tregua (25,8 pp). Además, si lo comparamos con el crecimiento promedio de los períodos anteriores y posteriores, también detectamos un rendimiento positivo relativo importante de las inversiones productivas durante el alto el fuego.

Confiemos, por ello, que las expectativas que se abren tras más de seis años de alto el fuego para un País Vasco definitivamente pacificado no se frustren y que ETA adopte más pronto que tarde la decisión de disolverse y abandonar su causa violenta

## 5. Conclusiones

El objetivo de este estudio es investigar desde una perspectiva empírica el impacto que menores niveles de incertidumbre —como consecuencia de un período de alto el fuego o la firma de un acuerdo de paz— tienen sobre la actividad económica de distintas regiones, utilizando como estudios de caso las experiencias de dos regiones europeas que han sido extensamente afectadas por la violencia política y el conflicto social, que se han plasmado en largas historias de violencia terrorista.

Por lo tanto, este estudio contribuye a la literatura sobre el dividendo de la paz mediante la estimación directa de los beneficios económicos derivados de una reducción de los niveles de incertidumbre en estas regiones. Nuestro objetivo es doble; primero, estimamos el rendimiento en términos relativos de la demanda de factores en regiones sujetas a violencia política —donde un rendimiento relativo de signo positivo es indicativo de los costes económicos del terrorismo— y segundo, hacemos uso de los resultados obtenidos para inferir el dividendo de la paz que potencialmente se derivaría de una eventual finalización de la violencia.

Entre las distintas estrategias disponibles para aproximar el rendimiento de estas economías durante los períodos de atenuación de la violencia hemos elegido la que se conoce como el método de diferencia en diferencias. Esta técnica se basa en la comparación del rendimiento de la región expuesta al evento —alto el fuego o proceso de paz— con respecto a grupos de regiones comparables en los períodos anterior y posterior al evento.

Esta técnica ha sido elegida, ya que permite identificar los efectos que sobre distintas variables económicas tienen períodos de atenuación de la violencia, utilizando un procedimiento muy sencillo. Además, aunque no está exenta de potenciales problemas, como se ha mencionado en el texto, presenta numerosas ventajas sobre otros enfoques de estimación disponibles.

De este modo, en el presente estudio hemos encontrado que las experiencias de ambas regiones, pese a ser esencialmente de distinta naturaleza, también presentan muchas características comunes que nos han permitido alcanzar algunas conclusiones acerca de la importancia que las expectativas de paz tienen a la hora de determinar el ritmo de la actividad económica en las mismas. Así, la principal enseñanza que podemos extraer de los resultados obtenidos, los cuales están en línea con los existentes en la literatura sobre el tema, apunta hacia una reacción inmediata y de signo positivo, tanto de la demanda de inversión como del empleo, cuando han surgido esperanzas renovadas sobre un final de los conflictos. Sin embargo, también se observa que la obtención de un dividendo de la paz puede verse dificultada si no son tomados con rapidez los pasos definitivos hacia la resolución de los conflictos y, por lo tanto, la inestabilidad política y la violencia asociadas a la misma no terminan completamente y para siempre.

En el caso de Irlanda del Norte, hemos comparado el rendimiento relativo de esta región en el período inmediatamente posterior a la firma del acuerdo de paz respecto a otras regiones de Reino Unido y la República de Irlanda, encontrando evidencia que apunta hacia una inmediata aceleración del paso al cual algunas variables económicas venían creciendo en el período anterior al acuerdo.

Sin embargo, este rendimiento positivo de la región parece que se fue disipando a medida que la incertidumbre política se abría paso en la región y la violencia retomaba el protagonismo. Las tasas de crecimiento

del empleo y la inversión fueron paulatinamente desacelerándose a medida que el tiempo transcurría, lo cual podría ser indicativo del fracaso para proveer a la región con el dividendo de la paz que se esperaba en los años inmediatamente posteriores a la firma del acuerdo de paz.

Evidencia añadida sobre esta interpretación de los resultados se encuentra en el hecho de que durante aquellos años, en los cuales el IRA tomó pasos significativos hacia su completo desarme y abandono de la campaña armada (como por ejemplo en los años 2001 y 2005), hemos encontrado que algunos de los indicadores económicos analizados en este estudio experimentaron mejoras significativas cuando se comparan con otras regiones del entorno.

En el caso del País Vasco, el alto el fuego que tuvo lugar entre septiembre de 1998 y diciembre de 1999 ha sido analizado, siendo este el más largo jamás acontecido en la región hasta el actual decretado en 2010.

Así, cuando se compara con un grupo formado por otras provincias españolas semejantes y con respecto al período anterior y posterior a la tregua, la inversión productiva privada en el País Vasco aumentó su tasa anual de crecimiento de forma extraordinaria. Para ser precisos, la inversión productiva privada vasca aumentó durante el alto el fuego en casi 26 puntos porcentuales. Más aún, los resultados indican que el efecto positivo no se circunscribió solamente al período de tregua efectiva, sino que se extendió aún más allá.

Del mismo modo, hemos desarrollado un modelo empírico de demanda de empleo y explotado una base de datos para el período 1995-2006, compuesta por alrededor de 55.000 empresas españolas del sector manufacturero para encontrar que el número medio de trabajadores empleados por compañías vascas aumentó considerablemente cuando tuvieron lugar conversaciones de paz dirigidas hacia la consecución de un final al conflicto. Así, cuando se comparan con sus homólogas en regiones españolas comparables, la tregua declarada en 1998 aumentó la demanda de empleo en las empresas vascas alrededor de un 4 por 100, ofreciéndonos esta cifra una aproximación a los beneficios que potencialmente deberían recogerse si la violencia terrorista se extinguiese para siempre.

## Referencias bibliográficas


[1] ABADIE, A. y GARDEAZABAL, J. (2003). «The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country». *American Economic Review*, vol. 93, nº 1, pp. 113-132.

[2] ALESINA, A.; OZLER, S.; ROUBINI, N. y SWAGEL, P. (1992). «Political Instability and Economic Growth». *NBER Working Paper*, nº 4173, septiembre.

[3] ALESINA, A. y PEROTTI, R. (1996). «Income Distribution, Political Instability and Investment». *European Economic Review*, vol. 40, nº 6, pp. 1203-1228.

[4] ANGRIST, J. D. y KRUEGER, A. B. (1999). «Empirical Strategies in Labor Economics». En ASHENFELTER, O. y CARD, D. (eds.). *Handbook of Labor Economics*, Elsevier Science, Holanda.

[5] BARRO, R. J. (1991). «Economic Growth in a Cross Section of Countries». *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, nº 2, pp. 407-443.

[6] BECKER, G. y MURPHY, K. (2001). «Prosperity Will Rise Out of the Ashes». *Wall Street Journal*, 29 de octubre, En *Joint Economic Committee, 2002*, *The Economic Costs of Terrorism*, United States Congress, Washington DC, mayo.

[7] BERNANKE, B. S. (1983). «Irreversibility, Uncertainty and Cyclical Investment», *Southern Economic Journal*, pp. 85-106.

