

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.

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».

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.

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, tráfico 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 asesinato de Enrique IV de Francia —François Ravallac— 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 Massachusetts, 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 2015³. Y es interesante señalar que, de éstos, menos de 100 son norteamericanos, viniendo 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 produjera⁴.

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 actividad⁵. 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 2011⁶.

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 suicidas⁷.

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, cuanto 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 lo 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 de 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.