

Clara BAÑARES MARTÍN

*Grado en Economía y Finanzas (UAM) y máster en Paz, Seguridad y Defensa
(IUGM-UNED)*

Correo: clara.banares@icloud.com

Los grupos terroristas como agentes económicamente racionales

Terrorist groups as economically rational agents

Resumen

El problema del terrorismo va más allá de lo estrictamente militar, y es por eso que muchos de los estudios relativos a la cuestión se han centrado en lo político, lo social o lo psicológico del método. Algunos académicos se han centrado también en el aspecto financiero, indagando sobre las fuentes y canales de financiación o los costes de los atentados. Sin embargo, menos han sido los que se han apoyado en la teoría económica para su estudio. La posibilidad de estudiar esta cuestión desde la teoría económica, concretamente desde la microeconomía, arroja luz sobre el proceso de toma de decisiones de los grupos terroristas y la obtención de patrones de comportamiento, abriendo trascendentales líneas de investigación para el diseño de políticas antiterroristas más efectivas.

Palabras clave

Efficiency-security trade-off, Grupos terroristas, Racionalidad, Selección de objetivos, Microeconomía.

Abstract

The issue of terrorism goes beyond the purely military, and therefore many of the studies on this subject have focused on the political, social or psychological aspects of the method of terrorism. Some scholars have also focused on the financial aspect, studying the sources and channels of terrorist financing or the costs of their attacks. Fewer, however, have based their studies on economic theory. The possibility of analysing this issue from the point of view of economic theory, in particular microeconomics, sheds light on the decision-making process of terrorist groups, and opens up transcendental lines of research for the design of more effective counter terrorism policies.

Keywords

Terrorism financing, Efficiency-security trade-off, Terrorist groups, Rationality, Microeconomics.

Citar este artículo:

Bañares Martín, C. (2023). Los grupos terroristas como agentes económicamente racionales. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 21, pp. 193-210.

Introducción

Por lo descabellado de sus prácticas, por su naturaleza extrema, o por lo impactante de sus atentados, es común calificar a los grupos terroristas de irracionales. Su falta de humanidad nos lleva a considerar que sus actos están motivados por sesgos cognitivos, emociones intensas o creencias distorsionadas.

Sin embargo, la racionalidad no implica una evaluación ética de la acción. Lo que hace a un agente racional es su capacidad para hacer uso de un razonamiento lógico, de tal manera que, antes de actuar, hayan sido evaluados los costes y beneficios de cada alternativa posible, pudiendo así tomar decisiones que estén alineadas con sus preferencias y que maximicen su utilidad (Guerra Picamill, 2021: 34).

Basándonos en este concepto económico de racionalidad, en el presente artículo se asume que los grupos son agentes racionales. Basándonos en la teoría de la decisión, cuyo núcleo es el principio de racionalidad, bastaría con conocer los objetivos del grupo terrorista en cuestión e identificar sus restricciones, y a partir de ello, averiguar cuál sería la acción más beneficiosa para el grupo, pues según esta teoría, los grupos terroristas actuarán de manera racional y consistente con respecto a aquello que persiguen (McCormick, 2003: 482).

Si bien no es tan sencillo como esto, estudiar el problema del terrorismo desde esta perspectiva aporta lecciones valiosas e interesantes. Así, en este artículo se presenta una aproximación a la toma de decisiones en grupos terroristas y se plantean casos concretos en los que se demuestra cómo algunos de los grupos terroristas más influyentes de las últimas décadas han actuado de manera racional.

A pesar de la relevancia del enfoque teórico del presente artículo, se ha de señalar que no se trata de la solución única y final al terrorismo. La teoría de la racionalidad no es, ni mucho menos, excluyente de otras líneas de investigación. Al contrario, el estudio de las decisiones terroristas a través de esta perspectiva microeconómica aporta una pieza más al gran puzzle que supone la comprensión de este fenómeno (Herreros Vázquez, 2008: 175-176), pero ni puede ni pretende resolverlo en su totalidad, pues este requiere de una perspectiva transversal.

1. Racionalidad económica, toma de decisiones y el dilema del terrorista

Según Anderton y Carter (2009: 28), el análisis económico de todo conflicto se basa en uno o en los dos principios de *equilibrio* y de *racionalidad*. El de equilibrio hace referencia a cómo se acoplan las elecciones de diferentes actores, y se plasma en el modelo económico de la oferta y la demanda. En cambio, el de racionalidad se refiere a la forma en la que los actores toman decisiones, eligiendo intencionadamente entre todas las alternativas posibles.

Este principio de racionalidad es núcleo de la teoría de la decisión y de la teoría de la elección racional, teorías que sostienen que los actores se enfrentan a la incertidumbre a la hora de tomar decisiones y que, en ese proceso, se enfrentan diferentes compromisos (*trade-offs*) entre las diferentes opciones posibles. Estas teorías constituyen el marco de referencia del artículo, constituyendo este conocimiento un poderoso instrumento para comprender el funcionamiento de los grupos terroristas y, en consecuencia, un instrumento igualmente poderoso para tratar de combatirlos (Herreros Vázquez, 2008: 175-176).

Como se ha adelantado, los agentes racionales son aquellos que toman decisiones al ponderar los costes y la probabilidad de éxito de los diferentes resultados, eligiendo la opción que, de manera consistente con sus preferencias y dadas sus restricciones, maximice su utilidad. Y los grupos terroristas, al contrario de lo que pudiéramos creer, se comportan integrando este comportamiento racional. Sobre esta cuestión, las investigaciones de McCormick (2003), Ahmed (2018) y Shapiro (2013) aportan un buen marco de referencia para comprender la racionalidad y la toma de decisiones en los grupos terroristas.

En su artículo, McCormick (2003) argumenta que en las decisiones tomadas por los grupos terroristas entran en consideración diversos factores como el impacto político deseado, la probabilidad de éxito de un atentado, su exposición al riesgo (seguridad), los recursos humanos y financieros de los que se dispone o la seguridad interna de la organización.