[8] BESLEY, T. y MUELLER, H. (2012). «Estimating the Peace Dividend: The Impact of Violence on House Prices in Northern Ireland». *The American Economic Review*, vol. 102, nº 2, pp. 810-833.

[9] BLOMBERG, B. S.; HESS, G. D. y ORPHANIDES, A. (2004). «The Macroeconomic Consequences of Terrorism». *Journal of Monetary Economics*, vol. 51, pp. 1007-1032.

[10] BLOOM, N. (2000). «The Real Options Effect of Uncertainty on Investment and Labor Demand». *IFS Working Paper*, vol. 00/15, noviembre.

[11] BUESA, M.; BAUMERT, TH.; VALIÑO, A.; HEIJS, J. y GONZÁLEZ, J. (2007a). «El impacto de los atentados terroristas sobre los mercados de valores. Un estudio comparativo de la repercusión financiera de los ataques islamistas contra Nueva York, Madrid y Londres». *Información Comercial Española*, *Revista de Economía,* nº 835, pp. 253-271.

[12] BUESA, M.; BAUMERT, TH.; VALIÑO, A.; HEIJS, J. y GONZÁLEZ, J. (2007b). «The Economic Cost of March 11: Measuring the Direct Economic Cost of the Terrorist Attack on March 11, 2004 in Madrid». *Terrorism and Political Violence*, vol. 19, nº 4, pp. 489-509.

[13] BUESA, M. y BAUMERT, TH. (Eds.) (2010). *The Economic Repercussions of Terrorism*, Oxford University Press. Oxford, Reino Unido.

[14] CABALLERO, R. J. (1991). «On the Sign of the Investment-uncertainty Relationship». *American Economic Review*, vol. 81, pp. 279-288.

[15] CHEN, Y. F. y FUNKE, M. (2002). «Working Time and Employment Under Uncertainty». *CESifo Working Paper,* vol. 732, nº 4, mayo.

[16] COLINO, A. (2012). «Conflict Resolution Processes, Uncertainty and Labour Demand. The Case of the Basque Country». *Journal of Peace Research*, vol. 49, nº 5, pp. 661-670.

[17] COLINO, A. (2013). «Conflict Resolution Processes, Uncertainty and Investment Dynamics: Evidence for the Basque Country». *Defence and Peace Economics*, vol. 24, nº 3, pp. 229-245.

[18] DIXIT, A. K. y PINDYCK, R. S. (1994). *Investment Under Uncertainty*. Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey.

[19] DORSETT, R. (2013). «The Effect of the Troubles on GDP in Northern Ireland». *European Journal of Political Economy*, nº 29.

[20] DRIVER, C. y MORETON, D. (1991). «The Influence of Uncertainty on UK Investment». *Economic Journal*, vol. 101, pp. 1.452-1.459.

[21] DRIVER, C. y MORETON, D. (1992). *Investment, Expectations and Uncertainty.* Basil Blackwell, Oxford.

[22] ECKSTEIN, Z. y TSIDDON, D. (2004). «Macroeconomic Consequences of Terror: Theory and the Case of Israel». *Journal of Monetary* Economics, nº 51.

[23] ENDERS, W. y SANDLER, T. (1991). «Causality Between Transnational Terrorism and Tourism: The Case of Spain». *Terrorism*, vol. 14, pp. 49-58.

[24] ENDERS, W. y SANDLER, T. (1996). «Terrorism and Foreign Direct Investment in Spain and Greece». *Kyklos*, vol. 49, pp. 331-352.

[25] ENDERS, W. y SANDLER, T. (2011). *The Political Economy of Terrorism*. Cambridge University Press.

[26] FIELDING, D. (2003a). «Modelling Political Instability and Economic Performance: Israeli Investment During the Intifada». *Economica*, vol. 70, pp. 159-186.

[27] FIELDING, D. (2003b). «Investment, Employment, and Political Conflict in Northern Ireland». *Oxford Economic Papers*, vol. 55, pp. 512-535.

[28] FREY, B. S.; LUECHINGER, S. y STUTZER, A. (2007). «Calculating Tragedy: Assessing the Costs of Terrorism». *Journal of Economic Surveys*, vol. 21, nº 1, pp. 1-24.

[29] GAIBULLOEV, K. y SANDLER, T. (2011). «The Adverse Effect of Transnational and Domestic Terrorism on Growth in Africa». *Journal of Peace Research*, vol. 48, pp. 355-371.

[30] GRIES, T.; KRIEGER, T. y MEIERRIEKS, D. (2011). «Causal Linkages Between Domestic Terrorism and Economic Growth». *Defence and Peace Economics*, vol. 22, pp. 493-508.

[31] GUPTA, S.; CLEMENTS, B.; BHATTACHARYA, R. y CHAKRAVARTI, S. (2002). «Fiscal Consequences of Armed Conflict and Terrorism in Low and Middle-income Countries». *IMF Working Paper* 02/142, International Monetary Fund, Washington.

[32] KNOX, C. (2016). «Northern Ireland: Where is the Peace Dividend». *Policy & Politics*, vol. 44, nº 3, pp. 485-503.

[33] MEIERRIEKS, D. y GRIES, T (2012). «Causality Between Terrorism and Economic Growth». *Journal of Peace Research*, vol. 50, pp. 91-104.

[34] MEYER, B. (1995). «Natural and Quasi-natural Experiments in Economics». *Journal of Business and Economic Statistics*, vol. 12, pp. 151-162.

[35] MYRO, R.; COLINO, A. y PÉREZ, P. (2004). «Crecimiento económico y conflicto social en el País Vasco» (Economic Growth and Social Conflict in the Basque Country). En BUESA, M. (ed.) *Economía de la secesión. El proyecto nacionalista y el País Vasco* (The Economics of Secession: The Nationalist Project and the Basque Country). Madrid: Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, IEF, pp. 47-74.

[36] NITSCH, V. y SCHUMACHER, D. (2004). «Terrorism and International Trade: An Empirical Investigation». *European Journal of Political Economy*, vol. 20, nº 2, pp. 423-433.

[37] O'HEARN, D. (2000). «Peace Dividend, Foreign Investment and Economic Regeneration: The Northern Irish Case». *Social Problems*, vol. 47, nº 2, pp. 180-200.

[38] PINDYCK, R. S. (1991). «Irreversibility, Uncertainty and Investment». *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, vol. 29, nº 3, pp. 1110-1148.

[39] SANDLER, T.; ARCE, D.G. y ENDERS, W. (2009). «Transnational Terrorism». En LOMBORG, B. (ed.). *Global Crises, Global Solutions*, 2nd Ed., Cambridge University Press, Cambridge. En prensa.

[40] SANDLER, T. y ENDERS, W. (2008). «Economic Consequences of Terrorism in Developed and Developing Countries: An Overview». En KEEFER, P. y LOAYZA, N. (eds.). *Terrorism, Economic Development and Political Openness*, Cambridge University Press, Cambridge.

[41] SAYWELL, T. (2002). «Shipping News». *Far Eastern Economic Review*, 17 de octubre.

