

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 globalización¹. 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 capturados 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 Defensa², 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 momento³.

- 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.

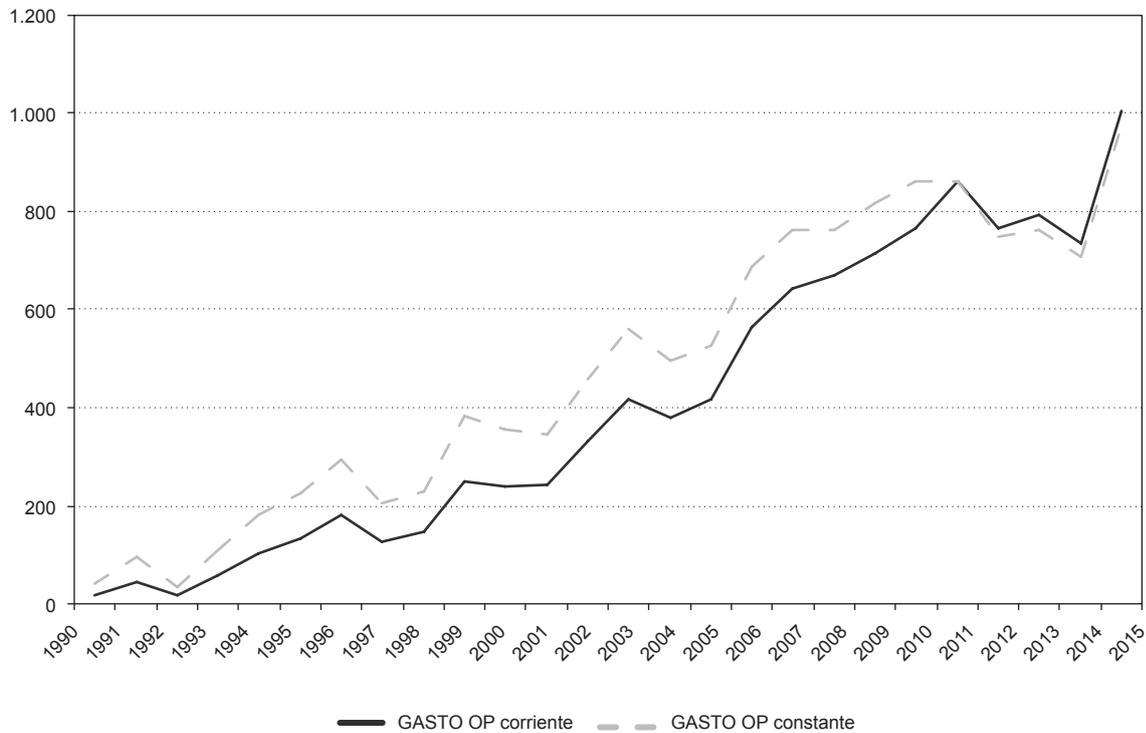
Sirvan solo como ejemplo algunas cifras, en relación al coste de las misiones más importantes que España realiza antes del auge del terrorismo internacional. Desde 1990 a 1999, la misión SFOR Balcanes le cuesta al Estado español 1.231.683.157 euros. En el período 1998-2009, KFOR Kosovo supone 837.708.562 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 actualidad⁴.

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)



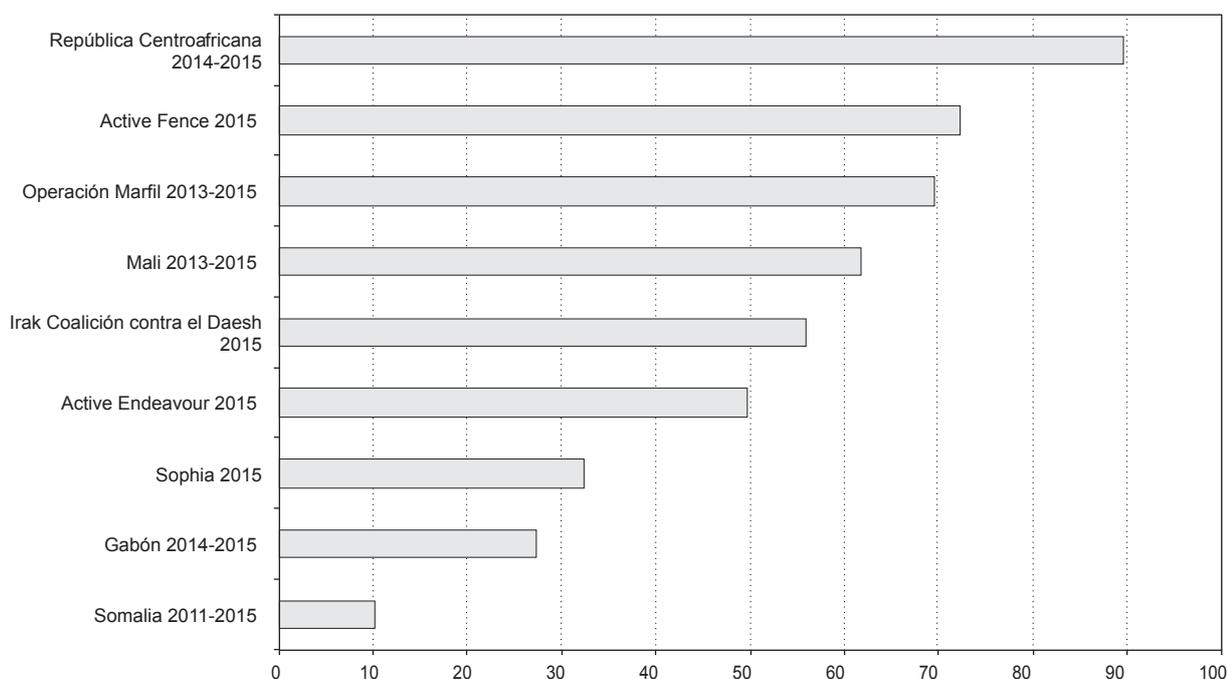
FUENTE: Ministerio de Defensa y elaboración propia.

