

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 integrista 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 Árabe¹.

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 logran 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 eficiencia².

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. Confiamos 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.