[42] WOOLDRIDGE, J. M. (2002). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

*En el próximo número de*
*Información Comercial Española. Revista de Economía*

# Estrategia e internacionalización de la empresa turística


| | |
|---|---|
| ***Juan José Durán Herrera y Antonia Mercedes García Cabrera*** | Presentación |
| ***Enrique Claver Cortés, Mercedes Úbeda García et al.*** | La ambidestreza organizativa y su efecto en el rendimiento del sector hotelero: el papel del capital humano y la cultura organizativa |
| ***Víctor J. García Morales y Aurora Garrido Moreno*** | Herramientas de los medios sociales: análisis de su uso y relevancia estratégica en el sector hotelero español |
| ***Josefa D. Martín Santana y Asunción Beerli Palacio*** | Diferencias entre turistas en el esfuerzo de búsqueda de información y la interacción con el destino turístico en función de su sensibilidad cultural |
| ***Antonia Mercedes García Cabrera, Mª Gracia García Soto y Francisco García Rodríguez*** | La estrategia de la pyme turística fundada por inmigrantes: antecedentes institucionales |
| ***Tomás F. Espino Rodríguez y Juan Carlos Ramírez Fierro*** | La externalización de servicios en los hoteles. Una visión basada en la ventaja competitiva y el resultado operativo |
| ***César Camisón Zornoza y Sergio Camisón Haba*** | Determinantes de la competitividad basados en el conocimiento: evidencias de la inteligencia competitiva aplicada al sector turístico español |
| ***Mª Rosario Andreu Guerrero, Enrique Claver Cortés y Diego F. Quer Ramón*** | Diversificación geográfica y de producto como estrategias de crecimiento de las cadenas hoteleras españolas |
| ***Julio Cerviño*** | Formas de entrada en el exterior y resultado de las cadenas hoteleras españolas |
| ***Mª Jesús Such Devesa*** | Destinos turísticos inteligentes (DTIs) y su relación con la competitividad y sostenibilidad de los destinos |

Coordinadores: **Juan José Durán Herrera y Antonia Mercedes García Cabrera**

Últimos números publicados:

***La Administración Pública en el Siglo XXI***

***Economía y cambio climático. Reto y oportunidad***

Números en preparación

***Economía digital como factor de cambio***

***La Unión Europea después del* brexit**

# RESEÑAS

## *SMART MENTORING*
### UNA METODOLOGÍA PARA EL DESARROLLO ESTRATÉGICO DEL TALENTO

**Luis Ezcurra de Alburquerque**
**Francisco Giménez Plano**

FC Editorial, 2016

El capital humano es el activo más importante con el que cuentan las empresas. La formación, la actualización continua de conocimientos y la puesta en práctica de nuevas habilidades permiten avanzar en el desarrollo del talento y tienen un impacto muy directo sobre la productividad de los trabajadores, permitiendo alcanzar con mayor facilidad los objetivos propuestos por la organización.

Por ello, en el mundo actual, los modelos de aprendizaje cobran especial relevancia. Entre ellos se encuentra el *mentoring,* que constituye una de las herramientas clave para incrementar la capacidad del capital humano.

La palabra *mentoring*, en castellano mentoría, procede de la mitología griega, que narra cómo Ulises, antes de partir a la guerra de Troya, confió la transmisión de sus valores familiares y la educación de su hijo a su amigo Mentor. Por esta razón, mentor es sinónimo de una persona con autoridad y experiencia que cuida de la educación y del desarrollo de otra que se le confía.

El *mentoring* no es una herramienta teórica, sino fundamentalmente práctica. Los autores describen muy bien la diferencia entre aprendizaje puramente teórico y aprendizaje total. El aprendizaje cognitivo parte del conocimiento de lo que hay que hacer y de cómo hay que hacerlo. Sin embargo, el aprendizaje total pone en práctica este conocimiento mediante la acción, observando su impacto, analizando los resultados y modificando el comportamiento que no resulta efectivo. En esta última idea se sustenta el *mentoring*.

La presente obra aborda con acierto todos los aspectos relacionados con esta metodología, ofreciendo al lector tanto una visión global como aspectos más prácticos de esta herramienta de gestión. Esto le permite hacerse una idea bastante aproximada de lo que puede esperarse al adoptar esta práctica en el ámbito empresarial.

No en vano el libro está escrito por dos autores que desde hace años trabajan de manera activa en diversos aspectos del desarrollo de los recursos humanos, entre los que se encuentra el *mentoring*. Esta experiencia les permite aportar su visión, investigación y metodología en el diseño, implementación y coordinación como sistema y eficaz instrumento para la gestión del capital humano.

Sin duda uno de los principales activos de este libro son los diversos y numerosos ejemplos de empresas de muy distintos tamaños, sectores y países (algunas de ellas multinacionales muy conocidas como IBM, General Electric, KPMG Microsoft, Telefónica...) que ya han adoptado estos programas y que comparten con el lector su visión y experiencia en su ejecución e implementación.

Ha de puntualizarse que los autores no han titulado el libro simplemente *mentoring,* sino que han añadido delante el adjetivo s*mart*, palabra inglesa que significa ele-

N. de la R. De acuerdo con la Fundación del Español Urgente (Fundéu BBVA), el término *mentoring* es una metodología de aprendizaje que asigna a una persona con experiencia y conocimiento (mentor) para que apoye a un empleado (*mentee*) en su desarrollo profesional. Mientras *coaching es* una metodología de aprendizaje, en la que una persona asume el rol de *coach* (maestro), para asesorar y acompañar a otra que asume el rol de *coachee* (aprendiz).

gante o inteligente. Para ellos el *mentoring* es también *smart* porque constituye la manera más inteligente y elegante de movilizar los recursos internos de la organización y de contribuir al talento empresarial.

Tras una introducción, el libro se estructura en cuatro partes, cada una de las cuales se divide en capítulos, para finalizar con una conclusión. En la primera parte se analizan los principios y fundamentos de la mentoría, comenzando por su terminología y definición.

Hoy en día y en el ámbito empresarial, por medio del *mentoring,* un directivo que conoce exhaustivamente la organización y el negocio, y al que se llama mentor, acompañará en algunas etapas concretas de la trayectoria profesional, como pueden ser en el inicio de la carrera o en las promociones a nuevos cargos y responsabilidades, a otro empleado al que denomina *mentee,* o discípulo.

La persona a la que se entrena se selecciona entre los empleados que se considera que poseen una alta capacidad de proyección y un elevado potencial de crecimiento, y siempre se trata de una persona cuyo talento destaca.

Por parte de la empresa se elegirá al mentor entre los responsables y directivos de la organización, cuya trayectoria sea más acorde con las competencias que se pretenden desarrollar en el empleado. El mentor compartirá con el discípulo su dilatada experiencia además de la visión global del negocio, transmitiéndole la cultura y los valores propios de la organización, facilitándole al mismo tiempo su integración dentro de la empresa.

Entre otras cosas, el mentor apoya, enseña e intercambia opiniones con el estudiante, tratando de evitar que repita los errores que suelen producirse cuando se asumen nuevas responsabilidades, y le ofrece también el acceso a su propia red de contactos.