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 paz⁵ 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 integristas a partir de 2011 y será en los años 2014 y 2015 cuando aumente esta tipología

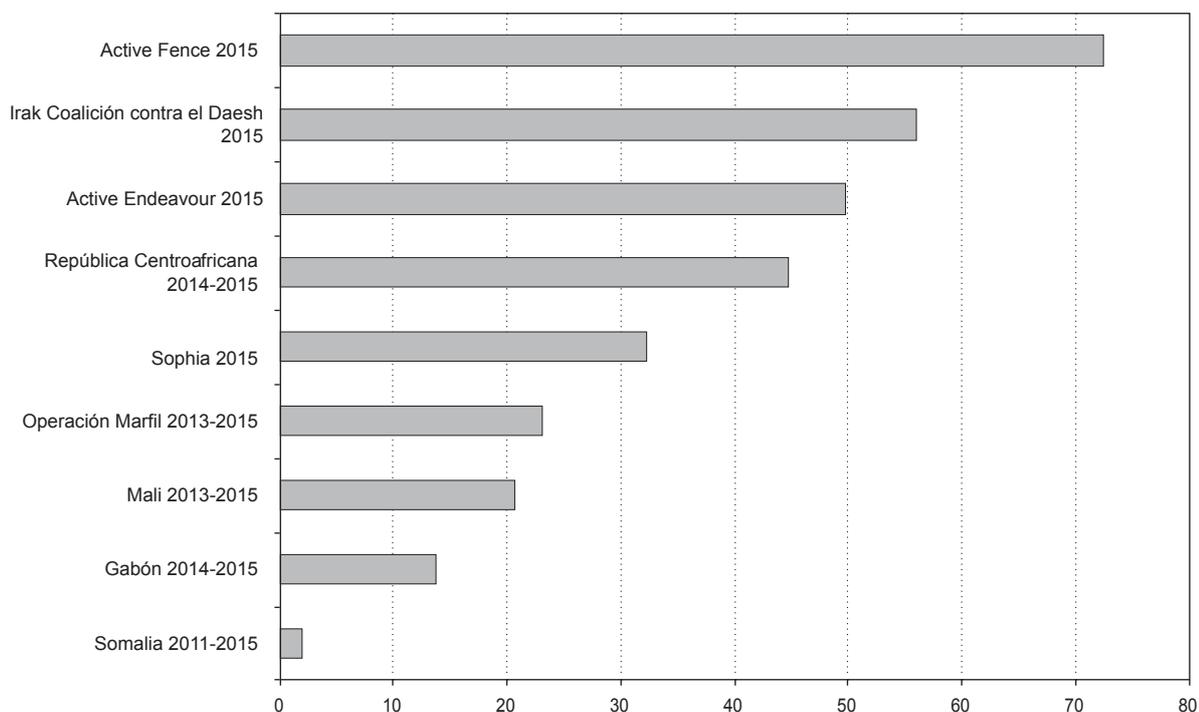
de intervenciones. Se observa cómo la misión que más recursos invierte es la de la EUMAM República Centroafricana, seguida por la operación Active Fence de la OTAN, que solo en 2015 presenta una cifra elevada. Las misiones de mantenimiento de la paz que luchan contra el terrorismo internacional en el 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 conciencia⁶ 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 mismo⁷.

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] COSSÍOCAPDEVILA, A. y ALONSORODRÍGUEZ, 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/historico/.

[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*, Reinbeck 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>.