En el ejercicio de su capacidad racional y durante el proceso de decisión, los grupos terroristas evalúan los costes y beneficios asociados a cada opción. Tras esta evaluación, seleccionarán la que consideren más efectiva entre todas las posibles para acercarse a sus objetivos. Esta relación fines y medios es lo que se llama la racionalidad instrumental, y se centra en la eficacia estratégica de sus acciones. En este sentido, si bien se asume que todos los grupos terroristas actúan de manera racional, las decisiones no son iguales para todos los grupos, sino que dependen de sus preferencias ideológicas concretas. Por tanto, el análisis coste-beneficio para cada grupo es diferente y, en consecuencia, el tipo y cantidad de atentados también lo son.

Esta relación entre ideología y objetivos terroristas ha sido objeto de numerosas investigaciones (Hoffman, 1995; de la Calle y Sánchez-Cuenca, 2006; Ezell, Behr y Collins, 2012; LaFree *et al.*, 2012; Ahmed, 2018; Gill *et al.*, 2018; Polo, 2019; Sierra, 2021). Dado que los atentados terroristas son una herramienta de comunicación con la que pretenden transmitir un mensaje al público objetivo e influir en él (Bordas Martínez, 2006: 103; Polo, 2019: 3), la selección de sus objetivos es una decisión estratégica (LaFree *et al.*, 2012: 27). Para este efecto, algunos autores diferencian entre dos tipos de organizaciones terroristas. Por un lado, los que consideran el terrorismo una inversión, y por otro los grupos que consideran el terrorismo como «negocio» o forma de vida (Crenshaw, 1995: 602-603; Sánchez de Rojas Díaz, 2016: 7).

El terrorismo como inversión es el que practican los grupos que, mediante la amenaza, la violencia y la provocación, buscan imponer su ideario sobre el orden establecido. Sería el concepto más aceptado de terrorismo, y también el más cercano

al terrorismo intraestatal. Con sus acciones tratan de evidenciar las debilidades del gobierno al que desean derrocar. Así, el terrorismo se considera una etapa o medio, de manera que los grupos terroristas que encajan en esta definición estarán dispuestos a abandonar el método terrorista una vez han provocado el cambio deseado (Crenshaw, 1995: 601-602). Es decir, cuando la «inversión» en terrorismo haya dado sus frutos (Esteve Mora, 2012), que consiste en alcanzar proyecto político que persigue (Asua Batarrita, 2002: 4). En una aportación del profesor Julio Bordas: si ante una acción terrorista se genera una reacción desproporcionada [...], se deriva una reacción la cual puede ir consiguiendo la legitimidad que en principio (el grupo terrorista) no tenía» (Bordas Martínez, 2006:100).

Si, por el contrario, la consecución del objetivo final tarda mucho en llegar, el grupo terrorista puede evolucionar más allá de lo ideológico. Los grupos que consideran el terrorismo como negocio pasan por un proceso de involución política, por la pérdida de cualquier tipo de orientación ideológica, para constituirse fundamentalmente en una empresa del crimen, el terror y la barbarie» (Vargas Rincón, 2008: 414). Así, el terrorismo pasa de ser un método para convertirse en un fin por sí mismo, sin prever el abandono de la violencia (Sánchez de Rojas Díaz, 2016: 8; Shaw y Mahadevan, 2018: 3).

Si los atentados terroristas son un medio para comunicar un mensaje el grupo deberá planificarlos estratégicamente en función de su meta. Es decir, deberá hacer uso de su racionalidad instrumental: elegir el mejor medio (atentado) dado su fin. En este sentido, existe una diferencia fundamental entre grupos terroristas nacionalistas y grupos terroristas religiosos.

En el caso de los grupos terroristas nacionalistas la elección de los objetivos es crucial, pues la opinión pública y el apoyo de sus simpatizantes son restricciones cruciales (de la Calle y Sánchez-Cuenca, 2006; Sánchez-Cuenca, 2007). La problemática a la hora de elegir sus objetivos es que nacionalismo y terrorismo coinciden en los presupuestos de legitimidad, tanto de la violencia como de los presupuestos que persiguen, que suelen ser de naturaleza étnica o política. Por ello, se encuentran con la necesidad de justificar las víctimas de sus atentados. De lo contrario, podrían alejarse de su meta o reducir su base de reclutamiento por la potencial falta de simpatizantes que se unan a la causa:

«Para ganarse el apoyo [...] ellos (los grupos terroristas) tienen que limitar la capacidad ofensiva y, en consecuencia, sus tácticas [...] no serán tan violentas como lo podrían ser. En tales circunstancias, cuanto más indiscriminados sean los ataques, mayor será la presión sobre el Estado, pero menor será el apoyo popular. Y cuanto más aislada esté la organización terrorista, menos amenazadora será la lucha armada para el Estado» (Sánchez-Cuenca, 2007: 301).

Sin embargo, si bien la ideología influye en la selección de objetivos proporcionando el marco de referencia y bases «morales», los ataques terroristas están restringidos, en último término por su capacidad operativa (Ahmed, 2018: 380). Los recursos financieros, los recursos humanos, la disponibilidad de armamento y materiales, la

capacidad logística del grupo terrorista y la capacitación de los miembros en, por ejemplo, tácticas de combate o fabricación de explosivos; así como la presión ejercida por las fuerzas de seguridad son restricciones operativas que pueden llegar a limitar la calidad, la frecuencia o el impacto de los atentados.

En este sentido, es ilustrativo asemejar a los grupos terroristas con empresas *sui generis* (Cramer, 2010: 10). Si bien las actividades y objetivos de las empresas y los grupos terroristas son diferentes, existen ciertas similitudes en términos de funcionamiento y comportamiento económico.

En primer lugar, tanto grupos terroristas como empresas necesitan financiación para poder operar, para lo que cada uno recurre a diferentes estrategias para obtener recursos financieros, humanos o materiales. En segundo lugar, ambos han de gestionar dichos recursos humanos y logísticos para poder llevar a cabo sus actividades. Y en tercer lugar, tanto empresas como grupos terroristas necesitan planificar y ejecutar acciones que les permitan alcanzar sus objetivos, para lo que ambos basan su funcionamiento en la toma de decisiones tácticas y estratégicas. Es decir, ambos persiguen objetivos específicos y para alcanzarlos utilizan recursos limitados, de manera que deberán servirse de su racionalidad instrumental considerando, además, las restricciones a las que se pueden enfrentar (Bonome, 2009: 16-17; Shapiro, 2013: 20).