El objetivo fundamental de los programas estructurados de esta metodología es acelerar el desarrollo de las personas con talento que formarán parte de las generaciones futuras de altos directivos y líderes de la organización, acortando y mejorando su proceso de aprendizaje.

Es importante señalar que la relación entre mentor y discípulo es de autoridad y no de jerarquía, ya que se basa exclusivamente en la confianza y el respeto. De esta manera, quien está aprendiendo no se siente juzgado o evaluado por su superior jerárquico, si bien éste conoce el proceso, debe apoyarlo y puede expresar sus opiniones y dudas con libertad sin someterse a otros condicionantes.

El *savoir faire* que posee el mentor es aceptado y reconocido por su discípulo como algo muy valioso, porque le permite sacar partido de sus consejos, comentarios y experiencia, y al mismo tiempo profundizar en el desarrollo de su talento en su propio beneficio y en el de la organización a la que pertenece.

Pero aunque parezcan más evidentes, los beneficios del *mentoring* no solo los obtiene el estudiante. También se producen en el mentor*,* ya que al participar en el proceso, mejora sus habilidades de comunicación, de liderazgo y de gestión de personas y equipos, pudiendo aplicar todo ello en su ámbito directivo.

Los autores puntualizan que aunque se tiende a identificarlos, no debe confundirse el *mentoring* con el *coaching* (entrenamiento). Si bien ambas son herramientas de acompañamiento de una persona en su desarrollo y evolución, y el *mentoring* utiliza, de manera acertada, algunas técnicas del *coaching*, existen también claras diferencias entre ambos instrumentos. El *coacher* (instructor-preparador), a diferencia del mentor, no da consejos sobre la trayectoria profesional de la persona de la que se ocupa, ni le ofrece su red de contactos, ni tampoco es necesario que sea un directivo experto en el ámbito profesional que pretende desarrollarse.

Una vez definido y detallado su concepto, en la segunda parte del libro, los autores abordan las tres fases del proceso de mentoría que llamarán: de orientación, de desarrollo y de cierre.

En la fase de orientación, mentor y discípulo comenzarán a crear el clima de confianza necesario para que el proceso tenga éxito, celebrando dos o tres reuniones para

formalizar su relación y concretar sus expectativas y objetivos. Juntos establecerán un plan de trabajo y fijarán metas muy concretas a corto plazo cuyo cumplimiento se revisará en reuniones posteriores.

Es importante señalar que la responsabilidad de las acciones y del resultado del *mentoring* es competencia exclusiva del estudiante. El mentor podrá recomendar y orientar pero finalmente será el discípulo quien decida, bajo su única responsabilidad, si llevará a cabo o no tales recomendaciones, mostrando iniciativa y una implicación activa.

En la etapa de desarrollo, que es el núcleo del proceso de *mentoring*, se realizarán reuniones de carácter mensual durante un año, con el fin de analizar los progresos concretos y el aprendizaje del entrenado, estimulando la conversación respecto a las experiencias adquiridas. Establecerán conjuntamente un marco de trabajo en el que se incluirán todos los detalles que van a configurar la relación, incluyendo aspectos logísticos y prácticos, así como los objetivos, los compromisos, las prioridades y la forma de proceder en caso de incumplimiento. Este marco es dinámico y se adaptará en función de cómo transcurra el proceso.

Para el establecimiento adecuado del plan de acción del entrenamiento, es importante que sus objetivos estén formulados adecuadamente, para lo cual también se utiliza la palabra *smart.* De sus iniciales se obtienen los siguientes términos: *s* de *specific* (los objetivos han de ser específicos y concretos); *m* de *measurable* (los objetivos han de ser medibles); *a* de *attainable* (alcanzables); *r* de *resonant* (no ser demasiado fáciles) y *t* de *time-bound* (los objetivos han de estar ligados al tiempo y concretar el momento en que deben ser alcanzados).

En la última fase se cerrará y evaluará formalmente el proceso. Pese a ello, se mantendrá la confianza creada entre mentor y discípulo, y ambos seguirán en contacto en el futuro. No obstante, dado el alto recorrido profesional de quien está aprendiendo, la eficacia real del programa se evaluará también a medio y largo plazo, en función de la progresión más o menos exitosa en su trayectoria profesional.

En la tercera parte de la obra se mencionan varias herramientas concretas que pueden aplicarse en distintos ámbitos profesionales, y que también contribuyen al buen desarrollo de este método.

Podríamos destacar entre ellas: la «escucha global», entendida como proceso de comunicación activa que interpreta no solo el contenido verbal sino los mensajes asociados a la comunicación no verbal; la «formulación de las preguntas adecuadas» que provoquen en el aprendiz una reflexión personal que le permita profundizar en su aprendizaje; y el necesario *feedback,* objetivo y libre de juicio, que puede ser positivo o negativo pero nunca crítico, y que impulsa a la mejora y a la toma de conciencia, consolidando los comportamientos deseables y eliminando los improductivos.

Finalmente, en la cuarta parte del libro se señala que el sistema de aprendizaje mediante mentoría también puede ayudar al discípulo a clarificar el estilo de liderazgo que adoptará en el futuro, decantándose por aquél que de manera más eficaz contribuya a la consecución de los mejores resultados para sí mismo, su equipo y la organización en general.

En definitiva, la presente obra aborda con acierto, de manera clara y precisa, todos los aspectos relacionados con el *mentoring*, ofreciendo una visión global y a la vez práctica de su aplicación, pudiendo ayudar a las empresas que deseen iniciarse o consolidar sus programas de mentoría.

No en vano, las ideas y métodos propuestos por los autores están basados en la experiencia de muy diversas organizaciones que ya disponen de programas estructurados de mentoría como parte de su política de gestión de recursos humanos. Este método no requiere inversiones adicionales y solo aporta beneficios, ya que la movilización del talento y el desarrollo de buenos profesionales siempre redundará en beneficio de la excelencia empresarial.

Esperamos que la lectura del libro contribuya a difundir el conocimiento de este instrumento y anime a las empresas a movilizar los recursos internos en beneficio de su propia organización.

**Isabel Gómez Espinosa**

## EMERGING MARKETS THE PACIFIC ALLIANCE

### PERSPECTIVES AND OPPORTUNITIES FOR LATIN AMERICA

**Editores: Mario Torres Jarrín y Jonathan Violante Pica**

European Institute of International Studies
Kadmos Press. Salamanca 2016

La región latinoamericana ha sido y es escenario de varios proyectos de integración regional como son Mercosur, UNASUR, CAN y varios otros que han tenido menor o mayor grado de éxito. Sin embargo, la Alianza del Pacífico (AP), conformada por Chile, Colombia, México y Perú, tiene una situación geográfica privilegiada como plataforma lanzadera entre Latinoamérica y Asia en un momento en el que todo indica que la actividad económica en el futuro se va a centrar en la región del Pacífico.

La AP es considerada como un proceso regional sui géneris. No es estrictamente un proceso de regionalismo, como la UE y Mercosur, pero tampoco de regionalización. Es, como dicen los autores en la introducción, una «regionalización institucionalizada» o «regionalismo flexible», debido a que incluye al sector privado y no cuenta —todavía— con una institución supranacional fuerte (por su alto coste burocrático, argumentan). Las características de la AP se deben en gran medida al fracaso de la primera iniciativa de 2006, en la que se quiso involucrar a todos los países de la Cuenca del Pacífico latinoamericana. La distinta percepción conceptual (los defensores del libre comercio y la economía frente a aquellos que defienden una aproximación proteccionista, o lo que es lo mismo, Chile, México, Colombia y Perú frente a Ecuador y Nicaragua) fue la causa de su fracaso, lo que generó como reacción la adopción de un enfoque eminentemente pragmático. Es en este contexto en el que se constituye la AP mediante la Declaración de Lima de 2011.

¿Por qué es interesante un libro sobre la AP ahora? Porque la experiencia de estos pocos años puede ser considerada un caso de éxito. Su concepción y estructura hacen del pragmatismo una de sus mayores bazas. Está pensada para, entre otras cosas, adaptarse y ser más resistente a grandes movimientos regionales como son el TPP (Alianza Transpacífica de Cooperación Económica) y el TTIP (Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones entre la Unión Europea y Estados Unidos). La incertidumbre actual sobre el futuro de ambos presenta la oportunidad para la AP de liderar el nexo de unión entre Europa, Asia y América Latina, así como de conseguir ese cambio productivo que haga real la inserción en las cadenas de valor global (concepto que subyace a la idea misma de globalización) mediante una mayor interconectividad de las economías de estos cuatro países.

El libro repasa la concepción, desarrollo, perspectivas y oportunidades de la AP con un enfoque no solo académico sino también desde el ámbito político y empresarial. Esto se debe a la elección de los autores que contribuyen mediante los distintos artículos. Los coordinadores, Torres y Violante, identifican

las contribuciones en dos grupos de trabajo: diálogo interregional y gobernanza global por un lado, y finanzas y sector privado por el otro. Se estructura en capítulos escritos por economistas, embajadores, profesores e investigadores provenientes no solo del ámbito académico sino también de instituciones internacionales como la OCDE y Naciones Unidas.

Podemos diferenciar cuatro partes. En los primeros capítulos, incluida la introducción, se hace un repaso de la teoría de la integración regional, se dan una serie de datos de lo que significa actualmente la AP (37 por 100 del PIB de la región latinoamericana, tasas de crecimiento del producto interior bruto del 4 por 100, 214 millones de personas) y se analizan los retos que enfrenta actualmente. Los artículos de esta primera parte van firmados por Antonio Núñez y García-Saúco (embajador español), Mario Torres (director del European Institute of International Studies y uno de los coordinadores del libro), Alicia Bárcena (secretaria ejecutiva de la ECLAC) y Gabriela Ramos (jefa de gabinete de la OCDE). Los retos a los que se refieren son, principalmente, reforzar las instituciones (necesario no solo para tener una política exterior común sino para poder insertarse en las cadenas de valor global (CVG) con Asia de manera más eficiente) y mejorar la conectividad y las infraestructuras. Todo ello llevará a incrementar el comercio intrarregional, que por ahora tan solo significa el 4 por 100 de los bienes, dado que la estructura exportadora de los países de la AP se basa en materias primas que se mandan a otros países. Con la interconectividad, en la que se espera el apoyo de los países observadores mediante, por ejemplo, atracción de inversión extranjera directa, se conseguiría aprovechar, como indica Gabriela Ramos, las complementariedades de estos cuatro países y las economías de escala para ganar una eficiencia que permita una mayor y más sólida inserción en las CVG mediante un regionalismo abierto (concepto usado para describir los procesos de integración regional en Asia Pacífico de los años ochenta y noventa, y no es casualidad que se tome como referencia para la AP).

En una segunda parte se recogen las contribuciones de los países a título individual. Estos tres artículos tienen un marcado carácter descriptivo y en cierta manera político. El viceministro Edgardo Riveros y la embajadora Carmen Domínguez destacan la apuesta de Chile por la convergencia con Mercosur como paso necesario para convertirse en puente entre los países asiáticos y Latinoamérica (además de hacer énfasis en la interconectividad de la infraestructura como solución al déficit energético chileno). En el capítulo que escribe la también viceministra Patti Londoño se lleva a cabo una interesante descripción del funcionamiento interno de la AP, repasando los grupos de trabajo y la coordinación entre órganos. Por último, el embajador Eduardo Martinetti pone en valor el papel de Perú como impulsor del proyecto desde sus inicios en 2006. Lleva a cabo un repaso pormenorizado desde la génesis de la AP hasta la actualidad, e identifica tres dimensiones de las relaciones exteriores de la Alianza: *i)* el regionalismo abierto, por el que se busca acercarse a otros procesos de integración como ASEAN y Mercosur; *ii)* las relaciones con los Estados observadores y *iii)* por último, cómo apoyarse en instituciones multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, la OCDE e incluso la UE para seguir siendo un caso de éxito en la integración regional. No hay un artículo específico de México, siendo éste uno de los países que mayor valor agregado incluye en sus exportaciones y, sin embargo, mayores retos enfrenta hoy en día tras el posible giro político y comercial por parte de EE UU, su socio natural.

El grueso del libro se enmarcaría en lo que podemos llamar el contexto de la AP, haciendo referencia no solo a América Latina sino también a Asia Pacífico. La profesora Benedicte Bull recoge una gran cantidad de datos sobre la situación económica de la región en su conjunto, y

ofrece asimismo un análisis desde un punto de vista político, mencionando las distintas tendencias de los Gobiernos entre 2003 y 2013, período en el que la autora establece que se ha dado una tendencia económica positiva en la que ha habido reducción de pobreza y de desigualdad. Esto, no obstante, indica que se debe hacer frente a los problemas de sostenibilidad de los recursos (agua, tierra fértil y contaminación del aire) debido al nuevo desarrollismo y al nuevo extractivismo. En el siguiente capítulo, el profesor Juan José Ramírez se muestra algo más pesimista en la relación económica entre la AP y la región de Asia Pacífico, pero no así en la política, en la cual dice se basa el éxito de la AP. Para avanzar en la relación con los países de la ASEAN, el autor recomienda en cierta manera a los países de la AP que abandonen la promoción de los derechos humanos y la democracia en otros países (aspecto que es del agrado de EE UU y Europa) y adopten una posición de no interferencia en asuntos ajenos, como los países de la ASEAN.

Siguiendo en este bloque, Olga María Cerqueira sostiene que la AP es un proceso de integración regional que responde a un enfoque constructivista, cuya identidad compartida es el pragmatismo. Esta es su gran fortaleza, lo que se traduce en una importante agilidad y flexibilidad en la toma de decisiones, así como en la capacidad comunicativa necesaria entre las partes para poder construir en base a las ideas, identidades e intereses que van cambiando de manera endógena al proceso mismo de integración económica. En el siguiente artículo, Martha Ardila lleva a cabo el ejercicio de establecer la posición de los países dentro de la AP y cómo les beneficia. Para ello se centra en el caso de Colombia, país que quisiera ser miembro del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) pero que, mientras no lo consigue, ve en la AP la manera de ganar peso en la región.