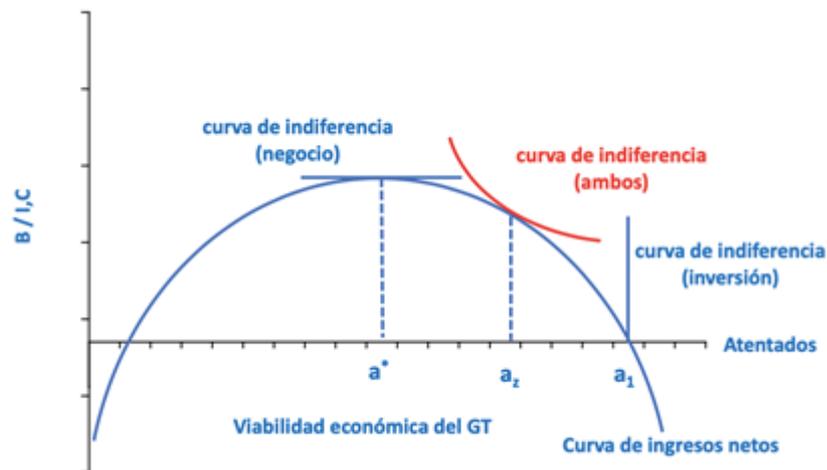


Gráfico 1. Cantidad de atentados según el tipo de grupo terrorista. Elaboración propia, adaptado de (Anderton y Carter, 2009)

Sin embargo, la diferencia con las empresas es un tipo peculiar de restricción: la necesidad de no ser descubiertos. La necesidad de mantenerse en la clandestinidad es la mayor limitación a las operaciones terroristas, tratándose el factor fundamental en la toma de decisiones racionales (Morselli, Giguère y Petit, 2007). El problema que se plantea para los grupos terroristas es que, normalmente, las acciones encaminadas a aumentar la seguridad reducen la eficiencia, y las que se orientan a aumentar la eficiencia, suelen comprometer la seguridad.

Esta tensión entre los objetivos de influencia (o de eficiencia, en términos empresariales) y los requerimientos mínimos de seguridad es lo que algunos han

denominado como el dilema entre eficiencia y seguridad (*efficiency-security trade-off*) o «dilema del terrorista» (McCormick, 2003: 496; Morselli, Giguère y Petit, 2007; Kilberg, 2011; Shapiro, 2013).

Este «dilema del terrorista» es la disyuntiva a la que se enfrentan constantemente los grupos terroristas al tener que equilibrar, por un lado, la necesidad de llevar a cabo atentados para lograr sus objetivos políticos (influencia) y, por otro, la necesidad de garantizar la supervivencia del grupo, evitando ser detenidos por las fuerzas de seguridad. Se trata de una disyuntiva o compromiso porque los grupos terroristas deben identificar la cantidad de recursos necesaria para invertir en seguridad, al tiempo que se invierte en acciones orientadas a aumentar su influencia (de la Calle y Sánchez-Cuenca, 2007: 6).

Para un entendimiento más profundo de este dilema y, por tanto, del comportamiento de los grupos terroristas, conviene desglosar los elementos que intervienen en él y que constituyen los pilares de la acción terrorista: el control de la violencia, la gestión de los recursos o capacidad operativa y la seguridad (Ahmed, 2018; Merlos Garcia, 2006; Shapiro, 2013). Los elementos de control de la violencia y gestión de los recursos integran el lado de la eficiencia, mientras que en el otro lado del dilema encontramos el pilar de la seguridad (Merlos Garcia, 2006; Shapiro, 2013), y el éxito del grupo terrorista solo se conseguirá si este actúa según el principio de racionalidad económica.

Esta relación nos remite a la conclusión de que el desempeño de los grupos terroristas no se basa en decisiones simples y arbitrarias. Se trata de un proceso complejo en el que no intervienen únicamente sus metas e ideología, sino que también entran en la ecuación su capacidad operativa y la necesidad de mantener un equilibrio adecuado entre seguridad y eficiencia. Por ello, han de sopesar cuidadosamente cada una de sus decisiones y ajustarse constantemente a los *shocks* para mantenerse seguros y operativos. De lo contrario, sucumbirán.

Por ello, gran parte de su supervivencia es la capacidad que posean para adaptarse a estos cambios. En este sentido, según (McCormick, 2003: 498) los cambios en su trayectoria táctica dependerán de su capacidad para identificar cambios y amenazas en el entorno, de su racionalidad adaptativa y de su precisión y acierto a la hora de materializar su racionalidad instrumental.

Esta idea de la racionalidad adaptativa de la que habla McCormick (2003) consiste en incorporar la información del pasado a las decisiones actuales. El término encuentra su origen en las teorías de las expectativas racionales de Muth y del Premio Nobel de Economía Robert Lucas. Estas teorías asumen que, en contextos de incertidumbre, los agentes hacen uso de toda la información disponible para actualizar sus expectativas, y a partir de estas, definen su comportamiento. Sabiendo esto, a lo que se refiere McCormick (2003: 498) es que los grupos terroristas, para alcanzar sus metas y poder mantenerse operativos y garantizar su supervivencia, han de aprender del pasado a la hora de hacer frente a los cambios y amenazas que les afectan (Ezell, Behr y Collins, 2012: 2; Ahmed, 2018: 380).

2. Racionalidad adaptativa y racionalidad instrumental: ajustes reales en grupos terroristas

Retomando a McCormick (2003) la toma de decisiones en los grupos terroristas es un proceso dinámico e iterativo en el que constantemente se establecen las preferencias, se identifica el entorno estratégico, se evalúa el abanico de opciones posibles que se ajustan a su capacidad operativa y se evalúan los costes y beneficios asociados a cada una de dichas opciones. Es decir, la vida del grupo terrorista consiste en un constante ajuste de su situación al entorno dadas sus posibilidades. Y para ello, deben ser capaces de, a partir de su racionalidad adaptativa y su racionalidad instrumental, tomar decisiones que mejoren su situación: ya sea evadir la detección, aumentar su influencia o ambas.