Seguidamente, el economista Christian Ghymers muestra una posición algo pesimista del futuro económico de toda la CELAC, y lo achaca al estancamiento del crecimiento de la productividad total de los factores. CELAC se estaría quedando atrás porque no sabe aprovechar las oportunidades que brindan las CVG, y Asia sí. Más concretamente, no cuenta con empresas transnacionales bien situadas en el mercado global, a pesar de que los países latinoamericanos han elegido abrir sus economías. En opinión del autor, la región debe apoyarse necesariamente en la UE por tener intereses compartidos y por las complementariedades que presentan sus economías, mientras que con Asia y EE UU compite. Asimismo, defiende la convergencia de la AP con Mercosur.

Y para terminar el bloque del contexto de la AP se realiza un análisis algo más breve sobre la posición de China frente a países latinoamericanos en general y los de la AP en particular, a través de las declaraciones de los presidentes de los cuatro países. El embajador Jorge Heine y los profesores Wu Guoping y Li Renfang mencionan las áreas de cooperación entre ambos lados del océano ahora que China se encuentra en la «nueva normalidad» tras el fin del superciclo de las materias primas. Esta cooperación, asentada en la propuesta china del Área de Libre Comercio de Asia y Pacífico (FTAAP por sus siglas en inglés) y en el nuevo Banco Asiático de Inversiones e Infraestructuras (AIIB) pasa por la cooperación financiera y la inversión mutua.

El último capítulo se centra en un aspecto muy concreto y exitoso de la AP: el MILA, el mercado integrado de capitales latinoamericano. Kasim J. Durrant y Jonathan Violante establecen la hipótesis de que existe una relación positiva entre la integración de los mercados de valores y el aumento de liquidez, para lo que diseñan un modelo cuyos resultados apoyan dicha hipótesis de partida.

Los coordinadores del libro finalizan con unas breves conclusiones donde repasan los principales resultados del libro y aportan unas propuestas de mejora de la AP

como, por ejemplo, establecer un sistema estadístico a imagen y semejanza del que ofrece la UE.

Habrá que ver si en el nuevo contexto internacional, caracterizado por la incertidumbre, la AP es capaz de aprovechar las oportunidades que se le presentan, si sus fortalezas son tales. El libro repasa, mediante gran cantidad de datos, sus inicios, su estructura actual y los retos que enfrenta, dando asimismo ideas sobre cómo afrontarlos. Los conceptos de cadenas de valor global e interconectividad (en una integración sin continuidad geográfica) se repiten en la mayor parte de artículos, aunque también se identifica el TPP como una amenaza, siendo ahora dudosa su aplicación en el corto plazo. La AP se basa, además, en la estabilidad política de todos sus integrantes. Esto es importante dado que México, de lejos el país con mayor peso económico en la AP, se puede ver afectado de manera negativa por el cambio de rumbo de la política estadounidense. Sin embargo, como se apunta en varios momentos en el libro, es en Asia donde debe poner el foco la AP, recordando los orígenes de ese proyecto de 2006.

**Eva Valera Fernández**

ICE

MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA *Secretaría de Estado de Comercio*

## *ECONOMICS OF TERRORISM*

CONTENTS

**Foreword** 3
Mikel Buesa Blanco
and Thomas Baumert

**A legal-economic analysis of terrorism** 11
Francisco Cabrillo Rodríguez,
Rocío Albert López-Ibor
and Rogelio Biazzi Solomonoff

**Terrorism financing** 27
Mikel Buesa Blanco

**Terrorism and tourism: a review of the literature on the repercussion of attacks on the tourism sector** 51
Thomas Baumert

**The terror threat as a business strategic challenge: the case of the German railway transport sector** 71
Sabine Tomasko
and Christine Tomasko

**The cost of combating Jihad terrorism in Spain** 83
Aurelia Valiño Castro

**Repercussions of the combat against terrorism on national defence and its costs** 101
Claudia Pérez Forniés
and Aurelia Valiño Castro

**The economic benefits of peace. A case study of the most recent terrorist conflicts in Western Europe** 115
Alberto Colino Fernández

**BOOKS** 127
**Reviews**

**CONTENTS** 135
**Contents, abstracts**

**Coordinator: Mikel Buesa Blanco**

**BAUMERT, Thomas**

**Terrorism and tourism: a review of the literature on the repercussion of attacks on the tourism sector**

***Abstract:*** This article studies the impact of terror attacks on the world tourism industry. Following a study of the causes making the sector one of the preferred targets of terror groups, an extensive review of the empirical literature on the topic is carried out. Our conclusions are that: a) the elasticity of travel in respect of attacks has seen a reduction since 9-11, b) facing a threat, tourists choose to substitute their destination rationally, and c) only a succession of attacks leads to a long-lasting effect on the economy of the affected region.

***Key words:*** economics of terrorism, sectoral effects, armed conflicts.

***JEL classification:*** F51, F52, H56.

**BUESA BLANCO, Mikel**

**Terrorism financing**

***Abstract:*** Financing is, as they say, the heart and soul of terrorism. However, the study of this financing has significant shortcomings, in particular as concerns the changes it experiences over time. This article focuses on this dynamic and its determining factors, taking into consideration the cases of ETA in Spain and FARC in Colombia, as well as the terror Jihad exemplified by the Islamic State. The article shows that terrorism is a predatory economy based on legal and illegal sources changing over time, with a make-up depending on the financial needs of terror organisations, the opportunities available on the ground and political factors. The close connection between financing and the ability of these organisations to sign up armed militants and carry out terror attack campaigns is verified. Finally, we will see that a relevant role is played in fundraising tasks by the armed elements of the organisation as well as by those encompassed in the entities of their political and civil entourage.

***Key words:*** extortion, kidnapping, subsidies and donations, illegal traffic, ETA, FARC, Islamic State.

***JEL classification:*** D72, P16, P48.

**CABRILLO RODRÍGUEZ, Francisco, ALBERT LÓPEZ-IBOR, Rocío and BIAZZI SOLOMONOFF, Rogelio**

**A legal-economic analysis of terrorism**

***Abstract:*** This article offers an innovative analysis from the viewpoint of the economic analysis of the regulation of the most efficient policies to combat terrorism. It is regarded that the most significant target of a criminal sanction is dissuading terrorists. In this study, as well as analysing the death penalty and its limits, and imprisonment penalties, other sanctions are contemplated that can contribute to reducing terrorism such as, for instance, the extension of liability to third parties. Likewise, we also cover the so-called benevolent policies of reduction of profits and of increase of opportunity costs for terrorists as potential mechanisms to combat terrorism.

***Key words:*** terrorism, death penalty, life imprisonment, liability, benevolent policies.

***JEL classification:*** H56, K13, K14, K42.

**COLINO FERNÁNDEZ, Alberto**

**The economic benefits of peace. A case study of the most recent terrorist conflicts in Western Europe**

***Abstract:*** A series of economic studies have proved that the existence of conflicts has a negative effect on economic activities, and their direct and indirect costs have been estimated. This article uses the difference in differences methodology to assess the impact of periods of reduction of violence on employment and spending on productive investment. Using the regions of Northern Ireland and the Basque Country as study cases, we find that there has been a positive and substantial response to these variables following various attempts to resolve conflicts. This finding offers an idea of the magnitude of the potential dividends to be expected from peace, if there was finally a complete halt to violence in both regions.

***Key words:*** conflict, investment, employment, difference in differences, dividends of peace.

***JEL classification:*** E22, E24, K42.

**PÉREZ FORNIÉS, Claudia and VALIÑO CASTRO, Aurelia**

**Repercussions of the combat against terrorism on national defence and its costs**

***Abstract:*** There has been an escalation of terrorism since 2011, mostly affecting Islamic areas, but which is spreading to Europe, increasing the need of protection for Spain, its allies and its economic interests. This article analyses the Spanish missions against Jihad terrorism and its expenses. Most of Spanish actions abroad have a humanitarian and training nature, to support the legitimate Governments of the affected countries. The expenditure devoted to financing these operations has risen due to the increase of the number of missions.

***Key words:*** public policies, global public assets, terrorism, defence spending.

***JEL classification:*** F5, F52, F6, H5.

**TOMASKO, Sabine and TOMASKO, Christine**

**The terror threat as a business strategic challenge: the case of the German railway transport sector**

***Abstract:*** The article studies the strategic challenge that the terror threat involves for companies, analysing the procedure whereby this risk could be integrated in their overall strategic management. This is proposed from a theoretical viewpoint, researching how companies should face the risk of a terror attack. This target is attained through the integration of the crisis presented in the strategic management of businesses. The article is rounded off with an empirical analysis consisting of a series of interviews to experts of leading companies of the German railway industry, the results of which bolster the conclusions reached in the theory section of the paper.

***Key words:*** terrorism, crisis management, railway industry.

***JEL classification:*** D81, F52, M10.

**VALIÑO CASTRO, Aurelia**

**The cost of combating Jihad terrorism in Spain**

***Abstract:*** Following the September 11 attacks in New York in 2001, policies have been deployed all over the world to combat terror threats. The recent escalation of attacks in Europe rekindles the need to assess these policies. This article reviews the costs of the fight against terrorism in Spain since 2004, centring the approach on the cost of police and Civil Guard activities, the costs of imprisonment and judicial expenditure, and an estimate of the cost of social policies. This analysis is a first step in creating a cost-benefit analysis of Spanish counterterrorism.

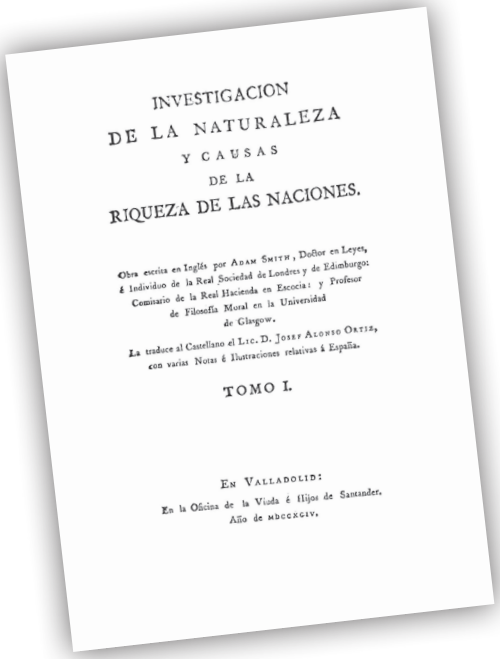
***Key words:*** terrorism, security spending, public policies, police costs, cost-benefit.

***JEL classification:*** F5, F52, F6, H5.

ICE
INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

# *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*

*Adam Smith*



INVESTIGACION
DE LA NATURALEZA
Y CAUSAS
DE LA
RIQUEZA DE LAS NACIONES.

Obra escrita en Inglés por Adam Smith, Dañor en Leyes, é Individuo de la Real Sociedad de Londres y de Edimburgo: Comisario de la Real Hacienda en Escocia: y Profesor de Filosofía Moral en la Universidad de Glasgow.

La traduce al Castellano el Lic. D. Josef Alonso Ortiz, con varias Notas é Ilustraciones relativas á España.

TOMO I.

En Valladolid:
En la Oficina de la Viuda é Hijos de Santander.
Año de MDCCXCIV.

La *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* de Adam Smith es una obra clave del pensamiento económico y posiblemente, la que más ha influido en la doctrina posterior y en la toma de decisiones y preparación de políticas económicas. Es el estudio doctrinal que se puede considerar como la piedra angular de la economía clásica. La primera edición se publicó en Londres en 1776, y dieciocho años después, en 1794, la primera edición en español cuya descarga aquí ofrecemos. La traducción fue realizada por José Alonso Ortiz y la impresión se hizo en la ciudad de Valladolid. El ejemplar sobre el que se ha realizado la digitalización, en 2014, se encuentra depositado en la Biblioteca Central del Ministerio de Economía y Competitividad. Esta primera edición, accesible por primera vez en este soporte, está dedicada a Manuel Godoy.

Número de páginas: 1.736
Precio papel: 15,00 € (IVA incluído)

Librería virtual, suscripción y venta www.mineco.gob.es
Pº de la Castellana, 162, 28046 Madrid
Telf. 91 603.79.97/93
distribucionpublicaciones@mineco.es

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

Los artículos que se envíen para publicar en ***Información Comercial Española. Revista ICE*** deberán ser originales, no publicados, ni en proceso de evaluación por otra publicación. Los trabajos recibidos serán sometidos para su aceptación a evaluación externa anónima.

1. Las contribuciones se enviarán en formato Microsoft Word, a la siguiente dirección de correo electrónico: *revistasice.sscc@comercio.mineco.es*

2. En la primera página se hará constar el nombre y dos apellidos, la fecha de conclusión del trabajo, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que sus datos aparezcan.

3. La extensión del trabajo no será inferior a 20 páginas ni superior a 25 folios Dina-4, incluidos gráficos, cuadros, notas y bibliografía.

    a. Tipo de letra: Times New Roman 12, márgenes de 3 cm y párrafos con interlineado a doble espacio. Los encabezamientos de cada apartado, numerados, en minúscula y en negrita, distanciándose dos espacios del anterior párrafo. Las páginas irán numeradas correlativamente en la parte inferior. Los encabezamientos de cada subapartado se pondrán en redonda negrita, y el tercer nivel en cursiva.

    b. Las ecuaciones irán centradas y en caso de numeradas, a la derecha entre corchetes.

4. Todos los gráficos, cuadros o tablas han de ser originales y tendrán un número correlativo, el título en la parte superior y la correspondiente fuente y/o nota aclaratoria en la inferior izquierda. Se enviarán en archivo independiente y en formato Excel con suficiente calidad técnica. A lo largo del texto se indicará el lugar exacto en que ha de insertarse cada gráfico, cuadro o tabla.