2.1. Decisiones en los grupos terroristas que privilegian la seguridad

En primer lugar, encontramos casos concretos en los que los grupos terroristas han aplicado de manera sistemática las lecciones aprendidas para mantener su seguridad. El caso de ETA constituye un claro ejemplo de esta racionalidad adaptativa cuando, tras las *kantadas* o «meteduras de pata» de sus combatientes, los miembros detenidos debían elaborar una especie de informe en el que detallaban en qué condiciones habían sido capturados. En este informe, señalaban en qué podían haber fallado y qué información había sido declarada a la policía. Así, ETA [Euskadi Ta Askatasuna] podía determinar en qué situación se encontraba, en qué aspectos se veía comprometida su seguridad, y qué miembros estaban en peligro, sirviendo como herramienta para evitar futuros fallos (Domínguez, 2008: 2).

En segundo lugar, los grupos terroristas pueden adoptar medidas más extremas de seguridad. En este sentido, encontramos los cambios de estructura organizativa (Arquilla and Ronfeldt, 2001). McMillan, Felmlee y Braines (2019) realizaron un estudio longitudinal en once grupos terroristas islámicos sobre cómo influye la necesidad de seguridad en las estructuras que adoptan los grupos terroristas. En su caso, los resultados concluyen que la muestra con la que se realizó el estudio sorteaba el dilema eficiencia-seguridad tendiendo a la centralización (McMillan, Felmlee y Braines, 2019: 574). Sin embargo, el artículo reunía investigaciones anteriores que apuntan a que las estructuras organizativas que más benefician la seguridad son las descentralizadas. Con ellas coincide también McCormick (2003): «cuando se trata de seguridad, más pequeño es mejor» (McCormick, 2003: 496).

La estructura jerárquica, no solo hace vulnerable al grupo terrorista, sino que amplifica las consecuencias de una posible detención policial. Este efecto amplificador se puede observar por dos vías. En primer lugar, la conexión entre los miembros de la organización puede arrastrar a más si uno es capturado, pues cuando es detenido un miembro, las fuerzas antiterroristas tratarán de identificar a la persona conectada a él justo en un nivel superior hasta llegar a la cúspide, pudiendo llegar a decapitar la organización (Kilberg, 2011: 26). En segundo lugar, este tipo de estructuras suele

ir acompañada de una burocracia ordenada que, en caso de ser interceptada, revela información que hace al grupo mostrarse más predecible y, por tanto, más fácil de ser detectado por las fuerzas antiterroristas. Así ocurrió con los papeles de Susper de ETA, que dieron pie a 103 detenciones⁶.

En esta línea, en los últimos años del IRA Provisional [Irish Republican Army], sus integrantes trataron de aumentar el secretismo y la seguridad mediante la sustitución de una estructura militar estándar por una forma de organización descentralizada y celular (Hannigan, 1985: 32). Sin embargo, quizás el caso más evidente en el que un grupo terrorista ha modificado su estructura para aumentar su seguridad es el de Al Qaeda después del 11-S.

Los esfuerzos antiterroristas que intentaron acabar con Al Qaeda tuvieron como consecuencia la descentralización del grupo y la creación de su «marca» (Bourekba, 2021: 2), resultando en lo que Hoffman (2004: 551) denomina «enigma terrorismo-contraterrorismo». Este enigma se refiere a la situación en la que las medidas por parte de las fuerzas de seguridad mejoran, que fuerza a los grupos terroristas a evolucionar para adaptarse al nuevo entorno, adoptando estructuras que les permitan sortear las condiciones que hacen su entorno operativo menos favorable para su supervivencia (Hoffman, 2004: 551).

«Quizás el mayor logro de Al-Qaeda haya sido el cambio de imagen que se ha dado a sí misma. [...] Ha pasado a ser una entidad más o menos unitaria y casi burocrática a algo más parecido a una ideología [...], ha pasado de ser una entidad que [...] podía ser destruida [...] a un movimiento transnacional menos tangible» (Hoffman, 2004: 552).

Esta «evolución estratégica del terrorismo yihadista» (Calvente Moreno, 2022: 306) ha tenido implicaciones más allá de su descentralización en diversas franquicias. Su transformación ha llevado aparejados desafíos que debían ser abordados para satisfacer su deseo de influencia a la par que se trataba de mantener su seguridad. En consecuencia, su mayor reto se convirtió en asegurar su durabilidad, para lo que necesitaba de nuevos ataques que le permitieran «mantener su relevancia como fuerza en la política internacional y para aumentar su poder de coerción e intimidación» (Hoffman, 2004: 551). Así, las franquicias que se fueron creando (Al Qaeda en la Península Arábiga, Al Qaeda en el Magreb Islámico, Jemaah Islamiya, etc.) sirven a los intereses locales, además de los propios, y debido a su difusión territorial, el resultado es una sensación de omnipresencia del movimiento, lo que refuerza su mensaje de terror (Calvente Moreno, 2022: 305; Khan, Ullah Khan and Auf, 2022: 1901).

Si bien la descentralización de Al Qaeda fue una reacción a la amenaza a su seguridad, ha tenido un impacto positivo (de manera indirecta) en su eficiencia. Esto indica que las decisiones tomadas para privilegiar un lado de dilema del terrorista no excluyen

⁶ Los papeles de Susper contenían de manera encriptada toda la información de ETA: diseño de operaciones, refugios seguros, registro de miembros y de la cantera, planes, decisiones tomadas, modificaciones estructurales, etc.

poder privilegiar al otro indirectamente a pesar de que mantengan, por regla general, una relación inversa (McCormick, 2003).

2.2. Decisiones en los grupos terroristas sobre cambios de objetivos y cambios de estrategia

Entre los grupos terroristas actuales que han tomado la decisión de cambiar de manera significativa su *modus operandi* a causa del dilema entre seguridad y eficiencia encontramos al Daesh. Inicialmente, la estrategia del grupo consistía en la conquista territorial de Siria e Irak para el establecimiento de un califato. Sin embargo, con el transcurso del conflicto y el debilitamiento relativo de su presencia en la región a causa de la presión militar, Daesh adaptó su estrategia y sus tácticas a la nueva situación.

La pérdida de territorio y la intensificación de medidas de contraterrorismo llevaron al grupo a preferir objetivos blandos. La elección de objetivos menos defendidos permite una mayor libertad táctica y margen de maniobra, lo que dificulta la acción de las fuerzas de seguridad para anticiparse, además de generar un gran impacto, de manera que tanto seguridad y eficiencia se ve han visto favorecidas para el grupo yihadista. Además, este cambio brinda a los grupos terroristas una amplia gama de objetivos posibles, lo que ha permitido al Daesh mantener su capacidad operativa y actuar en gran variedad de escenarios como conciertos, estadios, estaciones o restaurantes (Hoffman, 2004: 551; Europol, 2016: 8), teniendo como resultado muertes masivas entre la población civil.

Así, el cambio de *modus operandi* o de la selección de objetivos en los grupos terroristas de corte yihadista parece responder a una mayor presión en su seguridad, en virtud del dilema terrorismo-contraterrorismo (Hoffman, 2004), siendo, por lo tanto, resultado de su racionalidad adaptativa. Sin embargo, en el caso de los grupos terroristas nacionalistas parece más el resultado combinado de su racionalidad adaptativa con su racionalidad instrumental. Esta tesis nos remite de nuevo a las diferencias entre los grupos terroristas que consideran el terrorismo como negocio o los que lo consideran como inversión y al control de la violencia, uno de los elementos que integra el dilema del terrorista. Los ejemplos más paradigmáticos de las últimas décadas de este tipo de terrorismo son el IRA Provisional y ETA.

Los casos vasco e irlandés pasaron por lo que Sierra (2021) ha denominado como la «socialización del sufrimiento», por la que cualquier ciudadano pasaba a ser objetivo de sus atentados. En este sentido, ambos se enfrentaron a problemas de eficiencia dado que esta pérdida de legitimidad resta poder de influencia sobre la audiencia, lo que supone un menor poder relativo del grupo terrorista con respecto al Estado (Sánchez-Cuenca, 2007: 301).

En el caso de ETA, los atentados indiscriminados derivaron en «una mayor distancia entre el recurso de la violencia y las bases sociales abertzale (Sierra, 2021: 13). En este sentido, resulta interesante el estudio de Sánchez Cuenca (2007: 301), en el que demuestra

cómo el apoyo electoral de Herri Batasuna, el brazo político de ETA, aumentaba ante los anuncios de tregua de ETA. Este rechazo por parte de la sociedad hacia diferentes grupos terroristas a causa de la falta de justificación de sus se observó tanto en ETA como en el IRA (Hannigan, 1985: 32; de la Calle y Sánchez-Cuenca, 2006: 6; Shapiro, 2008: 8) y las FARC [Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia]:

«Durante el período 1992-2002 las cosas cambiaron debido, sobre todo, al declive de los secuestros. Esta fuente de financiación se enfrentó a crecientes problemas de legitimidad en la sociedad vasca que, desde el inicio de la década de los noventa, toleró cada vez menos el sufrimiento que ocasionaban, hasta el punto de que, desde 1993, [...] se desarrolló una campaña específica de rechazo [...] y una de sus consecuencias fue que ETA dejara de realizar secuestros en 1994 y 1995»(Buesa Blanco, 2016: 35 - 36).

La deslegitimación de que fueron objeto los secuestros en la sociedad colombiana desde el final de la década de los noventa tuvo como resultado una reducción drástica de este tipo de acciones entre las FARC(Buesa Blanco, 2016: 41).

Ante la percepción de estos grupos terroristas de que la violencia estaba limitando su capacidad para acercarse a sus objetivos y de que la desaprobación pública ponía en peligro su viabilidad a largo plazo, tanto el IRA como ETA navegaron el dilema del terrorista inclinándose hacia la eficiencia, lo que les permitió poner más presión sobre el Estado (Sánchez-Cuenca, 2007: 298; 301). En este sentido, ambos cambiaron tanto de objetivos como de estrategia.

En ambos casos hubo una fase inicial caracterizada por un rápido aumento de las víctimas mortales, alcanzando un pico, que fue seguida de una segunda fase de descenso repentino (Sánchez-Cuenca, 2007: 297). Esta fase de descenso fue acompañada de un salto cualitativo hacia los llamados *hard targets* y una diversificación de su estrategia que combinaba la acción violenta con la participación en las urnas. Así, surgieron el Sinn Féin (IRA) y Herri Batasuna (ETA), estrategia que los investigadores del conflicto irlandés han denominado *Armalite-Ballot Box* (Hannigan, 1985; McAllister, 2004).

Esta combinación de terrorismo y participación política es un ejemplo de medida tomada para aumentar la eficiencia, resultado de la racionalidad instrumental, es decir, la elección del método que haga más probable alcanzar la meta del grupo terrorista en cuestión (McAllister, 2004: 140). Además, se trató de una estrategia especialmente exitosa para el IRA, pues la separación ficticia entre este y el Sinn Féin permitió la negociación con un gobierno que se negaba a hacerlo con terroristas (McAllister, 2004: 141), llegando a tener este grupo político un papel decisivo en el Acuerdo de Viernes Santo.

2.7. Decisiones sobre sus fuentes de financiación

Además de la importancia de la financiación en los grupos terroristas por ser factor habilitante en los grupos terroristas (aunque no tanto en el caso de los lobos solitarios) para poder adquirir material, planear atentados o reclutar personal, los grupos

terroristas ponen especial atención en sus decisiones financieras ya que gran parte del régimen antiterrorista global se centra en ellas. La Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Ley de *Patriot Act* del Congreso de Estados Unidos, la creación de listas de terroristas y de grupos terroristas, el aumento de la cooperación internacional para compartir información financiera y de inteligencia, así como el fortalecimiento de las sanciones internacionales contra países sospechosos de patrocinio al terrorismo son algunos ejemplos de la importancia de esta cuestión.

Al igual que en el resto de decisiones, en las decisiones financieras de los grupos terroristas el balance entre eficiencia y seguridad que motiva el presente artículo también está presente. Los grupos terroristas toman decisiones sobre sus fuentes de financiación, buscando la maximización de beneficios al mínimo coste para garantizar la viabilidad económica de sus operaciones, al tiempo que tratan de minimizar el riesgo, pues ello aumentaría el coste de seguridad. Por ello, para financiar sus actividades, los grupos terroristas sopesan muy cuidadosamente sus elecciones financieras en cuanto a la obtención y movilización de recursos.

Para la elección de los canales estos grupos valorarán entre las diferentes alternativas⁷, según parámetros como el riesgo, la velocidad de transferencia, el volumen de los fondos, la simplicidad del canal o los costes asociados (Wittig, 2011: 9; Freeman and Ruehsen, 2013: 6), gestionando el equilibrio entre eficiencia y seguridad.

Sobre las fuentes, los grupos terroristas operan con una estructura financiera diversificada, tal como hacen las empresas legítimas, que les permite minimizar los riesgos de detección, adaptarse a cambios en su entorno y gozar de cierta autonomía financiera. Sin embargo, a diferencia de las empresas, recurren a fuentes tanto legales como ilegales (Shelley, 2020: 7). Pudiera sorprender la elección de fuentes ilegales, sin embargo, es precisamente una estrategia que responde tanto a su racionalidad instrumental como a su racionalidad adaptativa.

Como resultado de su racionalidad instrumental, los grupos terroristas elegirán las fuentes de financiación que, de entre todas las posibles, les permitan obtener la mayor cantidad de recursos al menor coste posible. En su disyuntiva entre eficiencia y seguridad, y tras realizar una evaluación de los costes y beneficios de cada una de las fuentes de financiación posibles, elegirán aquellas con las que puedan maximizar los beneficios al mínimo coste para garantizar la viabilidad económica de su actividad violenta. Al mismo tiempo, buscarán también aquellas fuentes que presenten el mínimo riesgo de detección, aunque ello reduzca su eficacia.

En ese balance entre seguridad y eficiencia, la extorsión, el secuestro, el narcotráfico, el contrabando de armas, trata de seres humanos, expolio artístico, robos o fraude con tarjeta de crédito (Azcona Pastor, Re and Azpiazu, 2011: 241; McMillan, Felmlee and Braines, 2019: 560; Brady *et al.*, 2022: 71-92), se presentan como fuentes atractivas de

7 Algunas alternativas son el transporte físico de dinero, creación de empresas pantalla, introducción en el sistema bancario, sistemas paralelos al sistema financiero como redes *hawala*, etc.

ingresos para los grupos terroristas. Aunque de elevado coste potencial, estas vías están sujetas escasa o nula regulación y supervisión, lo que les permite evadir la detección por parte de las autoridades financieras, mantener un perfil bajo. Además suele tratarse de vías más rentables que las legales por el riesgo asociado (Ogueri Ibekwe, 2022: 64). Otra de las razones por la que la financiación por vías ilegales es atractiva para los grupos terroristas es la disponibilidad de financiación que no sería posible legalmente, como es el caso del patrocinio estatal (Passas and Giménez-Salinas Framis, 2007: 3; Sanchez Medero, 2008: 51; Levi, 2010: 654; Buesa Blanco, 2016: 4).

Sin embargo, el cálculo coste-beneficio de las decisiones de financiación terrorista es complicado. Si bien las fuentes ilícitas presentan importantes atractivos, su calificación de ilegales aumenta aún más los costes ya que, independientemente de acabar financiando a grupos terroristas, a diferencia de las fuentes legales, estas fuentes constituyen por sí mismas una figura delictiva, de manera que, en caso de ser detectados, el delito sería doble. Es lo que desarrolla Masciandaro (2007): como en cualquier actividad financiera ilegal, la financiación de los grupos terroristas está sujeta a una categoría especial de costes de transacción», que se deben a que el aumento de ingresos relativos aumenta la probabilidad del descubrimiento del delito y, por tanto, de incriminación» (Masciandaro, 2007: 1, 4). Además, los grupos terroristas nacionalistas, si deciden financiarse a través del impuesto revolucionario o rescates por secuestros, se enfrentan a potenciales problemas de legitimidad.

Masciandaro (2007) argumenta que los grupos terroristas enfrentan costes significativos como pueden ser el coste de negociación con los proveedores o el coste de información para asegurarse de que las fuentes de financiación sean confiables. A pesar de ellos, la elección de las fuentes ilegales sigue siendo una estrategia racional y efectiva, pues son menos rastreables en comparación con las fuentes legales y proporcionan flexibilidad a los grupos terroristas. Por esta misma necesidad de reducir los costes de seguridad, los grupos terroristas recurren también a otras formas de financiación como las criptomonedas y las plataformas de crowdfunding en Internet (FATF, 2015: 15), que facilitan el anonimato.

Por otro lado, la financiación ilegal como resultado de su racionalidad adaptativa se explica por el hecho de que los grupos terroristas modifican su comportamiento cuando existe legislación que afecta a su eficiencia o a su seguridad (LaFree *et al.*, 2012: 10). En este sentido, parte las barreras a la financiación legal por parte de los grupos terroristas se debe al endurecimiento de las regulaciones financieras y medidas de diligencia debida en el sector financiero. Si bien son necesarias para prevenir la financiación del terrorismo, crea un dilema en las instituciones financieras ya que los grupos terroristas tienden a financiarse por la vía ilícita dado que dichas medidas aumentan los costes de seguridad. Ello empuja a que los grupos terroristas busquen nuevas formas de financiación que les permita seguir planificando y operando en la clandestinidad.

Esta constante adaptación de los grupos terroristas remite directamente a una revisión del actual régimen financiero antiterrorista. Si bien este enfoque ha tenido un éxito notable en la prevención del terrorismo, se enfrenta a limitaciones y desafíos

en su implementación y resultados que se deben, sobre todo, a la falta de cooperación internacional y a limitaciones en los planos técnico y jurídico.

3. Conclusiones

A lo largo de las páginas anteriores se ha comprobado que en las decisiones de los grupos terroristas intervienen numerosos elementos, la mayoría de los cuales son susceptibles de ser influenciados. En este sentido, la relevancia del enfoque basado en la racionalidad, tanto adaptativa como instrumental, para el estudio del terrorismo radica en la comprobación de que las decisiones tomadas por grupos terroristas no son arbitrarias, sino que son el resultado de un cuidadoso cálculo entre costes y beneficios de cada posible acción. Sin embargo, la práctica totalidad de las medidas de contraterrorismo se centra en combatir su financiación. Este régimen, aunque efectivo, se enfrenta a importantes problemas de implementación y limitaciones, de manera que se vuelve insuficiente.

Por esta razón, las pistas que proporciona el estudio de los grupos terroristas a través de la teoría de la decisión y de la racionalidad se presenta de gran utilidad para complementar este régimen, en combinación con lo aportado por otras disciplinas como la psicología, la sociología, o la política. Se ha analizado, a través del análisis de tres tipos de medidas que favorecen, bien la seguridad, bien la eficiencia, e incluso ambas, cómo algunos de los grupos terroristas más influyentes de las últimas décadas han gestionado la disyuntiva entre eficiencia y seguridad, al tiempo que tomaban en consideración otras restricciones de tipo ideológico, operativo o logístico.

El último tipo de decisiones analizadas han sido las financieras, concretamente la decisión de los grupos terroristas de financiarse a través de fuentes ilegales. Se ha llegado a la conclusión de que esta decisión responde a una estrategia tanto instrumental como adaptativa, a la luz de las actuales restricciones a la financiación a las que se enfrentan los grupos terroristas. Tras este análisis, y con los casos de estudio anteriores, queda patente que el actual régimen antiterrorista, centrado eminentemente en la financiación de estos grupos, es insuficiente.

En este sentido, el análisis del dilema del terrorista dirige directamente hacia una estrategia dual que mantenga los esfuerzos para incapacitar financieramente a los grupos terroristas, al tiempo que trate de influir en aquellos elementos sobre los que se pueda influir y ejercer presión, dado que, como actores racionales, los grupos terroristas actúan ante las medidas de seguridad.

Gracias al estudio del fenómeno del terrorismo a través de la racionalidad, se han podido obtener patrones sobre sus vulnerabilidades y puntos débiles, así como acercarnos a una mayor comprensión de la lógica tras su funcionamiento, lo que permite predecir, hasta cierto punto, su comportamiento. Así, se sabe que la tendencia actual los grupos terroristas yihadistas es hacia los llamados *soft targets*, pues para estos segundos, ello beneficia tanto la eficiencia como la seguridad. Es decir, que

aún sopesando los beneficios que le ofrece la vía ilegal con la probabilidad y costes de ser detenidos, siguen atentando. Ello indica que el coste no es lo suficientemente elevado. Por ello, no se trata tanto de aumentar la cantidad de medidas, sino la calidad o contundencia de estas, incidiendo en aquellos puntos susceptibles de influenciar.

Por ello, esta estrategia dual consiste en mediante una amenaza creíble, aumentar el coste de verse envuelto en el delito de financiación del terrorismo, tanto penal como diplomático, si el sujeto es un Estado. Dado que el resultado del cálculo coste-beneficio es diferente para cada grupo según las circunstancias que le rodean, el aumento del coste variará en cada caso.

A pesar de dicha variación, si se considera esta estrategia disuasoria es, precisamente, porque todos los grupos se comportan de manera racional y reaccionan a los cambios en su entorno de seguridad.

Bibliografía

- Ahmed, R. (2018). Terrorist Ideologies and Target Selection. *Journal of Applied Security Research*. Taylor & Francis, 13(3). DOI: 10.1080/19361610.2018.1463140.
- Anderton, C. H. y Carter, J. R. (2009). *Principles of conflict economics: A primer for social scientists, Principles of Conflict Economics: A Primer for Social Scientists*. Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9780511813474.
- Arquilla, J. and Ronfeldt, D. (2001). *The new terrorism*.
- Arquilla, J., Ronfeldt, D. F. and United States. Department of Defense. Office of the Secretary of Defense. (2001). *Networks and netwars : the future of terror, crime, and militancy*. Rand.
- Asua Batarrita, A. (2002). Concepto jurídico de terrorismo y elementos subjetivos de finalidad. Fines políticos últimos y fines de terrorismo instrumental. *Estudios Jurídicos en Memoria de José María Lindón*. Bilbao, Universidad de Deusto. Disponible en: https://www.academia.edu/36191949/concepto_juridico_de_terrorismo_y_elementos_subjetivos_de_finalidad._fines_politicos_ultimos_y_fines_de_terror_instrumental
- Azcona Pastor, J. M., Re, M. y Azpiazu, M. D. (2011). *Sociedad del bienestar, vanguardias artísticas, terrorismo y contracultura : España-Italia (1960-1990)*. Dykinson.
- Bonome, M. G. (2009). *La racionalidad en la toma de decisiones: Análisis de la teoría de la decisión de Herbert A. Simon, La racionalidad en la toma de decisiones: Analisis de la teoría de la decisión de Herbert A. Simon*. DOI: 10.4272/978-84-9745-459-9.
- Bordas Martínez, J. (2006). Reflexiones sobre la organización mercurial del terrorismo yihadista en la sociedad caleidoscópica actual. *Revista de Derecho Penal y Criminología*. 2.^a Época. Disponible en: <https://revistas.uned.es/index.php/RDPC/article/view/24938>

- Bourekba, M. (2021). Al Qaeda después de Bin Laden: descentralización y adaptación. *CIDOB*. Disponible en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/2021/al_qaeda_despues_de_bin_laden_descentralizacion_y_adaptacion
- Brady, S. et al. (2022). *Countering terrorism financing. Center of Excellence Defence Against Terrorism (COE-DAT)*. DOI: 10.1177/002070200506000102.
- Buesa Blanco, M. (2016). *Financiación del terrorismo, ICE. Revista Económica*. DOI: 10.3917/ridp.803.0561.
- Calvente Moreno, M. D. (2022). La transformación del movimiento yihadista global. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 19. Disponible en: <https://revista.ieee.es/article/view/4332/5553>
- Cramer, C. (2010). Racionalidad económica y terrorismo: una fórmula explosiva, *Análisis Político*. Vol. (70), pp. 3-24.
- Crenshaw, M. (1995). *Terrorism in context*. Pennsylvania State University Press.
- Calle, L. de la y Sánchez Cuenca, I. (2006). *The production of terrorist violence: analyzing target selection within the IRA and ETA*. Estudios / Working Papers (Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales).
- Domínguez, F. (2008). *La adaptación de ETA ante la respuesta antiterrorista*.
- Europol. (2016). *Changes in modus operandi of Islamic State terrorist attacks*. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/content/ectc>
- Ezell, B. C., Behr, J. y Collins, A. (2012). Identifying Factors that Influence Terrorist Decisions and Target Selection. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*. Vol. 9(1). DOI: 10.1515/1547-7355.1974.
- FATF. (2015). Emerging Terrorist Financing Risks. *Emerging Terrorist Financing Risks FATF Report* (October). Disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf>
- Freeman, M. y Ruehsen, M. (2013). I . Articles Terrorism Financing Methods : An Overview. *Perspectives on Terrorism*. Vol. 7(4). Disponible en: <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/279/562>
- Gill, P. et al. (2018). Terrorist Decision Making in the Context of Risk, Attack Planning, and Attack Commission. *Studies in Conflict and Terrorism*. Taylor & Francis. Vol. 43(2). DOI: 10.1080/1057610X.2018.1445501.
- Guerra Picamill, I. (2021). *Aplicación de la Teoría de Juegos a conflictos internacionales*. Disponible en: <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/125125/TFG-3444-GUERRA PICAMILL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hannigan, J. A. (1985). *The Armalite and the Ballot Box : Dilemmas of Strategy and Ideology in the Provisional IRA*. Vol. 33 (1 October).

- Herreros Vázquez, F. (2008). Confianza, elección racional y teoría de juegos. En: *Economía, sociedad y teoría de juegos*.
- Hoffman, B. (1995). Holy terror: The implications of terrorism motivated by a religious imperative. *Studies in Conflict and Terrorism*. Vol. 18(4). DOI: 10.1080/10576109508435985.
- Hoffman, B. (2004). The Changing Face of Al Qaeda and the Global War on Terrorism. *Studies in Conflict and Terrorism*. Vol. 27(6). DOI: 10.1080/10576100490519813.
- Khan, A., Ullah Khan, H. y Auf, A. (2022). An Insight Into Global Terrorist Groups : An Empirical Analysis Of Their Structure And Economic Conditions. *Higher Education Comission (HEC)*. Vol. 19(3). Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/361136086_An_Insight_Into_Global_Terrorist_Groups_An_Empirical_Analysis_Of_Their_Structure_And_Economic_Conditions?_iepl%5BgeneralViewId%5D=gooteO1wLnbcAHx1SiCWp7kAkeiYUHJVNYU3&_iepl%5Bcontexts%5D%5Bo%5D=searchReac
- Kilberg, J. (2011). *Organizing for Destruction: How Organizational Structure Affects Terrorist Group Behaviour*.
- LaFree, G. et al. (2012). Spatial and Temporal Patterns of Terrorist Attacks by ETA 1970 to 2007. *Journal of Quantitative Criminology*. Vol. 28(1). DOI: 10.1007/s10940-011-9133-y.
- Levi, M. (2010). Combating the Financing of Terrorism A History and Assessment of the Control of “Threat Finance”. *The British Journal of Criminology*. Oxford Academic. Vol. 50(4). DOI: 10.1093/bjc/azq025.
- Masciandaro, D. (2007). *Black Finance: The Economics of Money Laundering*. DOI: 10.2139/ssrn.970184.
- McAllister, I. (2004). “The Armalite and the ballot box”: Sinn Fein’s electoral strategy in Northern Ireland. *Electoral Studies*. Vol. 23(1). DOI: 10.1016/j.electstud.2003.10.002.
- McCormick, G. H. (2003). Terrorist decision making. *Annual Review of Political Science*. Vol. 6 (1), pp. 473-507. DOI: 10.1146/annurev.polisci.6.121901.085601.
- McMillan, C., Felmlee, D. and Braines, D. (2019). Dynamic Patterns of Terrorist Networks: Efficiency and Security in the Evolution of Eleven Islamic Extremist Attack Networks. *Journal of Quantitative Criminology*. Springer US. Vol. 36(3). DOI: 10.1007/s10940-019-09426-9.
- Merlos Garcia, A. (2006). *La dinámica trasnacional del terrorismo yihadista: globalización estructural y atomización operativa*.
- Morselli, C., Giguère, C. and Petit, K. (2007). The efficiency/security trade-off in criminal networks. *Social Networks*. Vol. 29(1). DOI: 10.1016/j.socnet.2006.05.001.

- Ogueri Ibekwe, E. (2022). Unbundling Illicit Activities and the Operations of Terrorist Organizations.
- Passas, N. y Giménez-Salinas Framis, A. (2007). *La financiación del terrorismo de Al-Qaeda: mitos y realidades, Inteligencia y Seguridad*. DOI: 10.5211/iys.2.article4.
- Polo, S. M. T. (2019). The quality of terrorist violence: Explaining the logic of terrorist target choice. *Journal of Peace Research*. Vol. 57(2). DOI: 10.1177/0022343319829799.
- Sánchez-Cuenca, I. (2007). The dynamics of nationalist terrorism: ETA and the IRA. *Terrorism and Political Violence*. Vol. 19(3). DOI: 10.1080/09546550701246981.
- Sánchez de Rojas Díaz, E. (2016). Las nuevas “viejas guerras” entre el terrorismo y la insurgencia. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*.
- Sanchez Medero, G. (2008). Las Fuentes de Financiación Legales e Ilegales de los Grupos Terroristas. *Revista Política y Estrategia*, N.º 112, pp. 50-74.
- Shapiro, J. N. (2008). Bureaucracy and Control in Terrorist Organizations, *International Politics*.
- Shapiro, J. N. (2013). *The terrorist's dilemma : managing violent covert organizations*. Princeton University Press.
- Shaw, M. y Mahadevan, P. (2018). When terrorism and organized crime meet. *Policy Perspectives*. Vol. 6 (October). Disponible en: https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/10/PP6-7_2018-I.pdf
- Shelley, L. I. (2020). Illicit trade and terrorism. *Perspectives on Terrorism*. Vol. 14(4).
- Sierra, J. R. (2021). Terrorismo, Legitimidad y Militancia: Un Análisis Discursivo sobre ETA. *Dados*. Vol. 64(4). DOI: 10.1590/dados.2021.64.4.246.
- Vargas Rincón, A. (2008). Una mirada a la agrupación originalmente revolucionaria que se transformó en terrorista. *Criminalidad*. Vol. 50(1).
- Wittig, T. (2011). *Understanding terrorist finance*. DOI: 10.1057/9780230316935.

Artículo recibido: 4 de noviembre de 2022

Artículo aceptado: 24 de mayo de 2023