5. Los artículos deberán incluir un resumen del contenido, que no excederá de 100 palabras en el que se reflejen los elementos más importantes. Se incluirán de 3 a 6 palabras clave que no coincidan con las del título, y de 2 a 6 códigos de materia según la clasificación del *Journal of Economic Literature* (JEL), para lo que se puede acceder en *https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php*

6. Las citas de libros y artículos en el texto se indicarán entre paréntesis con el apellido del autor y el año. Ej.: (Martínez, 1991).

7. Las notas a pie de página irán integradas en el texto con las llamadas en el lugar correspondiente del mismo. Las referencias a siglas deben ir acompañadas, en la primera ocasión en que se citen, de su significado completo.

8. Los anexos se insertarán tras la bibliografía. Deberán llevar un título y una breve explicación del contenido.

9. Al final del texto se recogerá la bibliografía utilizada. Con el nombre de “Referencias bibliográficas”, en orden alfabético y siguiendo las normas de la Asociación Americana de Psicología Harvard-APA en *http://cibem.org/paginas/img/apa6.pdf*

**Libro**s: (1) Apellidos, e iniciales de los autores, (2) año de publicación, (3) *título completo*, (4) lugar de publicación, (5) nombre de la editorial.

Ej.: FISHER, I. (2013*). Dinero, capital y crisis: escritos escogidos.* Madrid: Fundación ICO.

Ej.: EDVINSSON, L. y MALONE, M.S. (1997). *Intellectual Capital: Realizing Company's True Value by Finding its Hidden Brain Power*. Nueva York: Harper Collins Publishing.

**Artículos**: (1) Apellidos e iniciales de los autores, (2) año de publicación, (3) título completo del artículo entre comillas, (4) nombre de la revista (*en cursiva)*, (5) número y/o volumen, (6) páginas.

Ej.: VIÑALS, J. (1983)."El desequilibrio del sector exterior en España: una perspectiva macroeconómica". *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 634, diciembre, pp. 27-35, Madrid.

Ej.: BARNEY, J. B. (1986). "Organizational Culture: Can It Be a Source of Sustained Competitive Advantage?". *Academy of Management Review*, vol. 11, nº 3, pp. 656-665.

**Otras fuentes**: para citar documentos de trabajo o informes, indicar claramente la institución que publica o edita el trabajo, la fecha y lugar de la publicación.

Ej.: COMISIÓN NACIONAL DE LA ENERGÍA (2013): *Informe sobre el efecto del día de la semana en la determinación de los precios de los carburantes*, Madrid.

**Páginas Web:** Si se incluyen en las citas alguna referencia a páginas web donde se hayan obtenido documentos, se pondrá la referencia completa de la dirección de internet y una indicación de la fecha de consulta.

Ej.: HILERA, J.R., GARCIA, E. y MARCOS L. (2010, febrero). "Análisis comparativo de estándares y modelos de calidad" Comunicación presentada en *el I Congreso Iberoamericano sobre Calidad de la Formación Virtual*: CAFVIR 2010, 24-26 de febrero. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá, pp. 168-17. Recuperado 20 de octubre de 2014 de *http://www.uah.es/biblioteca/ayuda_formacion/estilos_citas.html#harvard*

Ej.: UNIVERSIDAD DE GERONA (2012, enero). Portal Euroamericano de Historia y Antropología Jurídica. Recuperado 28 de noviembre de 2013, de *http://www.udg.edu/pihd/PIHD/Presentacio/tabid/14002/language/es-ES/Default.aspx*

Los artículos publicados estarán disponibles en *www.revistasice.com*

# INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (ICE)

## SUSCRIPCIÓN ANUAL

| INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (6 NÚMEROS/AÑO) | | | |
|---|---|---|---|
| | **ESPAÑA 1 año** | **UNIÓN EUROPEA 1 año** | **RESTO DEL MUNDO 1 año** |
| **SUSCRIPCIÓN** | 75,00 € | 90,00 € | 90,00 € |
| Gastos de envío España | 7,08 € | 30,12 € | 48,30 € |
| Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla | 3,28 € | | |
| **TOTAL** | **85,36 €** | **120,12 €** | **138,30 €** |
| | | | |

## EJEMPLARES SUELTOS

| INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA | | | |
|---|---|---|---|
| | **ESPAÑA 1 ejemplar** | **UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar** | **RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar** |
| **NÚMERO SUELTO** | 15,00 € | 20,00 € | 20,00 € |
| Gastos de envío España | 1,18 € | 5,02 € | 8,05 € |
| Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla | 0,65 € | | |
| **TOTAL** | **16,83 €** | **25,02 €** | **28,05 €** |
| | | | |

### DATOS

Nombre y apellidos .....
Empresa .....
Domicilio .....
D.P. ..... Población .....
N.I.F. .....
Teléf. ..... Fax .....
E-mail .....

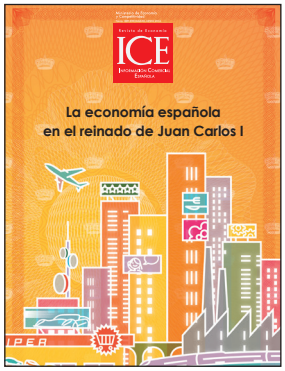
**Transferencia a la cuenta de ingresos por venta de publicaciones del Ministerio de Economía y Competitividad**
**IBERCAJA. Callé Alcalá, 29. 28014 Madrid (España)**
**CÓDIGO CUENTA CLIENTE: 2085-9252-07-0330598330**
**CÓDIGO BIC DE IBERCAJA: CAZRES2Z**
**IBAN: ES47 2085-9252-07-0330598330**

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD
SUBSECRETARÍA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS, INFORMACIÓN Y PUBLICACIONES

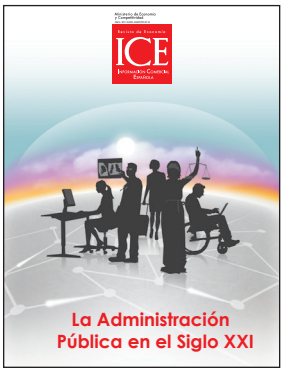
**Suscripciones y ventas por correspondencia:**
Paseo de la Castellana, 162, 9.ª planta. 28046 Madrid. Teléfono 91 603 79 97/93
**Suscripciones a través de la página web del Ministerio de Economía y Competitividad**
distribuciónpublicaciones@mineco.es

# Últimos números publicados

**Núm. 888**
*La industria de la ciencia. Oportunidades para España*




**Núms. 889-890**
*La economía española en el reinado de Juan Carlos I*




**Núm. 891**
*La Administración Pública en el Siglo XXI*

**Núm. 892**
*Economía y cambio climático. Reto y oportunidad*

# Números en preparación

***Estrategia e internacionalización de la empresa turística***

***Economía digital como factor de cambio***

Revista de Economía

# ICE

Información Comercial Española

Ministerio de Economía, Industria y Competitividad

00893

9 770019 977006

GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD