

# LOS COMBATIENTES «TERRORISTAS» EXTRANJEROS DE LA UNIÓN EUROPEA A LA LUZ DE LA RESOLUCIÓN 2178 (2014) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

INMACULADA MARRERO ROCHA<sup>1</sup>

## *Cómo citar/Citation*

Marrero Rocha, I. (2016). Los combatientes «terroristas» extranjeros de la Unión Europea a la luz de la Resolución 2178(2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 54, 555-594.  
doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rdce.54.04>

## **Resumen**

En la actualidad, miles de nacionales y residentes de Estados miembros de la Unión Europea se encuentran en Irak o Siria luchando en las filas de distintos grupos insurgentes, algunos de ellos calificados como organizaciones terroristas internacionales. Aunque los combatientes extranjeros europeos no son un fenómeno nuevo, sí lo es que estos individuos participen directa o indirectamente en la comisión de actos de terrorismo en suelo europeo, teniendo en cuenta que algunos de los responsables de los atentados de París de noviembre de 2015 y de Bruselas en marzo de 2016 habrían recibido entrenamiento o luchado en el frente sirio. La Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad califica a este grupo de individuos como combatientes terroristas extranjeros y recomienda a los Estados que desarrollan una serie de medidas para hacer frente al peligro que representan. El objetivo de este estudio consiste en examinar, desde la perspectiva de las relaciones internacionales, el alcance y la naturaleza del fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros nacionales o residentes en países de la Unión Europea, y las medidas que han desarrollado los

---

<sup>1</sup> Profesora Titular de Relaciones Internacionales, Universidad de Granada. E-mail: [marrero@ugr.es](mailto:marrero@ugr.es). Este trabajo ha sido financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (MINECO/FEDER) en el marco del Proyecto de Investigación DER2015-63857-R.

Estados miembros y la propia Unión para hacer frente a este peligro, y su adecuación con el contenido de la Resolución 2178.

**Palabras clave**

Combatientes extranjeros; terroristas; Unión Europea; Estados miembros; Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

**THE EUROPEAN UNION'S «FOREIGN TERRORIST FIGHTERS» IN THE LIGHT OF RESOLUTION 2178 (2014) OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL**

**Abstract**

Today, thousands of European Union Member States' nationals and residents are in Iraq or Syria fighting with different insurgent groups, some of which are classified as international terrorist organizations. Although European foreign fighters are not a new phenomenon, these individuals are directly or indirectly involved in the commission of acts of terrorism in European countries, bearing in mind that some of those responsible for the attacks in Paris in November 2015 and Brussels in March 2016 would have fought or received training at the Syrian front. Resolution 2178 (2014) of the Security Council describes this group of individuals as Foreign Terrorist Fighters and recommends that States develop a series of measures to address this threat. The aim of this study is to examine, from the International Relations perspective, the scope and nature of the phenomenon of foreign terrorist fighters in the European Union, whether they are nationals or residents, the measures that Member States and the Union itself have developed to address this danger and its relevance to the content of Resolution 2178.

**Key words**

Foreign Fighters; terrorists; European Union; member States; United Nations Security Council.

**LES COMBATTANTS «TERRORISTES» ETRANGERS DE L'UNION EUROPEENNE A LA LUMIERE DE LA RESOLUTION 2178 (2014) DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES**

**Résumé**

Des milliers de citoyens de l'Union Européenne, nationaux et résidents, se trouvent actuellement en Irak ou en Syrie, enrôlés dans les rangs de divers groupes rebelles d'insurgés, parmi lesquels figurent des groupes qualifiés de groupes terro-

ristes internationaux. Bien que les combattants européens étrangers ne constituent point un nouveau phénomène, la nouveauté réside dans la participation directe ou indirecte de ces mêmes individus dans des actes terroristes commis sur territoires européens, sachant que certains terroristes responsables des actes commis aussi bien à Paris en novembre 2015 qu'à Bruxelles, en Mars 2016, ont reçu des entraînements voire même ayant combattu sur le front syrien.

La Résolution 2178 (2014) émise par le Conseil de Sécurité qualifie ce groupe d'individus de combattants terroristes étrangers et recommande aux Etats l'adoption d'un nombre de mesures qui permettraient de faire face au danger que représente ce phénomène. L'objectif du présent travail de recherche est d'examiner, d'un point de vue des Relations Internationales, la nature et l'ampleur du phénomène des combattants terroristes étrangers nationaux ou résidents dans les pays de l'Union Européenne, les mesures prises par les Etats membres et par l'Union Européenne comme institution pour faire face à ce danger, ainsi que la compatibilité et l'adéquation de cette série de mesure avec le contenu de la Résolution 2178.

### **Mots clés**

Combattants étrangers; terroristes; Union Européenne; Etats membres; Conseil de Sécurité des Nations Unies.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. PRECISIONES CONCEPTUALES: COMBATIENTES EXTRANJEROS, COMBATIENTES TERRORISTAS EXTRANJEROS Y RADICALIZACIÓN. III. COMBATIENTES EXTRANJEROS Y SEGURIDAD EN EL TERRITORIO DE LA UNIÓN EUROPEA. IV. MEDIDAS ADOPTADAS POR LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS PARA HACER FRENTE AL FENÓMENO DE LOS COMBATIENTES TERRORISTAS EXTRANJEROS: 1. La armonización de las legislaciones de los Estados miembros en materia de lucha contra el terrorismo; 2. Aplicación de sanciones penales y administrativas a los combatientes terroristas extranjeros por parte de los Estados miembros; 3. Prevención de la radicalización, reinserción e integración. V. REFLEXIONES FINALES: HACIA UN TRATAMIENTO INTEGRAL DEL FENÓMENO DE LOS COMBATIENTES EXTRANJEROS DE LA UNIÓN EUROPEA.

---

## I. INTRODUCCIÓN

El 24 de septiembre de 2014, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por unanimidad y con el apoyo manifiesto de 120 Estados miembros de la organización, aprobó la Resolución 2178 (2014), en la que expresaba su preocupación ante el incremento de individuos que deciden viajar a países en conflicto, como Irak o Siria, para unirse a las filas de grupos terroristas, y que después regresan a sus países de origen, contribuyendo al recrudecimiento de la amenaza terrorista en sus diversas formas y poniendo en peligro los pilares que sustentan el Estado de derecho y la democracia<sup>2</sup>. La Resolución 2178 viene a engrosar la importante labor desarrollada por el Consejo de Seguridad creando normas obligatorias en el marco de la lucha contra el terrorismo internacional desde el año 2001, pero añade dos novedades importantes respecto de resoluciones anteriores<sup>3</sup>. Por una parte, es la primera vez que el Consejo

---

<sup>2</sup> Resolución 2178 (2014) de 24 de septiembre de 2014, S/RES/2178 (2014), p. 2.

<sup>3</sup> Resolución 1373 (2001) de 28 de septiembre de 2001, S/RES/1373 (2001). Véase Soledad TORRECADRADA GARCÍA-LOZANO, «La expansión de las funciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Problemas y posibles soluciones»,

de Seguridad se preocupa por el fenómeno de los combatientes extranjeros, equiparándolos a individuos que se dedican a la captación, adiestramiento y adoctrinamiento en el odio en nombre de grupos terroristas internacionales y que, incluso, participan directa o indirectamente en la planificación o perpetración de atentados terroristas, denominándolos «combatientes terroristas extranjeros». Esto supone un giro importante respecto a la consideración y al tratamiento que han tenido, a lo largo de la historia, los combatientes que luchaban junto a la insurgencia en territorios de los que no eran nacionales, ya que el Consejo de Seguridad establece una nueva tipología de combatientes extranjeros caracterizada por las actividades terroristas con las que se relacionan a los que combaten en conflictos internos de otros Estados. Por otra parte, la segunda novedad que introduce la Resolución 2178 es la propuesta de un tratamiento integral para gestionar el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros, instando a los Estados a que combinen medidas de carácter restrictivo, que tienen que ver con las mejoras en la seguridad fronteriza para impedir la salida y retorno de estos individuos o las reformas legales para tipificar y perseguir este tipo de delitos, con medidas de carácter preventivo destinadas a atajar de raíz los procesos de radicalización violenta y a rehabilitar y reinsertar en la sociedad a aquellos que los sufren.

Para los Estados miembros de la Unión Europea (UE), los combatientes extranjeros no son un fenómeno novedoso, aunque sí lo es que estos puedan participar directa o indirectamente en actos de terrorismo contra intereses, bienes y personas europeas. Al mismo tiempo, el número de europeos que se ha trasladado a Irak o Siria para combatir se ha incrementado desde 2001, de manera que en la actualidad se barajan cifras que oscilan, según las fuentes, entre los 3000 y 5000 combatientes extranjeros europeos<sup>4</sup>. La UE y sus Esta-

---

*Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 12, 2012, pp. 365-406; y Luis Miguel HINOJOSA MARTÍNEZ, «The legislative role of the Security Council in its fight against terrorism: legal, political and practical limits», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 57, núm. 2, 2008, pp. 333-359.

<sup>4</sup> En un documento preparado por el Coordinador de la lucha antiterrorista holandés, con motivo de la Presidencia holandesa de la UE, tras consultar a los Estados miembros y recibir las respuestas de 23 de ellos a los cuestionarios enviados, se calculó que de la UE habían salido unos 3.710 combatientes extranjeros. Cruzando la información de los 23 Estados miembros con otras fuentes abiertas, se calculaba que existían entre 3.922 y 4.294 combatientes de la UE, de los que 2.838 provienen de Bélgica, Francia, Alemania y Reino Unido. Además, el Estado con más combatientes extranjeros per cápita es Bélgica (Bibi VAN GINKEL y Eva ENTENMAN, *The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union. Profiles, Threats and Policies*, ICCT Research Paper, April 2016).

dos miembros ya cuentan con un amplio bagaje de medidas de cooperación antiterrorista en materia policial, judicial y de control de fronteras, teniendo en cuenta que, desde 2004, el territorio europeo ha sido escenario de diversos atentados terroristas perpetrados por células yihadistas o individuos aislados que actuaban en nombre del autoproclamado Estado Islámico de Irak y el Levante o grupos relacionados con Al-Qaeda. Antes de 2014, los Estados miembros de la UE ya habían emprendido una serie de reformas legislativas que podían frenar el éxodo de nacionales o residentes europeos a las mencionadas zonas de conflicto y, también, prevenir el retorno, además de llevar ante la justicia a los retornados. Sin embargo, la Resolución 2178 va más allá de las medidas de carácter restrictivo y, en este sentido, cabría preguntarse si la UE y sus Estados miembros están desarrollando políticas adecuadas para impedir que jóvenes nacionales o residentes en sus territorios decidan convertirse en combatientes, viajar a Siria o Irak y, posteriormente, participar en delitos de terrorismo.

El objetivo de este estudio consiste en examinar, desde la perspectiva de las relaciones internacionales, el alcance y la naturaleza del fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros nacionales o residentes en Estados miembros de la UE, a la vez que analizar las medidas que ya han adoptado los Estados y la propia Unión, y su adecuación con el tratamiento integral, que combina acciones de carácter represivo y preventivo, como recoge la Resolución 2178, teniendo en cuenta las peculiaridades de este colectivo y el peligro que realmente representa. Para la consecución de estos objetivos, en un primer apartado se ofrecerán una serie de precisiones conceptuales que nos permitan distinguir los combatientes terroristas extranjeros, a los que se refiere la Resolución 2178 (2014), de otros combatientes extranjeros. En un segundo apartado, se abordarán los datos existentes sobre los combatientes extranjeros de la UE, cómo se determina si han cometido o tienen intenciones de cometer delitos de terrorismo y cuál es el alcance del peligro que suponen para la seguridad de la Unión y sus Estados miembros. En tercer lugar, se examinarán las políticas que han desarrollado los Estados miembros y la propia UE a partir de medidas legislativas, administrativas y judiciales para hacer frente a este peligro y, también, otras actuaciones que tienen una dimensión más cercana a la intervención social y que proporcionan un tratamiento de carácter preventivo al fenómeno objeto de estudio. Y, por último, en un apartado final de reflexiones, se hará una valoración sobre la adecuación de las medidas adoptadas por la UE y sus Estados miembros para el tratamiento del fenómeno de los combatientes extranjeros en el territorio de la Unión.

## II. PRECISIONES CONCEPTUALES: COMBATIENTES EXTRANJEROS, COMBATIENTES TERRORISTAS EXTRANJEROS Y RADICALIZACIÓN

Los combatientes extranjeros de nacionalidad europea no son algo novedoso ni para la UE ni para sus Estados miembros. Se calcula que durante las décadas de los ochenta y los noventa alrededor de tres decenas de miles de combatientes europeos musulmanes nutrieron las filas de la insurgencia en los conflictos de Afganistán, Bosnia-Herzegovina, Chechenia, Cachemira o Somalia, sin que sus Estados de origen impidiesen estos viajes o les llevaran ante la justicia una vez regresaban a suelo europeo<sup>5</sup>. La gran mayoría profesaba la versión sunní salafista del islam y dentro de esa corriente del Islam la tendencia que asume la obligación de llevar a cabo una lucha armada contra los infieles (yihad)<sup>6</sup>. Desde el comienzo de la guerra en Siria, se ha incrementado de manera sustancial el flujo de combatientes extranjeros europeos que se reconocen como seguidores de la misma ideología religiosa.

Pero no solo europeos de religión musulmana han actuado como combatientes extranjeros, sino que otros lo hicieron por razones ideológicas, y el ejemplo más claro de ello fue la Guerra Civil de España, en la que participaron miles de combatientes, en su mayoría de nacionalidad europea<sup>7</sup>. También hoy en día hay europeos luchando en territorio iraquí y sirio pero, en las filas de

<sup>5</sup> Bram PEETERS, *Choosing Battles. A Cross-Case Analysis of Seven Muslim Foreign Fighters Mobilization (1980-2014)*, Masterthesis, Utrecht University, 2014. Arasli calcula que, al menos, unos 30.000 musulmanes han participado en 18 conflictos armados como combatientes extranjeros en los ochenta y noventa (Joseph E. ARASLI, *Archipelago SYRAH. Jihadist Foreign Fighters from A to Z. 200 Essential Facts You Need to Know about Jihadist Expeditionary Warfare in the Middle East*, Teknur, Bakur, 2015, p. 69).

<sup>6</sup> Daan WEGGEMANS, Edwin BAKKER y Peter GROL, «Who Are They and Why They Go? The Radicalization and Preparatory Processes of Dutch Jihadist Foreign Fighters», *Perspectives on Terrorism*, vol. 8, núm. 2, 2014, pp. 1-7.

<sup>7</sup> Resulta curioso que, entre los 35.000 y los 50.000 combatientes extranjeros que acudieron para la luchar en suelo español, al menos 1.600 brigadistas fuesen belgas, teniendo en cuenta que hoy es el país con más combatientes extranjeros per cápita (Rik COOLSAET, «Facing The Fourth Foreign Fighters Wave. What Drives Europeans to Syria, and to Islamic State? Insight from Belgian Case», *Egmon Paper*, núm. 81, Royal Institute of International Relations, March 2016, pp. 1-52, p. 15). Sobre los brigadistas europeos en la Guerra Civil española, Haim LEVENBERG, *Military Preparations of the Arab Community of Palestine, 1945-1948*, Frank Cass, Portland, 1993, pp. 41-43 y Verle, B. JOHNSTONS, *Legions of Babel: The International Brigades in the Spanish Civil War*, Penn State University Press, University Park, 1967, p. 37.

las milicias kurdas, por motivaciones religiosas cristianas, y otros, en Ucrania, se han enrolado tanto en las milicias prorrusas como en las filas de ejército gubernamental por motivos políticos<sup>8</sup>. La figura del combatiente extranjero es un fenómeno vigente, que sigue atrayendo a ciudadanos de la UE y que no está exclusivamente relacionado con el islam radical, sino que puede tener raíces religiosas diversas y, también, seculares. De ahí que las definiciones más utilizadas de combatientes extranjeros no incluyan un tipo de motivación concreta, considerándolos, como señala David Malet, individuos que no son nacionales de los países en los que se unen a la insurgencia durante un conflicto civil<sup>9</sup>. Además, Thomas Hegghammer añade que no deben tener lazos previos con el Estado o las distintas facciones en conflicto, ni pertenecer a una organización militar oficial o perseguir un fin lucrativo, para diferenciarlos de los mercenarios, aunque los combatientes extranjeros normalmente perciben una paga o compensación económica por su condición de soldados de la insurgencia<sup>10</sup>.

Según recoge la Resolución 2178, se califica como combatientes terroristas extranjeros a «las personas que viajan a un Estado distinto de su residencia

---

<sup>8</sup> En el informe final del Proyecto Europeo EURAD ([www.euradinfo.eu](http://www.euradinfo.eu)) se ofrecen un número elevado de entrevistas de combatientes extranjeros no islamistas que, en la actualidad, combaten por las milicias cristianas Dwekh Nawsha en el lado kurdo. Igualmente, se entrevistan a número interesante de milicianos italianos que luchan en las filas de las fuerzas ucranianas en contra de los independentistas prorrusos (Sergio BIANCHI, *Is Islamism a Threat? A New Comprehensive Model to Counter the Obscure Heart of Radicalism*, Agenfor Media, Roma, EURAD Project, 2015, pp. 26-35; e «Italian Right Wing Extremists As Foreign Fighters in Ukrania», *Foreign Fighters: A Critical Analysis, Annex 2*, Agenfor Media, 2014, <http://www.agenformedia.com>, (consultado por última vez el 22-5-2016).

<sup>9</sup> David MALET, *The Foreign Fighter Project* (2007), <http://www.foreignfighter.com> y *Foreign Fighters: Transnational Identity in Civil Conflicts* (2009), [http://www.proquest.com/products\\_umi/dissertations](http://www.proquest.com/products_umi/dissertations) (consultado por última vez el 22-4-2016), y *Foreign Fighters: Transnational identity in Civil Conflicts*, Oxford University Press, New York, 2013, p. 9.

<sup>10</sup> Thomas HEGGHAMMER, «The Rise of Muslim Foreign Fighters. Islam and the Globalization of Jihad», *International Security*, vol. 35, núm. 3, 2010/2011, pp. 53-94 y pp. 57-58; Niall CANNY, «Mercenary World: A Legal Analysis of the International Problem of Mercenarism», *University College Dublin Law Review*, vol. 3, 2003, pp. 33-56, y Hin-Yan LIU, «Mercenaries in Libya: Ramifications of the Treatment of 'Armed Mercenary Personnel' under the Arms Embargo for Private Military Company Contractors», *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 16, núm. 2, 2011, pp. 293-319.

o nacionalidad con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o de proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, incluso en relación con conflictos armados»<sup>11</sup>. Son tres los elementos que diferencian a los que actualmente viajan a Siria o Irak, y que se consideran combatientes terroristas extranjeros, de las olas de combatientes extranjeros europeos de ideología islamista radical de los años ochenta y noventa. El primer elemento consiste en que muchos de ellos engrosan las filas del autoproclamado Estado Islámico de Irak y el Levante («Estado Islámico», en adelante), el Frente Al-Nusra y otras células, entidades afiliadas o grupos escindidos o derivados de Al-Qaeda, considerados grupos terroristas según las Resoluciones 1267 (1999) y 1989 (2011) del Consejo de Seguridad. Por tanto, son los conflictos de Siria e Irak y las afiliaciones de los combatientes extranjeros a determinados grupos insurgentes que participan en estos conflictos los que han determinado el contenido de la Resolución 2178. El segundo elemento es la probabilidad de que estos individuos participen directamente o indirectamente en la comisión de delitos de terrorismo en las zonas de combate. Y el tercer elemento, y más importante, es la intención que estos combatientes puedan tener de atacar contra bienes y personas en territorio europeo.

En definitiva, la definición de combatiente terrorista extranjero construida por el Consejo de Seguridad se basa en la intencionalidad de este de cometer actos terroristas o delitos ligados al terrorismo, tanto en las zonas de conflicto a las que se traslada como en el territorio del que es nacional o residente una vez regrese. Esta definición implica una investigación, caso por caso, para obtener pruebas y demostrar la afiliación y la intencionalidad del individuo de cometer delitos de terrorismo o los delitos que ya haya cometido. Además, en el transcurso de esas investigaciones puede que se descubra que los combatientes extranjeros deben ser acusados de crímenes contra la humanidad si han perpetrado actos tales como asesinatos, encarcelamientos, severas privaciones de libertades físicas, tortura o trato inhumano<sup>12</sup>. Incluso las matanzas de alauitas, kurdos y cristianos en Siria podrían considerarse como genocidio. También podrían ser acusados de crímenes de guerra en aplicación del art. 3 del Convenio de Ginebra, a pesar de ser un conflicto armado no internacio-

<sup>11</sup> Resolución 2178 (2014), cit., nota 1, pp. 2-3.

<sup>12</sup> Human Rights Watch, «You Can Still See Their Blood», Executions, Indiscriminate Shootings, and Hostage Taking by Opposition Forces in Latakia Countryside, 2013, [http://www.hrw/sites/default/files/reports/syria1013\\_ForUpload.pdf](http://www.hrw/sites/default/files/reports/syria1013_ForUpload.pdf), p. 5 (consultado por última vez el 19-3-2016).

nal<sup>13</sup>. En este sentido, la Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra afirma que existe un acuerdo generalizado sobre que los crímenes de guerra que suponen una seria violación del derecho internacional humanitario no solo pueden ser cometidos en conflictos armados internacionales, sino también en conflictos armados de naturaleza no internacional<sup>14</sup>. Además, el Comité Internacional de la Cruz Roja ha afirmado que los combatientes extranjeros que participan en un conflicto armado están sujetos al derecho internacional humanitario, independientemente de que el conflicto sea o no de carácter internacional<sup>15</sup>.

Desafortunadamente, existe una importante confusión entre el grupo de combatientes extranjeros y otros individuos o grupos de individuos relacionados con el terrorismo. Nos estamos refiriendo, por ejemplo, a la célula terrorista que se crea en el interior de un Estado y que no está vinculada realmente a una organización jerárquicamente superior, aunque sus integrantes tengan lazos con organizaciones terroristas internacionales, y alguno de ellos pueda haber sido combatiente extranjero o tener la intención de serlo en el futuro<sup>16</sup>. Igualmente, también se les confunde con individuos aislados, llamados lobos solitarios, que en ocasiones tienen problemas mentales, y que sufren un proceso de radicalización mediante la asimilación de mensajes que reciben desde la red, que les puede llevar a cometer atentados terroristas en nombre de la organización con la que más empatía tienen y la que les proporciona los medios, aunque, en ocasiones, es la propia organización terrorista la que ren-

---

<sup>13</sup> Art. 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949; Jean PICTET, *Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)*, CICR - Plaza & Janés Editores Colombia S. A., 1998; y Andrea DE GUTTRY, Francesca CAPONE y Christophe PAULUSSEN, *Foreign Fighters under International Law and Beyond*, Springer, The Hague, 2016, pp. 141-228.

<sup>14</sup> «Syria: Applicable International Law», Rule of Law in Armed Conflicts Projects, 13 July 2012, [http://www.geneva\\_academy.ch/RULAC/applicable International Law.php?id state=211](http://www.geneva_academy.ch/RULAC/applicable%20International%20Law.php?id%20state=211) (consultado por última vez el 29-4-2016).

<sup>15</sup> International Committee of the Red Cross, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts Report*, Geneva, October 2015, 321C/15/11.32, pp. 19-20.

<sup>16</sup> Javier JORDÁN ENAMORADO, «Incidencia del terrorismo yihadista en Estados Unidos y Europa Occidental. Un análisis comparado», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 37, 2015, pp 87-117, p. 93.

tabiliza la situación y asume la autoría, sin haber dirigido la acción terrorista del individuo<sup>17</sup>.

Ahora bien, en lo que sí coinciden numerosos autores a la hora de examinar las características de los combatientes terroristas extranjeros, independientemente de su motivación y de otros individuos que puedan participar directa o indirectamente en acciones terroristas, es el proceso de radicalización del que han sido objeto. Pressman define la radicalización como «el proceso por el que se asume un sistema de creencias extremo y la voluntad de utilizar, apoyar o facilitar la violencia y el miedo como método para promover cambios en la sociedad»<sup>18</sup>. Mientras que para Hoffman, el terrorismo religioso no es el islam u otras religiones en nombre de las cuales se han desarrollado actos violentos, sino que es «un tipo de violencia motivada por la creencia absoluta de que un poder sobrenatural ha decidido y dirige actos violentos terroristas para mayor gloria de la fe. Los actos cometidos en nombre de la fe serán perdonados por unos poderes supramundanos e incluso recompensados en la otra vida»<sup>19</sup>. Es más, un individuo puede llegar a ser un radical religioso y decidir promover sus ideas, apoyar la lucha armada de otros o, incluso, participar directamente en un conflicto armado para promover sus ideales religiosos, como es el caso de los combatientes extranjeros con motivaciones islamistas, sin participar directa o indirectamente en la comisión de actos terroristas.

Teniendo en cuenta que en Siria e Irak operan decenas de grupos armados que cuentan con extranjeros entre sus filas<sup>20</sup>, resulta complejo identificar a los individuos que se unen a grupos insurgentes que han sido calificados

---

<sup>17</sup> Mario TOBOSO, «El terrorismo individual durante el año 2014: ¿Un fenómeno marginal o una tendencia al alza?», *Análisis GESI*, 4/2014, Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, <http://www.seguridadinternacional.es> (consultado por última vez el 12-4-2016).

<sup>18</sup> Elaine PRESSMAN, «Exploring the Sources of Radicalization and Violent Radicalization: Some Transatlantic Perspectives», *Journal of Security Issues*, vol. 2, núm. 2010, pp. 479-494, p. 482.

<sup>19</sup> Bruce HOFFMAN, *Inside Terrorism*, Columbia University Press, New York, 1998, p. 38.

<sup>20</sup> Se calcula que, al menos, un 30% de los combatientes extranjeros son conversos, pero Oliver Roy afirmaba que solo el 10% de los combatientes lo hacen por motivaciones exclusivamente religiosas y que el 90% restante utilizan la religión como un motor pero libran una lucha personal, necesitan una aventura, una venganza o un lugar donde encajar mejor (Olivier RO, «Radicalisation and Deradicalisation», *International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR), Perspectives on Radicalization and Political Violence: Papers from the First International Conference on Radicalisation and Political Violence*, London, 2008).

como terroristas, participan en actos de terrorismo durante su intervención en el conflicto y, una vez abandonan el conflicto, desarrollan un actividad terrorista en sus Estados de origen u otros Estados, como se analizará en el siguiente apartado<sup>21</sup>.

### III. COMBATIENTES EXTRANJEROS Y SEGURIDAD EN EL TERRITORIO DE LA UNIÓN EUROPEA

Hasta el comienzo de la guerra en Siria, los combatientes extranjeros no habían sido considerados como un peligro para la seguridad europea, a pesar de que muchos de ellos, de ideología islamista radical, habían salido del territorio europeo y participado en conflictos armados para hacer la yihad. Sin embargo, en la actualidad existen dos factores que están haciendo de los combatientes extranjeros un peligro para la seguridad europea. El primero de ellos es el incremento exponencial del número de personas que deciden abandonar el suelo europeo para ir a luchar a Siria e Irak<sup>22</sup>. Se calcula que desde los inicios

<sup>21</sup> En un estudio realizado por Bianchi entre 2014 y 2015, mediante una muestra de radicales religiosos, incluidos algunos terroristas suicidas, se puso de manifiesto que los conocimientos religiosos de estos individuos eran muy escasos y que su motivación tenía más relación con la lealtad hacia la comunidad religiosa con la que se identificaban y a la que creen defender al encontrarse en grave peligro (Sergio BIANCHI, *Is Islamism a Threat?*, Agenfor Media, Roma, 2015 y *Jihadist Radicalization in European Prisons. Experimental Project for the Identification of Jihadist Radicalization in European Prisons*, Rimini, Agenfor Publishing, 2001).

<sup>22</sup> El *International Center for Counter-Terrorism* de La Haya, a principios de 2013, calculó que entre 135 y 590 combatientes extranjeros europeos se habían desplazado a Siria (Aaron Y. ZELIN, «ICSR Insight: European Foreign Fighters in Syria» <http://icsr.archivestud.io/category/publications/insights>, 2013, consultado por última vez el 24.4.2016). En abril del mismo año, la cifra de europeos en Siria era de entre 135 y 590 y solo unos meses más tarde había pasado a ser de entre 396 y 1.937, de manera que los europeos representaban un total del 18% de los combatientes extranjeros en la zona (Aaron Y. ZELIN, *ICSR Insight: Up to 11.000 Foreign Fighters in Syria; Steep Rise Among Western Europeans*, December 2013, [http://icsr.info/2013/12\\_](http://icsr.info/2013/12_) consultado por última vez el 20-4-2016). Según el National Government, Pew Research, en 2014, alrededor de 800 ciudadanos rusos, 700 franceses, 500 británicos, 300 alemanes, 250 belgas, 120 holandeses, 100 norteamericanos, 250 australianos, 100 daneses, 50 noruegos, 30 irlandeses y 30 suecos se encontraban combatiendo en Siria ([http://yle.fi/uutiset/cnn\\_finland\\_tops\\_list\\_of\\_countries\\_with\\_muslim\\_fighters\\_in\\_syria/7446816](http://yle.fi/uutiset/cnn_finland_tops_list_of_countries_with_muslim_fighters_in_syria/7446816), consultado por última vez el 14-04-2016)). Sin embargo, las autoridades alemanas afirmaron en enero de 2015 que había 600 y no 400 alemanes luchando en Siria, y

de la guerra en Siria, entre 25 000 y 30 000 individuos de 104 nacionalidades distintas han ido a combatir a este conflicto; de ellos se calcula que los combatientes procedentes del territorio de la UE podrían representar casi el 20 % del total<sup>23</sup>. Ahora bien, ninguno de los datos garantiza que absolutamente todos los que viajan a Siria e Irak lo hagan para hacer la yihad uniéndose a grupos terroristas. Muchos estudios de caso demuestran que algunos se unen a grupos insurgentes, de ideología islamista o de otras ideologías, que no han sido calificados como terroristas, y otros simplemente trabajan en el marco de organizaciones no gubernamentales musulmanas que están sobre el terreno<sup>24</sup>. Otro de los datos más alarmantes es el número de mujeres que se han trasladado a Siria en los últimos años, lo que marca una diferencia con respecto al género de los combatientes extranjeros europeos en las campañas bélicas de las últimas décadas<sup>25</sup>.

La cifras que presentan las autoridades de los Estados de la UE, institutos de investigación y *think tanks* no resultan demasiado convincentes, teniendo en cuenta la diversidad de los resultados que ofrecen. Sus principales fuentes son las investigaciones de los servicios de seguridad de los Estados, que en muchas ocasiones obtienen sus datos de la misma propaganda que hacen los grupos insurgentes terroristas en la red, donde estos grupos exageran sus logros y el número de combatientes que tienen en sus filas. También se consiguen datos gracias a las confesiones obtenidas en detenciones e informaciones provenientes de individuos que tratan de regresar o viajar a Siria e Irak. En este escenario, solo son posibles las estimaciones en amplias horquillas de números redondos, que además varían sustancialmente dependiendo de la entidad que

---

tenían datos concretos de 378 individuos. El 89% eran hombres y la media de edad era 26,5 años (ICSR Insight: German Foreign Fighters In Syria and Iraq, <http://icsr.info/2015/01/icsr-insight-german-foreign-fighters-syria-iraq>, consultado por última vez el 24-3-2016).

<sup>23</sup> Se supone que la progresión de cifras ha sido la siguiente: 1.000 en 2011, 3.500 en 2012, 5.500 en 2013, 18.000 en 2014 y más de 25.000 en septiembre de 2015 (Alex O. SCHMID, «Foreign (Terrorist) Fighter Estimates: Conceptual and Data Issues», Centre for Counter-Terrorism, October 2015, pp. 1-26).

<sup>24</sup> José CIRO MARTÍNEZ y Brent ENG, «The Unintended Consequences of Emergency Food Aid: Neutrality, Sovereignty and Politics in Syrian Civil War, 2012-2015», *International Affairs*, vol. 92, núm. 1, 2016, pp. 153-173.

<sup>25</sup> Naureen Chowdhury FINK, «Counter-Terrorism Efforts Must Focus on Roles of Women», *Straits Times*, 19 September 2014; y Melissa SIM, «Behind the Veil of Foreign Jihadi Brides», *Sunday Times*, 14 September, 2014.

las elabore<sup>26</sup>. No existe manera de comprobar sobre el terreno el número de combatientes europeos que se encuentran haciendo la yihad y, de entre esos, cuántos han cometido o planean cometer actos de terrorismo ya que, hasta la fecha, todos los que se marchaban simplemente se les consideraba combatientes extranjeros<sup>27</sup>. Sin embargo, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ofreció los primeros datos sobre el número de combatientes terroristas extranjeros, lo que era de esperar habiendo sido el primero en tipificar a este colectivo. Sin especificar la metodología empleada, el Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad, establecido en virtud a la Resolución 1373 (2001), ha ofrecido cifras de combatientes terroristas extranjeros que curiosamente se acercan mucho a las que existen sobre combatientes extranjeros, lo que nos hace sospechar que se ha contabilizado a cualquier tipo de combatiente extranjero como terrorista<sup>28</sup>. Aunque es complicado cuantificar el número de combatientes extranjeros que son combatientes terroristas, sí

<sup>26</sup> En un estudio muy reciente, se ponía de manifiesto la diversidad de metodologías que utilizan los Estados miembros de la UE para ofrecer cifras sobre el número de combatientes extranjeros de sus territorios (Bibi VAN GINKEL y Eva ENTENMAN, *The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union. Profiles, Threats and Policies*, op. cit., nota 3, pp. 64-67). Véase Foreign Policy Research Institute, «Foreign Fighters in Syria and Beyond», FPRI, Symposium and Webcast, 23/11/2013 y <http://icsr.info/2013/12/icsr-insight-11000-foreign-fighters-syria-steep-rise-among-western-Europeans/> (consultado por última vez el 28-02-2016). Véase también las cifras que ofreció el *Institute for Strategic Dialogue*, en 2014, cuando señalaba que entre 6000 y 10000 combatientes extranjeros se trasladaron anualmente a Siria, de los que un 10% eran europeos (Rachel BRIGGD y Ross y FRENETT, «Foreign Fighters, The Challenge of Counter-Narratives», *Policy Report*, 2014, pp. 1-19, pp. 8-9).

<sup>27</sup> De hecho, el primer ministro de Francia, Manuel Valls, afirmó, en abril de 2016, que 609 nacionales franceses estaban residiendo en los territorios de Siria e Irak controlados por el Estado Islámico, entre los que se encontraban 283 hombres y 18 mujeres. En ningún momento pudo decir cuántos de ellos podrían considerarse combatientes extranjeros terroristas («Suicide Bombers in Brussels had Known Links to Paris Attacks», *The Guardian*, 05.04.2016).

<sup>28</sup> Alemania 740, Bélgica 180, Dinamarca 115, Finlandia 40, Francia 500, Irlanda 10, Italia 30, Países Bajos 200, Reino Unido 750 a 1.000. Además, se calcula que 550 mujeres europeas han viajado al territorio controlado por el Estado Islámico. En algunos Estados, la proporción de mujeres reclutadas está entre el 10% y 20% del total de los combatientes terroristas extranjeros (Alemania 10, Bélgica 20, Finlandia 20, Francia 29). Véase el Tercer Informe sobre la Aplicación de la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad sobre los Estados afectados por los combatientes terroristas extranjeros, anexo a la Carta de fecha de 15 de diciembre de 2015 dirigida a la presidenta del Consejo de Seguridad por la presidenta del Comité del Consejo del

existen algunos análisis sobre las distintas intenciones que pueden desarrollar los combatientes extranjeros y cuándo esas intenciones podrían incluirlos en el grupo de combatientes extranjeros terroristas.

El segundo factor que hace de los combatientes extranjeros un peligro para la seguridad europea es la intencionalidad terrorista que estos pueden desarrollar, teniendo en cuenta que gracias al proceso de radicalización sufrido han sido capaces de abandonar sus países y arriesgar sus vidas para unirse a grupos insurgentes terroristas. Existe el convencimiento de que el combatiente extranjero europeo que viaja a Siria o a Irak lo hace para unirse a las filas del Estado Islámico o Al-Nusra, pero realmente se conoce bastante poco sobre las distintas opciones que toman las personas que viajan a estos dos territorios en conflicto. Reed, De Roy Van Zuijdewijn y Bakker han elaborado un modelo de análisis que engloba esas opciones y que resulta de gran utilidad a la hora de demostrar a las autoridades de los Estados miembros y de la UE que se están inclinando por una simplificación y criminalización excesiva, presuponiendo la conducta y actividades que desarrollan los combatientes extranjeros siempre como terroristas<sup>29</sup>. En su estudio, estos investigadores establecen tres itinerarios que puede recorrer un combatiente: 1) muerte, 2) permanencia en territorio sirio o iraquí o 3) abandono del territorio sirio o iraquí.

El primer itinerario es bastante probable teniendo en cuenta los niveles de mortalidad en combate que se barajan en ambos territorios<sup>30</sup>. Dentro del segundo itinerario, la permanencia en el territorio de Siria e Irak, los combatientes cuentan con varias opciones. La primera opción consiste en permanecer en estos países y seguir luchando dentro de un grupo insurgente. La segunda opción conlleva la participación en actividades terroristas en territorio sirio o iraquí en el marco de grupos insurgentes terroristas o ayudar a preparar

---

Consejo de Seguridad establecido en virtud de la Resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo, S/2015/975, pp. 11-14.

<sup>29</sup> Alastair REED, Jeanine DE ROY VAN ZUIJDEWIJN y Edwin BAKKER, *Pathways of Foreign Fighters: Policy Options and Their (Un)Intended Consequences*, International Centre for Counter-Terrorism, The Hague, April, 2015, [http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Reed-De-Roy-Van-Zuijdewijn-Bakker-Pathways-Of-Foreign-Fighters-Policy-Options-And-Their-Un-Intended-Consequences-April2015\(1\).pdf](http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Reed-De-Roy-Van-Zuijdewijn-Bakker-Pathways-Of-Foreign-Fighters-Policy-Options-And-Their-Un-Intended-Consequences-April2015(1).pdf), consultado por última vez el 28-3-2016, pp. 1-19.

<sup>30</sup> Según el documento preparado por el Coordinador de la lucha antiterrorista holandés, con motivo de la Presidencia holandesa de la UE, el 14% de los combatientes extranjeros de la UE ha fallecido en Siria e Irak, el 9% se encuentra en paradero desconocido, el 40% permanece en el extranjero y el 30% retorna a territorio europeo (Bibi VAN GINKEL y Eva ENTENMAN, *The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union. Profiles, Threats and Policies*, loc. cit., nota 3, pp. 49 y ss.).

atentados terroristas que serán perpetrados en otros países. La tercera opción sería dejar al grupo terrorista para enrolarse en la filas de otro grupo terrorista. Por último, podría optar por dejar las armas y ocupar un rol de carácter pacífico entre las comunidades que habitan en estos territorios, como son las labores de voluntariado o ayuda humanitarias. Algunos combatientes extranjeros han optado por integrarse pacíficamente en estas sociedades y establecer su propia familia. El tercer itinerario consistiría en volver a sus países de origen, a Europa en el caso de los combatientes europeos, o viajar a otros países no occidentales. En el primer caso, el retorno puede ir sucedido de una integración pacífica, dentro de la cual el individuo puede adoptar diversos tipos de roles. Puede convertirse en un agente activo contra la narrativa de la radicalización y la yihad, también podría seguir siendo una persona activista de sus ideas y valores religiosos pero adoptando una posición pacífica o, simplemente, no participando en algún tipo de activismo e intentando seguir con su vida anterior a su condición de combatiente. También es cierto que después del retorno a Europa el combatiente puede tener la intención de participar, de alguna manera, en el desarrollo de actividades terroristas en suelo europeo o en otros países no europeos. En el segundo caso, aquellos combatientes extranjeros europeos que deciden abandonar Siria o Irak pueden seguir combatiendo por causas similares en otros territorios, o bien enrolarse en algún grupo terrorista en territorios que no estén en situación de conflicto, pero que se han convertido en una especie de santuario de terroristas. Finalmente, también pueden integrarse en otras sociedades desarrollando actividades pacíficas, sean o no activistas islamistas o contrarios a la narrativa yihadista.

Es evidente que solo en los itinerarios dos y tres existen opciones que podrían suponer un peligro real para la seguridad de los ciudadanos europeos. Dentro del segundo itinerario, nos referimos a los casos en los que los individuos permanecen en el territorio de Siria e Irak organizando actividades terroristas contra los Estados europeos. En el caso del tercer itinerario, suponen una amenaza aquellos que optan por regresar a territorio europeo y desde allí participan en actividades terroristas o deciden establecerse en territorio de países no occidentales para organizar o perpetrar actos de terrorismo contra Europa, sus ciudadanos, bienes o intereses. La actuación de la UE y sus Estados miembros se ha focalizado, fundamentalmente, en los combatientes retornados que podrían participar directa o indirectamente en actos terroristas en suelo de la Unión, pero la operación más compleja a la que se enfrentan consiste en identificar a los retornados que han luchado junto a grupos terroristas insurgentes y determinar en qué tipo de acciones han participado.

Tampoco se conocen los grupos y subgrupos en los que estos individuos se han insertado y para los que han luchado, o qué tipo de acciones milita-

res o simplemente de apoyo han realizado<sup>31</sup>. No podemos determinar si han sufrido un proceso mayor de radicalización durante su participación en el combate y están dispuestos a perpetrar actos terroristas en sus propios países o si, por el contrario, han vuelto desilusionados o traumatizados<sup>32</sup>. De hecho, el Comité contra el terrorismo del Consejo de Seguridad reconoce que existen pocos datos sobre los combatientes que regresan a sus países de origen desde Siria e Irak, y que muy pocos combatientes extranjeros parecen participar en actividades terroristas tras su regreso. Ahora bien, advierte que los ataques procedentes de antiguos combatientes extranjeros podrían llegar a ser mucho más letales y eficaces, teniendo en cuenta que han recibido formación por parte de los grupos terroristas con los que han luchado y tienen más experiencia que otros individuos. Además de perpetrar ataques terroristas, podrían apoyar los ataques que vayan a cometer otros, reclutándolos, entrenándolos y proporcionándoles conocimientos técnicos adecuados. También podrían crear células terroristas o recaudar recursos para sufragar los viajes de los futuros combatientes terroristas extranjeros o para la comisión de actos terroristas<sup>33</sup>.

Según Bakker, Paulussen y Entenmann, para poder evaluar el peligro que suponen los retornados desde Siria es necesario contar con una serie de datos: a) confirmar que el individuo efectivamente ha estado en Siria,

---

<sup>31</sup> Las intenciones que pueden tener a la hora de su regreso a casa dependen del perfil de estos individuos y muchos estudios apuntan a un sujeto de clase social media baja, con problemas de integración y de autoestima, que necesita reconocerse como miembro de una comunidad transnacional a la que defender, pero, también, podemos encontrarlos deportistas de éxito, como Deso Dogg, criminales, legionarios o aventureros. Sobre esta cuestión, véase Manuel MOYANO y Humberto TRUJILLO, *Radicalización islamista y terrorismo. Claves psicosociales*, Universidad de Granada, Granada, 2013; Luis DE LA CORTE, Arie KRUGLANSKI, Jesús DE MIGUEL, José Manuel SABUCEDO y Darío DÍAZ, «Siete principios psicosociales para explicar el terrorismo», *Psicothema*, vol. 19, núm. 3, 2007, pp. 367-374; José Miguel SABUCEDO, Amalio BLANCO y Luis DE LA CORTE, «Beliefs which legitimize political violence against the innocent», *Psicothema*, vol. 15, 2003, pp. 550-555, y Sergio BIANCHI, *Foreign Fighters: Critical Analysis for Different Models of Exit Strategies*, EURAD Project, Agenfor Media, Roma, 2015.

<sup>32</sup> Edwin BAKKER, Christophe PAULUSSEN y Eva ENTENMANN: «Dealing with European Foreign Fighters in Syria. Governance Challenges and Legal Implications», *ICCT Research Paper*, International Centre for Counter-Terrorism, December 2013, pp. 1-19.

<sup>33</sup> Tercer Informe sobre la Aplicación de la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad por los Estados afectados por los combatientes terroristas extranjeros, cit., nota 27, p. 61.

b) determinar las razones por las que se desplazó al país, c) comprobar las actividades que realizó, y la localización y el contexto en el que se produjeron, d) comprobar que efectivamente se trata de un retornado y e) conocer las razones por las que decidió regresar<sup>34</sup>. Y Baker y De Roy Van Zuijdwijn argumentan que la probabilidad de que los combatientes extranjeros retornados a Europa se viesen envueltos en cualquier acción terrorista es muy baja, pero el impacto que ello tendría si ocurriese sería muy alto. Estos dos investigadores han relatado incidentes con escasa gravedad, en su mayoría perpetrados por antiguos combatientes extranjeros de nacionalidad no europea, pero que sí decidieron llevar a cabo sus acciones en suelo europeo. Desde 2011 hasta los atentados de París de 2015, se produjeron seis atentados terroristas perpetrados por cuatro personas en suelo europeo en los que murieron 33 personas. La mitad de esos ataques tenían como objetivo a la comunidad judía, y solo se sospechó que Mohammed Merah, francés de origen argelino y autor del atentado en el museo judío de Bruselas, habría luchado en Siria en las filas del Estado Islámico, aunque nunca ha podido demostrarse<sup>35</sup>. En un estudio muy interesante realizado por Pino Arlacchi, se pone de manifiesto que solo 16 de los 1682 ataques terroristas perpetrados en Europa, entre 2006 y 2013, han tenido una inspiración islamista, por lo que el peligro potencial de los combatientes extranjeros debe de medirse de individuo a individuo<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Edwin BAKKER, Christophe PAULUSSEN y Eva ENTENMANN, «Dealing with European Foreign Fighters in Syria. Governance Challenges and Legal Implications», *loc. cit.*, nota 31, p. 6.

<sup>35</sup> Edwin BAKKER y Jeanine de ROY VAN ZUIJDEWIJN, «Jihadist Foreign Fighter Phenomenon in Western Europe: A Low Probability, High Impact Threat», *ICCT Research Paper*, International Centre for Counter-Terrorism, October, 2015.

<sup>36</sup> Pino ARLACCHI, Terrorismo: qualche cifra scomoda, *Panorama*, 21-11-2015, <http://www.panorama.it/news/cronaca/terrorism-qualche.cifra.scomoda/>, consultado por última vez el 4-4-2016. La lista de ataques terroristas de inspiración islamista en Europa es más que considerable: 11 de marzo de 2004, atentado bomba en trenes de Madrid, 191 muertos y 1.800 heridos; 7 de julio de 2005, cuatro bombas suicidas en varios vagones y autobuses de Londres, 53 muertos y 700 heridos; 20 de marzo de 2012, 7 muertos y 5 heridos en Toulouse y Montauban por disparo de arma de fuego; 18 de julio de 2012, atentados bombas en autobuses y una bomba suicida en Burgas, Bulgaria, con siete muertos y 32 heridos; 22 de mayo de 2013, dos hombres asesinaron al soldado británico Lee Rigby en Woolwich; 24 de mayo de 2014, asalto con armas de fuego en el museo judío de Bruselas con cuatro muertos; 7-9 de enero de 2015, ataques coordinados con armas de fuego en París acabaron con la vida de 17 personas e hirieron a otras 22; 9 de enero de 2015, secuestro

Hasta 2015, algunos estudios indicaban que dos tercios de los «incidentes» terroristas se concentraban en Europa Occidental, pero la proporción de combatientes retornados implicados en estos incidentes era mínima<sup>37</sup>. Sin embargo, los atentados terroristas en París de 13 de noviembre de 2015 y los de Bruselas de 22 marzo de 2016 han marcado un antes y un después en la consideración de los combatientes extranjeros de peligro potencial a peligro real<sup>38</sup>. Hasta la fecha solo existían sospechas, nunca confirmadas, sobre la estancia en Siria del autor del atentado en el museo judío de Bruselas, mientras que ahora las autoridades parecen creer firmemente que una parte de los autores han tenido experiencia en entrenamiento o en combate en territorio Sirio<sup>39</sup>.

---

en Porte de Vincennes que terminó con cuatro muertos y nueve heridos, 14-15 de febrero de 2015, ataques a un café y una sinagoga de Copenhague con dos muertos y cinco heridos; 26 de junio de 2015, ataque a una fábrica de Lyon, con un muerto y 11 heridos; 13 de noviembre de 2015, una serie de ataques coordinados en París acabaron con la vida de 137 personas e hirieron a 368, y los ataques del 22 de marzo de 2016 en una estación de metro y en el aeropuerto de Bruselas que terminaron con 31 muertos y 270 heridos.

<sup>37</sup> Javier JORDÁN ENAMORADO, *loc cit.*, nota 15, y pp. 93 y 98.

<sup>38</sup> Sobre todas las medidas que se han adoptado después de los atentados de París y Bruselas, incluida la recomendación de la aprobación de Registro de Pasajeros Aéreos (PNR) por parte del Parlamento Europeo, que finalmente se hizo el 14 de abril de 2016, véase Didier BIGO y otros, «The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris: Towards an EU Security and Liberty Agenda», *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, núm. 81, February 2015.

<sup>39</sup> Estos son los casos de Najim Laachraoui, anteriormente identificado con el alias de Soufiane Kayal, del que existen informes que señalan que viajó a Siria en 2013. Sin embargo, sobre los otros dos autores de los atentados de Bruselas, los hermanos Ibrahim y Khalid el-Bakraoui no existen datos que apunten que hayan estado en Siria, pero lo que sí sabemos es que tenían antecedentes penales por delitos violentos («Suicide Bombers in Brussels had Known Links to Paris Attacks», *The Guardian*, 05-04-2016). De los autores de los atentados de París de noviembre de 2015, se sospecha que el cerebro de la célula, Abdelhamid Abaaoud ha combatido en Siria, reclutado y entrenado a otros combatientes. También se sospecha que Ismael Omar Mostefai, Bilal Hadfi, Salah Abdeslam y Ahmad al Mohammad podrían haber estado en Siria e, incluso, combatido. Sin embargo, todavía hay muchas incógnitas que despejar en la investigación (Edwin BAKKER y Liesbeth VAN DER HEIDE, «Mumbai-Style Attacks in Paris, 14 Noviembre, 2015, International Centre for Counter-Terrorism, <http://icct.nl/publication/paris-mumbai-style-attacks-with-a-different-outcome/>, consultado por última vez el 17-4-2016).

Muchos representantes y autoridades de los Estados miembros alertaron sobre el problema de seguridad que presentaban los combatientes extranjeros yihadistas de nacionalidad y residencia europeas. Incluso, el anterior jefe de la lucha antiterrorista del MI6 en el Reino Unido, Richard Barret, estimaba que uno de cada nueve combatientes extranjeros se convertía en un terrorista, por lo que si tenemos en cuenta las cifras estimadas de combatientes extranjeros hasta la fecha Barret calculaba que alrededor 1.300 eran potenciales terroristas, de los que algunas docenas eran británicos<sup>40</sup>.

Pero, aunque los atentados en París y Bruselas han confirmado las sospechas sobre el peligro de los retornados del conflicto de Siria, no es posible saber con exactitud el alcance del riesgo que representan los combatientes extranjeros, teniendo en cuenta las dificultades a la hora de obtener datos de los distintos itinerarios y opciones por los que transcurren sus vidas y determinar quiénes son los que están dispuestos a organizar, participar o perpetrar acciones terroristas<sup>41</sup>. Ante un fenómeno tan complejo y multidimensional, es fácil caer en la tentación de definirlo, en su conjunto, como una amenaza a la seguridad y aplicarles el mismo tratamiento que a cualquier individuo que participe de una manera u otra en actos de terrorismo. Por ello, conviene analizar de qué manera la UE y sus Estados miembros han decidido hacer frente al peligro que representa la categoría de los combatientes terroristas y hasta qué punto esas medidas se corresponden con todas las dimensiones y consecuencias que tiene este fenómeno<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Soeren KERN, *British Jihadists and the UK Surveillance State*, 27 de junio de 2014, <http://www.gatestoneinstitute.org/4379/uk-jihadists-surveillance>, consultado por última vez el 7-03-2016.

<sup>41</sup> Thomas Hegghammer ha puesto de manifiesto que solo uno de cada nueve combatientes extranjeros regresados se ve envuelto en actividades terroristas, en las que las probabilidades de que se produzcan muertos son mínimas (Thomas HEGGHAMMER, «Should I Stay o Should I go? Explaining Variation in Western Jihadists Choice between Domestic and Foreign Fighting», *American Political Science Review*, vol. 107, núm. 1, 2013, pp. 1-15).

<sup>42</sup> Frédéric Van Leeuw, fiscal general de Bélgica señalaba: «Estamos muy lejos de completar el puzle. Hay una cantidad enorme de información que tratar, que demanda una mayor carga de trabajo». En definitiva, parece que todavía hay mucho que investigar para conocer la trayectoria real de los autores, la afiliación y su posible condición de combatientes extranjeros («Suicide Bombers in Brussels had Known Links to Paris Attacks», *The Guardian*, 05-04-2016).

#### IV. MEDIDAS ADOPTADAS POR LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS PARA HACER FRENTE AL FENÓMENO DE LOS COMBATIENTES TERRORISTAS EXTRANJEROS

La Resolución 2178 del Consejo de Seguridad ofrece a los Estados una guía de los distintos niveles en los que actuar para gestionar el peligro que representan los combatientes terroristas extranjeros: prevención de la radicalización, persecución de los combatientes terroristas y reinserción; además de medidas que pueden adoptar para actuar en cada uno de esos tres niveles. En primer lugar, haciendo uso de la cooperación internacional para el intercambio de datos e información y la evaluación real de los riesgos de que determinadas personas se conviertan en combatientes extranjeros, las pautas de reclutamiento, financiación de los viajes e itinerarios. En segundo lugar, realizando cambios legislativos que supongan la adopción de las sanciones administrativas y penales más adecuadas<sup>43</sup>. En tercer lugar, mejorando la vigilancia fronteriza, los controles sobre la emisión de documentos de identidad y de viaje, y la detección de falsificación y alteración fraudulenta de documentos de identidad y de viaje. Por último, también señala la necesidad de elaborar planes de prevención, rehabilitación y reinserción de individuos radicales violentos, en los que deberán estar implicados distintos actores que pueden ayudar a prevenir este fenómeno, como son las comunidades locales, autoridades religiosas, asociaciones civiles, familias, excombatientes<sup>44</sup>.

La UE y sus Estados miembros poseen con un gran bagaje en materia de lucha contra el terrorismo internacional y, desde 2001, se han dotado de un amplio catálogo de medidas e instrumentos para hacer frente a este peligro en diversos ámbitos de su competencia, independientemente de que los indivi-

---

<sup>43</sup> A pesar de la no existencia de una definición de terrorismo internacionalmente aceptada, existen documentos de carácter jurídico internacional que son relevantes a la hora de poder procesar a los combatientes extranjeros por actos terroristas, especialmente si estos combatientes actúan como miembros de grupos terroristas reconocidos como tales por el Comité de Lucha contra el Terrorismo de Naciones Unidas. De hecho, la Resolución 1373 (2011) de 28 de septiembre obliga a los Estados a perseguir y juzgar a todos los responsables de terrorismo independientemente de dónde se han cometido estos delitos, S/RES/1373 (2011). La Resolución 1624 (2005) de septiembre de 2005 aborda la cuestión de la incitación a la comisión de actos de terrorismo, e insta a los Estados Miembros de las Naciones Unidas a que por ley impidan dicha conducta y denieguen cobijo a toda persona respecto de la cual se disponga de información fidedigna y pertinente por la que haya razones fundadas para considerar que es culpable de esa conducta, entre otras cosas S/RES/1624 (2005).

<sup>44</sup> Resolución 2178 (2014), cit., nota 1, pp. 4-7.

duos que participan en estos delitos hayan sido o no combatientes extranjeros<sup>45</sup>. De hecho, antes de que el Consejo de Seguridad emitiese la Resolución 2178, la Unión ya contaba con una Estrategia en el ámbito de la lucha contra el terrorismo, un Coordinador para lucha contra el terrorismo, y dos agencias en materia de cooperación policial y judicial, Europol y Eurojust, que han sido muy útiles para articular la cooperación entre los Estados miembros en este terreno, aunque con los últimos atentados en París y en Bruselas se hayan puesto de manifiesto las deficiencias en materia de cooperación policial, mayormente causadas por las reticencias a la hora de compartir información entre las distintas comunidades de inteligencia y servicios policiales<sup>46</sup>.

Entre las muchas de las medidas en materia de lucha contra el terrorismo, anteriores al inicio de la ola de combatientes europeos que viajan para luchar en Irak y Siria, examinaremos las que más se han adaptado al tratamiento del fenómeno objeto de nuestro estudio, y cuya aplicación requiere identificar a los combatientes extranjeros con intenciones terroristas. La armonización

---

<sup>45</sup> Enumerar las medidas adoptadas por la UE desde 2001 sería una tarea demasiado voluminosa para las dimensiones de este estudio, sin embargo, se recomienda el largo y exhaustivo catálogo de medidas elaborado por Hayes y Jones, en el que detallan todos los planes de acción y estrategias relacionadas con la lucha antiterrorista, además de los actos normativos y acuerdos de carácter político adoptados desde 2001 (Ben HAYES y Chris JONES, *Catalogue of EU Counter-Terrorism Measures Adopted Since 11 September 2001*, <http://www.statewatch.org/news/2013/dec/secile-catalogue-of-EU-counter-terrorism-measures.pdf>, consultado por última vez el 21-4-2016). Jörg MONAR, «The EU as an International Counter-terrorism Actor: Progress and Constraints», *Intelligence and National Security*, 2015, vol. 30, núm. 2-3, pp. 333-356 y José Luis DE CASTRO RUANO, «La Unión Europea frente al terrorismo global: Respuesta multidimensional ante una amenaza cada vez más presente» en GUTIÉRREZ ESPADA, C. (dir.); *Derecho Internacional, Alianza de Civilizaciones y Terrorismo Global*, Murcia, Diego Martín Librero Editor, 2011, pp. 91-126.

<sup>46</sup> Deborah G. KEELING, Cassandra C. RAUSCH y Justin A. MASTERSON, «International Policing», *The Encyclopedia of Crime and Punishment*, 2016; Andrea RYAN, y Claire HAMILTON, «Criminal Justice Policy and the European Union», *Routledge Handbook of Irish Criminology*, 2016, pp. 467-480; Ilbiz ETHEM, Christian KAUNERT y Dimitrios ANAGNOSTAKIS, «The counterterrorism agreements of Europol with third countries: Data protection and power asymmetry», *Terrorism and Political Violence*, 2015, pp. 1-18; Monica BOER, «Counter-Terrorism, Security and Intelligence in the EU: Governance Challenges for Collection, Exchange and Analysis», *Intelligence and National Security*, vol. 30, núm., 2-3, 2015, pp. 402-419, y Ángeles Gutiérrez ZARZA, «Eurojust», en *Exchange of Information and Data Protection in Cross-border Criminal Proceedings in Europe*, Springer Berlin Heidelberg, 2015, pp. 57-90.

de las legislaciones nacionales ha proporcionado los elementos necesarios para investigar y procesar a combatientes extranjeros por delitos relacionados con el terrorismo. Además, esos cambios legislativos han hecho posible la posterior aplicación de sanciones penales y administrativas a los combatientes terroristas *extranjeros* por parte de los Estados miembros. Igualmente, la UE y sus Estados miembros han comenzado a desarrollar políticas destinadas a la prevención de la radicalización y la rehabilitación e integración de los combatientes extranjeros, como se analizará a continuación.

## 1. ARMONIZACIÓN DE LAS LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN MATERIA DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Gracias a la Decisión Marco (2002/475/JAI) y la Decisión que la modifica (2008/919/JAI)<sup>47</sup> los Estados miembros han acercado sus legislaciones e introducido penas mínimas para los delitos de terrorismo<sup>48</sup>. Estas dos Decisiones Marco definen los delitos de terrorismo como la combinación de elementos objetivos (el asesinato, las lesiones corporales, toma de rehenes, extorsión para la comisión de atentados o la amenaza de cometer cualquiera de los hechos anteriormente mencionados) y un elemento subjetivo: la intención de intimidar gravemente a una población, desestabilizar o destruir estructuras de un país o una organización internacional u obligar a los poderes públicos a abstenerse de realizar un acto<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Decisión Marco 2002/475/JAI, (DO L 164 de 22.6.2002), pp. 3-7 y Decisión Marco 2008/919/JAI, (DO L 330 de 9.12.2008), pp. 21-23.

<sup>48</sup> Antes de las Decisiones Marco, los Estados miembros disponían de la Acción Común 98/733/JAI del Consejo de 21 de diciembre de 1998 relativa a la tipificación penal de la participación en una organización delictiva en los Estados miembros de la UE (DO L 351 de 29.11.1991, p. 1).

<sup>49</sup> En el art. primero de la Decisión Marco 2002/475/JAI se establece una serie de actos intencionados de terrorismo que deben considerarse como delitos según los derechos nacionales de los Estados miembros cuando su autor/res pretendan intimidar gravemente a la población u obligar a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo, o bien, desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas, económicas o sociales de un Estado: «a) atentados contra la vida de una persona que puedan tener resultado de muerte; b) atentados graves contra la integridad física de una persona; c) secuestro o toma de rehenes; d) destrucción masiva en instalaciones gubernamentales o públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos sistemas informáticos, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos o propiedades privadas, que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico; e) apoderamiento

Aunque los Estados miembros han tipificado como delitos las actividades relacionadas con el terrorismo y los actos preparatorios de terrorismo, también son conscientes de que las nuevas tecnologías facilitan la rápida difusión de la narrativa radical yihadista y alientan a la comisión de delitos de terrorismo. Y, en este sentido, la Decisión Marco 2008/9191/JAI pone de manifiesto cómo «la comisión de delitos de terrorismo, la captación y el adiestramiento de terroristas se han multiplicado con un coste y unos riesgos muy bajos» debido al uso de internet y las redes sociales para inspirar y movilizar a redes terroristas locales e individuos en Europa, además de servir de herramienta de comunicación entre terroristas<sup>50</sup>. Por esa razón, se modifica el art. 3 de la Decisión Marco de 2002 relativo a los delitos ligados a las actividades terroristas, incluyendo la provocación a la comisión de un delito de terrorismo, la captación de terroristas o el adiestramiento de terroristas, intentado hacer frente a los efectos de los mensajes que se distribuyen en la red y que van destinados a provocar la comisión de este tipo de delitos, adiestrar a posibles terroristas, además de captarlos por una vía tan fácil, poco costosa y que hasta la aprobación de esta Decisión Marco no suponía la asunción de grandes riesgos y responsabilidades por parte de los autores.

La respuesta penal al terrorismo en los países de la UE se articulaba en torno a la definición de grupo u organización terrorista y se tipificaban aque-

---

ilícito de aeronaves y de buques o de otros medios de transportes colectivos o de mercancías; f) fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas; g) liberación de sustancias peligrosas o provocación de incendios, inundaciones o explosiones cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas; h) perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otros recursos naturales fundamentales cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas; i) amenaza de ejercer cualesquiera de las conductas enumeradas en las letras a) a h)». Además, la Decisión Marco define lo que es un grupo terrorista y los delitos ligados a actividades terroristas como hurtos, chantaje o libramiento de documentos administrativos falsos, además de la inducción, complicidad y tentativa. Por último, dispone que para dichos delitos descritos en el art. 1 deberán establecerse penas privativas de libertad superiores a las que ya tienen esos delitos cuando no presentan una finalidad terrorista. De la misma manera, también deberán los Estados adoptar penas privativas de libertad por dirección o participación en grupo terrorista (Decisión Marco 2002/475/JAI, cit., nota 46, pp. 2-4).

<sup>50</sup> Decisión Marco 2008/9191/JAI del Consejo de 20 de noviembre de 2008, cit., nota 46, p. 1.

llas conductas de los que se integraban o colaboraban con ellas<sup>51</sup>. Pero la evolución del fenómeno terrorista ha hecho necesarias una serie de actualizaciones normativas que dan respuesta al terrorismo como fenómeno individual y a las conductas que se encuentran recogidas en la Resolución 2178 del Consejo de Seguridad<sup>52</sup>. Los Estados miembros de la UE, gracias a las Decisiones Marco, ya cuentan con instrumentos legales para perseguir a los combatientes extranjeros por pertenencia a organización terrorista y por la participación directa o indirecta en la comisión de actos de terrorismo o delitos relacionados con el terrorismo. Además, pueden acusarles por captación para cometer delitos de terrorismo, adiestramiento o difusión de mensajes que induzcan al terrorismo, y por delitos comunes que han sido cometidos con una finalidad terrorista y, de esta manera, procesarlos por delitos de terrorismo tanto cuando regresan como cuando planean irse para cometerlos.

Algunos Estados miembros no tenían regulaciones antiterroristas específicas, y entre los que las tenían también era posible identificar diferencias notables, pero las Decisiones Marco han favorecido una concepción jurídica

---

<sup>51</sup> En esa línea se encuentra la Ley Orgánica que modifica el Capítulo VII, Título XXII, Libro II de la Ley Orgánica 10/1996 de 23 de noviembre del Código Penal, arts. 571 a 580. Teniendo en cuenta esta normativa, no solo los combatientes extranjeros yihadistas podrían ser puestos a disposición de la justicia, también combatientes o reclutadores de otras afiliaciones. Ese es el caso de los nueve detenidos mayormente relacionados con el grupo «Resistencia Comunista» que recluta a jóvenes para combatir en las filas del partido de los trabajadores del Kurdistán, en Siria y Turquía, y en Ucrania con las milicias prorrusas. Similar es el caso de Samira Yerou, detenida en el aeropuerto del Prat de Barcelona acusada de pertenencia a organización terrorista y formar parte del aparato de captación, radicalización, adoctrinamiento, traslado y envío de voluntarios del grupo terrorista Estado Islámico y Levante. El Juzgado Central de Instrucción núm. 4 de la Audiencia Nacional ha decretado su ingreso en prisión provisional como medida cautelar (ROJ: AAN 43/2015).

<sup>52</sup> En 2012, Francia aprobó una nueva ley de lucha contra el terrorismo que perseguía a los ciudadanos franceses que retornasen al país después de cometer actos terroristas en el extranjero o haberse entrenado en campos terroristas con la intención de cometer actos terroristas en Francia. Pero en el caso concreto de Marc Tréviic no pudo probarse que su paso como combatiente extranjero por Siria fuera un acto relacionado con el terrorismo, y las leyes francesas no prohíben combatir fuera del país, «La France et la lutte contre le terrorisme», *France diplomatique*, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/defense-et-securite/terrorisme/>. Tampoco las leyes alemanas criminalizan a los combatientes extranjeros, pero la ley de pasaportes alemana permite la confiscación de los documentos de identificación cuando el individuo pueda suponer un peligro para la seguridad interna o externa de Alemania y sus intereses.

común del delito de terrorismo<sup>53</sup>. Las dos vías más utilizadas para transponer la Decisión Marco fueron las reformas de los códigos penales o la promulgación de leyes especiales contra el terrorismo<sup>54</sup>. La mayor parte de los Estados miembros ya han tipificado los delitos de provocación, captación y adiestramiento de terroristas en el plazo establecido, otros lo postergaron entre 2011 y 2013 aunque, según lamenta el informe de la Comisión, Irlanda y Grecia aún no han incorporado la Decisión Marco a sus respectivas legislaciones<sup>55</sup>. Lo cierto es que muchos ya habían adoptado las medidas para tipificar esos nuevos delitos a raíz del Convenio del Consejo de Europa para la Represión del Terrorismo de 2005 y el Protocolo Adicional al Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo de 2015<sup>56</sup>, y otros tuvieron que

<sup>53</sup> Como «[...] la globalización también hace surgir la posibilidad adicional de acción para los Estados en la lucha contra el terrorismo: una suma de fuerzas y esfuerzos a través de la colaboración internacional y la elaboración de estrategias comunes [...]. Así es como la UE se ha convertido en una plataforma más para progresar en el frente común de las sociedades democráticas contra el terrorismo» (Myriam RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, «El terrorismo en la evolución del espacio de libertad, seguridad y justicia, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 36, 2010, pp. 533-534 y p. 545).

<sup>54</sup> Sobre todas las reformas en materia de justicia penal desarrolladas por los Estados miembros, véase el documento de la Secretaría General de Consejo de la UE: Criminal Justice Response to the Phenomenon of Foreign Fighters. *Compilations of Replies*, Bruselas, 16 de marzo de 2015, (OR.en), 5206/2/2015.

<sup>55</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Decisión marco 2008/919/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Decisión marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo, COM (2014) 554 final, 05-09-2014 y Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al Documento del Informe final de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo, COM (2014) 270 final, 05-09-2014, pp. 5 y ss.

<sup>56</sup> El Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo de 16 de mayo de 2005 entró en vigor en 2007 y está abierto a la firma de la UE, según contempla el art. 23 del Convenio. La UE tiene competencias para firmar el Convenio y su Protocolo Adicional de 19 de mayo de 2015 y convertirse en parte del Convenio con sus Estados miembros. Véase la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la UE, del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo (CETS núm. 196), COM (2015) 292 final, 15-06-2015. El Protocolo Adicional al Convenio incluye diversas disposiciones con objeto de que los Estados firmantes tipifiquen penalmente nuevas conductas relacionadas con el terrorismo. También fomenta el intercambio de información entre Estados sobre aquellas personas que viajen

incorporar a sus legislaciones disposiciones más específicas porque ciertos delitos no estaban cubiertos por las disposiciones más generales relativas a participación y tentativa, como la utilización de las tecnologías de comunicación para la comisión de delitos de terrorismo o la inducción o la complicidad para cometer delito.

En el informe de 2014 sobre la aplicación de la Decisión Marco de 2008 elaborado por la Comisión Europea se puso de manifiesto que la gran mayoría de los Estados miembros habían introducido en sus legislaciones los delitos relacionados con el reclutamiento de combatientes extranjeros (provocación pública, la captación y el adiestramiento de terroristas); sin embargo, no ha habido un acuerdo sobre la «provocación indirecta» para la comisión de delitos de terrorismo y los «agentes solitarios»<sup>57</sup>. En el mismo informe se hace hincapié en la necesidad de llevar a cabo medidas de prevención de procesos de radicalización que pueden derivar en terroristas o combatientes terroristas extranjeros.

Tres semanas después de los atentados de París, la Comisión Europea presentó una propuesta de directiva que reforma la Decisión Marco de 2008 sobre terrorismo, con el objeto de adaptarla al contenido de la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad sobre la criminalización de los combatientes extranjeros y al Protocolo Adicional al Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo<sup>58</sup>. La propuesta de directiva dispone

---

al extranjero con fines terroristas. Entre los aspectos más interesantes que recoge están los siguientes: tipifica la preparación de actos terroristas, ofrece una definición de la participación en grupos o asociaciones con fines terroristas, incluye el adiestramiento con estos fines, brinda a los Estados nuevos instrumentos jurídicos para afrontar las amenazas resultantes de estas conductas, y tipifica los viajes al extranjero con fines terroristas, así como la financiación, la organización y cualquier forma de facilitación de los mismos.

<sup>57</sup> «La Decisión Marco de 2008 pretende reducir la difusión de mensajes y material que puedan inducir a las personas a cometer ataques terroristas, y adaptar la legislación en vigor a los cambios en el *modus operandi* de los terroristas y sus partidarios. Estos cambios incluyen, en particular, la sustitución de grupos estructurados y jerárquicos por grupúsculos semiautónomos y agentes solitarios y el uso creciente de internet para inspirar, movilizar e instruir y adiestrar redes terroristas locales e individuos» (Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, cit., nota 54, p. 4).

<sup>58</sup> Propuesta de Directiva del Consejo y del Parlamento Europeo relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo, COM 2015, 625 final, 2015/0281 (COD), 02-12-2015.

que los Estados miembros deben adaptar su legislación penal a las nuevas dimensiones que ha adquirido el terrorismo en Europa, y quiere asegurarse de que penalizan el entrenamiento y la preparación de actos terroristas, además de la preparación de los viajes al extranjero con fines terroristas o complicidad e incitación en la comisión de actos de terrorismo. Igualmente, propone que se penalice la facilitación de esos viajes, material militar, y medios de transporte con finalidad terrorista. La propuesta de la Comisión también contiene una definición común de infracciones terroristas e incluye como criterio para identificarlas la intención de intimidar a la población o la desestabilización seria de los fundamentos jurídicos, constitucionales, económicos y sociales de un país. En definitiva, las futuras armonizaciones legislativas que propone la Comisión pretenden continuar dando respuestas a las nuevas formas de terrorismo y, particularmente, a las especificidades del grupo de combatientes terroristas extranjeros y sus actividades.

## 2. APLICACIÓN DE SANCIONES PENALES Y ADMINISTRATIVAS A LOS COMBATIENTES TERRORISTAS EXTRANJEROS POR PARTE DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Los primeros grupos de combatientes extranjeros retornados a Europa, entre 2013 y mediados de 2014, no fueron perseguidos ni puestos a disposición judicial porque la mayor parte de los Estados miembros no habían tipificado como delito el combatir con la insurgencia extranjera, siempre que no fuese en las filas de una facción o Gobierno que estuviese un conflicto con el Estado de nacionalidad o residencia del combatiente. Pero, desde finales de 2014, los Estados han perseguido a los combatientes extranjeros si tenían sospechas de que se habían unido a las filas de grupos terroristas o participaban en la preparación o comisión de un acto terrorista en Siria o Irak. Antes, el 23 de octubre de 2013, el Tribunal de Distrito de Rotterdam, por primera vez, condenó a un individuo por preparar crímenes en el contexto de la yihad y viajar a Siria, sobre la base de su código criminal sin tener que recurrir a las disposiciones relativas a terrorismo<sup>59</sup>. En ningún momento el Tribunal determinó que fuese ilegal viajar a Siria a luchar, pero sí que lo era preparar la comisión de crímenes<sup>60</sup>, y optó por tratar a un combatiente que había matado

<sup>59</sup> Edwin BAKKER, Christophe PAULUSSEN y Eva ENTENMANN, «Dealing with European Foreign Fighters in Syria. Governance Challenges and Legal Implications», *loc. cit.*, nota 34, p. 10.

<sup>60</sup> Véase Rechtbank Rotterdam, Anonomiseren uitspraak 10/960019-12, 23 de octubre de 2013.

a civiles desconocidos en el campo de batalla como criminal y no como autor de un acto con intenciones de infundir terror.

El primer caso de condena a un combatiente extranjero por delitos de terrorismo en Siria o Irak fue en otro tribunal holandés, en diciembre de 2014, cuando Maher H. fue condenado a tres años de prisión por preparar un homicidio con intenciones terroristas en Siria. Otro ejemplo de las primeras condenas a combatientes extranjeros retornados tuvo lugar en diciembre de 2014, cuando Kreshnil B. fue condenado a tres años y nueve meses de prisión por los tribunales alemanes, tras su regreso desde Siria, por haber participado en una organización terrorista en el extranjero, el Estado Islámico. También, en Francia, Flavien M. fue el primer ciudadano Francés condenado por conspiración para la comisión de actos terroristas a siete años de cárcel. Y en Bélgica 45 personas fueron condenadas por pertenecer a organizaciones terroristas, habiendo participado en el conflicto sirio en las filas de Jabhat al-Nusra o el Estado Islámico.

A partir de 2015, han sido muchos los Estados miembros en los que retornados de Siria o Irak han sido condenados por delitos de terrorismo<sup>61</sup>. Pero, como se exponía en apartados anteriores, el problema sigue estando en demostrar que esos individuos se han unido o planean unirse a organizaciones consideradas como terroristas, que han cometido actos de terrorismo o prevén hacerlo, y ello conlleva un largo proceso de investigación para llegar al arresto, la detención, el proceso judicial, la condena y el encarcelamiento<sup>62</sup>. Además,

---

<sup>61</sup> Sobre las distintas condenas a combatientes europeos retornados dictadas por tribunales de los Estados miembros de la UE, consúltense los informes de Alastair REED, Jeanine DE ROY VA ZUIJDEWIJN y Edwin BAKKER, *Pathways of Foreign Fighters: Policy Options and Their (Un)Intended Consequences*, International Centre for Counter-Terrorism, *loc. cit.*, nota 28, p. 9 y Bibi VAN GINKEL y Eva ENTENMAN, *The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union. Profiles, Threats and Policies*, *loc. cit.*, nota 3, pp. 49 y ss.

<sup>62</sup> Normalmente, los Estados miembros incluyen en sus investigaciones a los combatientes que planean participar en un conflicto extranjero en las filas de una organización yihadista terrorista, a los que ya han regresado del combate y se sospecha que han podido luchar en las filas de una organización terrorista, y a aquellos que ya han intentado viajar para este fin, y han sido detenidos en la frontera o durante su ruta (Eva ENTENMAN y otros, *Rehabilitation for Foreign Fighters? Relevance, Challenges and Opportunities for the Criminal Justice Sector*, International Centre for Counter-Terrorism- The Hague, 2015, [https://www.researchgate.net/profile/Ej\\_Van\\_Der\\_Heide2/publication/291312330\\_Rehabilitation\\_for\\_Foreign\\_Fighters\\_Relevance\\_Challenges\\_and\\_Opportunities\\_for\\_the\\_Criminal\\_Justice\\_Sector/links/569f67d208ace4d26ad1ebcd.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Ej_Van_Der_Heide2/publication/291312330_Rehabilitation_for_Foreign_Fighters_Relevance_Challenges_and_Opportunities_for_the_Criminal_Justice_Sector/links/569f67d208ace4d26ad1ebcd.pdf)), pp. 6-7, (consultado por última vez el 15.04.2016).

son cada vez más los combatientes extranjeros que regresan a suelo europeo y la carga de trabajo para las instituciones judiciales se acumula, y ello va en contra de la propia seguridad de los Estados<sup>63</sup>. Sin embargo, las sanciones administrativas son una alternativa cuando resulta difícil reunir las pruebas para juzgar a un individuo por delitos relacionados con el terrorismo.

Medidas tales como la confiscación del pasaporte, la pérdida de residencia o incluso de nacionalidad pueden servir para convencer a los individuos de que no dejen el país para unirse a grupos terroristas e impedir que otros que ya lo han hecho, regresen a suelo europeo. Además, tienen consecuencias muy graves para los sospechosos sin que haya mediado proceso judicial alguno. De las sanciones administrativas, la revocación de la nacionalidad es la medida más represiva que los Estados miembros han utilizado hasta la fecha, teniendo en cuenta las consecuencias tan importantes que se derivan de la retirada de la nacionalidad. Entre ellas, elimina la posibilidad de que el individuo pueda volver a entrar en el país, lo cual es diferente a la confiscación del pasaporte para evitar que el individuo se desplace a la zona de conflicto. La revocación de la nacionalidad puede realizarse antes de la salida del país, durante el período en el que el combatiente se encuentra en el conflicto armado o después. La mayor parte de los Estados miembros contemplan la retirada de la nacionalidad cuando esta ha sido obtenida a través de medios fraudulentos o para proteger un bien público que se encuentra seriamente amenazado. Estados como Bélgica, Austria, Holanda y Francia han desarrollado reformas normativas que permiten la revocación de la nacionalidad por estos motivos, pero a individuos que cuentan con más de una nacionalidad. Diferente es el caso del Reino Unido, que aprobó una ley en mayo de 2014 mediante la cual la Secretaría de Interior podría revocar la nacionalidad a individuos por razones de seguridad, y ese mismo año la medida se aplicó en 14 ocasiones<sup>64</sup>. Algunos países, como Alemania, han confiscado los pasaportes; otros, como Austria, han negado la nacionalidad a residentes que querían viajar a Siria<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> Daniel BYMAN y Jeremy SHAPIRO, «Be Afraid, Be a Little Afraid: The Threat of Terrorism for Western Foreign Fighters in Syria and Iraq», *Brookings Institution Paper*, 2014.

<sup>64</sup> Alastair REED, Jeanine DE ROY VA ZUIJDEWIJN y Edwin BAKKER, *Pathways of Foreign Fighters: Policy Options and Their, loc. cit.*, nota 30, pp. 9 y 10.

<sup>65</sup> Tampoco las leyes alemanas criminalizan a los combatientes extranjeros, pero la ley de pasaportes alemana permite la confiscación de los documentos de identificación cuando el individuo pueda suponer un peligro para la seguridad interna o externa de Alemania y sus intereses («German Foreign Fighters in Syria and Iraq», ICSR Insight, King College of London, 2014, <http://icsr.info>, consultado por última vez el 14-4-2016). Un amplio esquema explicativo de las medidas legislativas, legales y pro-

La mayor parte de los Estados miembros han concentrado muchas de sus energías en perseguir a los combatientes terroristas extranjeros a través de sanciones administrativas y penales, lo que nos lleva a pensar, en teoría, que la UE ha sido una de las regiones más avanzadas a la hora de dar cumplimiento a la Resolución 2178. Pero, curiosamente, en el informe de revisión de la aplicación de esta Resolución la mayor parte del acento se pone en la conveniencia de primar las medidas relativas a la integración y rehabilitación de los combatientes terroristas extranjeros más que las medidas de carácter penal<sup>66</sup>. Especialmente, el potencial de los combatientes terroristas extranjeros retornados para identificar los procesos de radicalización de otros y poder prevenirlos ha sido muy apreciado en los últimos tiempos cuando el Informe dice que:

En la mayoría de los Estados, los enjuiciamientos tropiezan con dificultades para obtener pruebas admisibles en el extranjero, particularmente en las zonas de conflicto, o para convertir información en pruebas admisibles o la conversión de inteligencia en pruebas admisible a partir de información obtenida mediante la tecnología de la información y las comunicaciones, en particular las redes sociales. La investigación y el enjuiciamiento de los presuntos combatientes terroristas

---

cesos judiciales que se han desarrollado en 23 Estados miembros para perseguir a los combatientes extranjeros europeos en Bibi VAN GINKEL y Eva ENTENMAN, *The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union. Profiles, Threats and Policies*, op. cit., nota 3, pp. 68 y ss.

<sup>66</sup> Gilles de Kerchove, el Coordinador contra el terrorismo de la UE, se mostraba así de preocupado por las medidas que debían desarrollarse para hacer frente al fenómeno de los combatientes extranjeros de la UE y aconsejaba: «[...] equilibrar el uso de sanciones penales y administrativas. Pueden decidir congelarles los activos. Pueden decidir expulsar a los predicadores radicales. Pueden decidir retirarles los beneficios sociales. Aunque no sean sanciones criminales sí tienen un impacto social. Tenemos que discutir todo esto. Hemos pedido a Eurojust, que es la agencia de la UE para la cooperación policial, que recopile las mejores prácticas, que convoque a los fiscales que están encargándose de casos concretos que vuelvan con propuestas de políticas criminales». Más tarde, en 2015, instaba a los Estados miembros a que explorasen la vía de la rehabilitación y la reinserción antes de llevar a los individuos a la justicia (Gilles DE KERCHOVE, EU Counter-Terrorism Coordinator Statement on Foreign Fighters, Brussels: Council of European Union, 30 May, 2013, <http://tvnewsroom.consilium.europa.eu/event/justice-and-home-affairs-council-june-2013/eu-counter-terrorism-coordinator-statement-on-foreign-fighters>, consultado por última vez el 14-04-2016, y «Rehabilitation and Reintegration for Returning Foreign Terrorist Fighters», *The Washington Institute for Near East Policy*, Panel Discussion, 23 February 2015).

extranjeros como medida preventiva es otro desafío para todas las regiones, en particular a la luz de las preocupaciones relativas a los derechos humanos y las garantías procesales. Muchos Estados siguen teniendo dificultades para identificar respuestas adecuadas a la amenaza potencial que plantean determinadas categorías de viajeros repatriados<sup>67</sup>.

### 3. PREVENCIÓN DE LA RADICALIZACIÓN, REINSECCIÓN E INTEGRACIÓN

En el amplio análisis regional realizado por el Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad sobre las medidas aplicadas a los combatientes terroristas extranjeros se apuesta por un enfoque integral para luchar contra la incitación y el extremismo violento, a través de la corrección de las condiciones que propician la propagación del terrorismo, teniendo en cuenta que los Estados de todas las regiones analizadas han adoptado medidas e instrumentos encaminados a hacer cumplir las legislaciones nacionales al respecto, pero no han llevado a cabo una política eficaz de rehabilitación, reinsección y prevención.

El informe aboga por un equilibrio entre el enjuiciamiento y la prevención, contando con la función que pueden desarrollar los repatriados como testigos de cargo, teniendo en cuenta los problemas que existen para recopilar pruebas procedentes de las zonas de combate y de las redes sociales. Igualmente pone de manifiesto lo contraproducente que puede resultar el empleo de «prácticas y políticas de persecución rígidas» contra combatientes terroristas extranjeros y señala que: «Los Estados miembros deberían considerar alternativas a la reclusión según proceda, así como la rehabilitación y la posible reinsección, en un entorno laboral y social positivo, de los repatriados, los presos y los detenidos», teniendo en cuenta que los entornos penitenciarios, si no están bien gestionados, pueden proporcionar refugio a terroristas que pro-

---

<sup>67</sup> Tercer informe sobre la aplicación de la Resolución 2178(2014) del Consejo de Seguridad por los Estados afectados por los combatientes terroristas extranjeros, cit., nota 26, p. 2. En las recomendaciones por regiones que incluye el mismo documento, Europa Occidental resulta ser la región que más medidas ha desarrollado para hacer frente a la amenaza que suponen los combatientes terroristas extranjeros, a pesar de que, en términos generales, no se han promovido suficientes políticas integrales que incluyan la rehabilitación y la reinsección. De hecho, las recomendaciones vienen enfocadas a la necesidad de respetar el derecho internacional y los derechos humanos a la hora de aplicar las medidas sancionadoras, la mejora de la cooperación con los países europeos que no pertenecen ni a la UE ni al Consejo de Europa y, por último, conectar los servicios de control de fronteras y las comisarías directamente al sistema I-24/7 de Interpol, *ibid.*, p. 58.

muevan la radicalización y el extremismo violento. Por todo ello, las alianzas con comunidades locales, agentes no gubernamentales y familias pueden ser muy útiles<sup>68</sup>.

En un análisis elaborado por el *Global Center on Cooperative Security*, el *Human Security Collective* y el *International Centre for Counter-Terrorism*, las tres instituciones coincidían en la necesidad de contrarrestar los efectos negativos que a veces tiene la legislación en la lucha contra el terrorismo sobre las políticas preventivas y de reinserción, y en que la Resolución 2178 suponía un gran paso en ese sentido, aunque en su formulación no había demasiada claridad y dejaba la puerta abierta a diferentes interpretaciones que podrían servir como pretexto para que los Estados desarrollasen legislaciones demasiado restrictivas, desproporcionadas y a veces contraproducentes, y tampoco establece mecanismos para guiar a los Estados en materia de colaboración con la sociedad civil<sup>69</sup>.

No obstante, para poder aplicar medidas preventivas, la identificación de los individuos que son propensos o ya han desarrollado un proceso de radicalización es un paso previo y se ha convertido en un campo en el que sociólogos, psicólogos, politólogos y trabajadores sociales, entre otros, desean arrojar alguna luz, identificando las condiciones necesarias de la radicalización (marginación, pobreza, desempleo, desilusión extrema, entre otras)<sup>70</sup>. Precht ha desarrollado dos modelos de identificación de procesos de radicalización de jóvenes en Europa que pueden ser muy útiles para aplicar políticas preventivas. Ambos coinciden en una primera fase de pre-radicalización que los jóvenes sufren por razones sociológicas, psicológicas de carácter individual o colectivo y desemboca en una crisis personal, que les hace más vulnerables a

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, pp. 10-11.

<sup>69</sup> Global Center on Cooperative Security, Human Security Collective and International Centre for Counter-Terrorism, *Addressing the Foreign Terrorist Fighters Phenomenon From a European Union Perspective*, Policy Brief, The Hague, December 2014, [http://www.icct.nl/download/file/Dec2014\\_EU-FTFS\\_GCCS\\_HSC\\_ICCT.pdf](http://www.icct.nl/download/file/Dec2014_EU-FTFS_GCCS_HSC_ICCT.pdf), consultado por última vez el 20-06-2016.

<sup>70</sup> Manuel MOYANO y Humberto TRUJILLO, *Radicalización islamista y terrorismo. Claves psicosociales*, op. cit., nota 30, 2013; Manuel MOYANO, Francisco EXPÓSITO y Humberto TRUJILLO, «Cierre cognitivo, sexismo y religiosidad: diferencias y similitudes entre grupos de adolescentes con distinta cultura», *Anales de Psicología*, vol. 29, 2013, pp. 501-508; Paul. G. KLANDERMANS, «Identity Politics and Politicized Identities: Identity Processes and the Dynamics of Protest», *Political Psychology*, vol. 35, 2014, pp. 1-22, y Rohan HETTIARACHCHI, Fernando REINARES, y Keren SHARVIT, «Terrorism: A (self) love story: Redirecting the Significance Quest Can End Violence» *American Psychologist*, vol. 68, 2013, pp. 559 y 575.

los mensajes radicales, especialmente entre segundas y terceras generaciones de emigrantes. La segunda fase es la autoidentificación con la propaganda que reciben sobre racismo, islamofobia, exclusión y alienación, que les separa de su identidad previa para asumir otra nueva mucho más fuerte para soportar los supuestos ataques que recibe. En una tercera fase, se produce una conversión religiosa o una radicalización religiosa con el objetivo de cambiar sus vidas. En la última fase, los individuos se adhieren a la yihad y deciden participar en ataques terroristas<sup>71</sup>.

Ahora bien, antes de aprobación de la Resolución 2178, en junio de 2013, el Consejo de la UE ya advirtió sobre la necesidad de revisar la Estrategia de la UE contra el Terrorismo, adoptada en 2005 y revisada en 2008, para combatir la radicalización y el reclutamiento terrorista<sup>72</sup>. Y, en enero de 2014, la Comisión presentó una comunicación sobre la prevención de la radicalización que deriva en terrorismo y violencia extremista, y el Consejo adoptó, en mayo de 2014, la estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y el reclutamiento terrorista<sup>73</sup>. Uno de los pilares fundamentales de esta

---

<sup>71</sup> Tomas PRECHT, *Homegrown Terrorism and Islamist Radicalization in Europe. From Conversion to Terrorism. An Assessment of the Factors Influencing Violent Islamist Extremism and Suggestions to Counter Radicalization Measures*, Oslo, 2007, [http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningspuljen/2011/2007/Home\\_grown\\_terrorism\\_and\\_Islamist\\_radicalisation\\_in\\_Europe\\_-\\_an\\_assessment\\_of\\_influencing\\_factors\\_2\\_.pdf](http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningspuljen/2011/2007/Home_grown_terrorism_and_Islamist_radicalisation_in_Europe_-_an_assessment_of_influencing_factors_2_.pdf), consultado por última vez el 12-4-2016, y Elain PRESSMAN, *Countering Radicalization: Communication and Behavioral Perspectives*, The Hague, Clingendael Centre for Strategic Studies, 2006.

<sup>72</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Prevenir la radicalización hacia el terrorismo y el extremismo violento: una respuesta más firme de la UE*, COM (2013) 941 final, 15.01.2014. En la aplicación de su Agenda de Seguridad Europea, la Comisión Europea presentó nuevas medidas para prevenir y combatir la radicalización violenta que conduce al terrorismo sugiriendo diversas líneas de acción, entre las que destacan: la lucha contra la propaganda terrorista y el discurso ilegal del odio en internet, la lucha contra la radicalización en los centros penitenciarios, el fomento de la educación inclusiva y los valores comunes de la Unión, el fomento de una sociedad inclusiva, abierta, resiliente y conexión con los jóvenes (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Apoyo a la prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento*, COM (2016) 379 final, 14.06.2016).

<sup>73</sup> Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo, de 30 de noviembre de 2005, 14469/4/05 REV; Conclusiones del Consejo sobre la necesidad de la revisión de la Estrategia para luchar contra la radicalización y el reclutamiento terrorista

Estrategia Revisada es la prevención de la radicalización y de la proliferación de generaciones de radicalizados que puedan llegar a cometer actos de terrorismo, para lo que hace hincapié en la necesidad de que sean los Estados miembros los que adopten las medidas oportunas, teniendo en cuenta que el fenómeno de la radicalización tiene sus peculiaridades dependiendo del Estado en el que nos encontremos y el colectivo al que más afecte. Además, en ese pilar de prevención, se contempla que una buena parte del trabajo que deben desarrollar los Estados miembros tiene que hacerse en colaboración con las comunidades y actores sociales más cercanos a los individuos que pueden sufrir este proceso, contestando y elaborando contranarrativas a los mensajes que se emiten para radicalizar y reclutar a futuros terroristas, además de fortalecer a la sociedad civil para que resista ante este tipo de estrategias terroristas<sup>74</sup>.

Las autoridades europeas son conscientes de que la base del problema de los combatientes extranjeros que pueden convertirse en terroristas es el fenómeno de la radicalización, y el diseño y la puesta en práctica de medidas llamadas «blandas» para frenar el círculo de la radicalización ha sido, en un primer momento, más desarrollado por la Comisión de la UE y algunos Estados miembros. La primera actuación importante que se adoptó al respecto, y por iniciativa de la Comisión de la UE, fue la creación del Radicalisation Awareness Network (RAN), una red de trabajadores y expertos en materia de radicalización, que ofrece herramientas y recursos para ayudar a los Estados miembros a luchar contra este fenómeno, tanto en el terreno de la prevención

---

(Doc. 9447/13 JAI 366 ENFOPOL COTER 45); Comunicación de la Comisión sobre prevención de radicalización a terrorismo y a violencia extrema (Doc. 5451/14 JAI 30 ENFOPOL 5 COTER 3) y Estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terrorista de 19 de mayo de 2014, 9956/14. En la aplicación de su Agenda de Seguridad Europea, la Comisión Europea presentó nuevas medidas para prevenir y combatir la radicalización violenta que conduce al terrorismo sugiriendo acciones entre las que destacan: la lucha contra la propaganda terrorista y el discurso ilegal del odio en internet; la lucha contra la radicalización en los centros penitenciarios, el fomento de la educación inclusiva y los valores comunes de la Unión, y el fomento de una sociedad inclusiva, abierta, resiliente, y conexión con los jóvenes (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Apoyo a la prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento*, COM (2016) 379 final, 14.06.2016).

<sup>74</sup> Institute of Strategic Dialogue, «Counter Narratives and Alternative Narratives», *Radicalisation Awareness Network Issue Paper*, 01/10/2015.

como en la identificación temprana de individuos vulnerables y asesoramiento en la reinserción<sup>75</sup>. En enero de 2014, el RAN afirmaba que:

Solo la represión no resolverá el problema. También es necesaria la prevención, identificando y dotando de un programa para ayudar al potencial combatiente extranjero para dejar el camino de la violencia extremista. Estas acciones, a menudo, se organizan a nivel local. En concreto, los profesionales de primera línea, como profesores, jóvenes trabajadores sociales, tienen que formarse para reconocer y dirigirse a aquellos que se están viendo influenciados para hacer la yihad. Incluso las familias pueden jugar un rol importante en ambos casos, detectando a los combatientes potencia y convenciéndoles de que desistan y se comprometan con un futuro sin violencia<sup>76</sup>.

En diciembre de 2015, el RAN pasó a convertirse en un centro de excelencia para asesorar a las instituciones de la Unión y a sus Estados miembros, lo que ponía de manifiesto que la reinserción social comenzaba a definirse como una opción, sobre todo para los combatientes retornados que no supongan un peligro para la seguridad europea, teniendo en cuenta que una crimi-

---

<sup>75</sup> El Radicalization Awareness Network (RAN) fue creado por la Comisión Europea en 2011 como una amplia red de profesionales y actores locales dedicados a la prevención de la radicalización. Dentro del RAN se han formado diferentes grupos de trabajo que intercambian experiencias, conocimientos y práctica en las distintas áreas relacionadas con la radicalización. Entre los participantes se encuentran representantes de diferentes comunidades, académicos, investigadores, agencias legales, consultores y representantes de los gobiernos. Véase *Collection on Preventing Radicalisation to Terrorism and Violence Extremism. Approaches and Practices*, RAN Edition, 2016, y «2013 Radicalization Awareness Network Declaration of Good Practices for Engagement with Foreign Fighters for Prevention, Outreach, Rehabilitation and Reintegration», RAN, <http://www.icct.nl/download/file/RAN-Declaration-Good-Practices-for-Engagement-with-Foreign-Fighters.pdf> (consultado por última vez el 9-4-2016).

<sup>76</sup> Conference Paper Radicalization Awareness Network, Cities Conferences on Foreign Fighters, The Hague, January 30, 2014, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/ran-best-practices/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-best-practices/index_en.htm), consultado por última vez el 9-4-2016. Como señala Entenman y otros, el número de actores necesarios en estos procesos es muy amplio y se incluyen profesiones como psicólogos, trabajadores sociales, psiquiatras, autoridades religiosas, organizaciones sin ánimo de lucro, amigos y antiguos combatientes, y los programas de rehabilitación pueden aplicarse tanto en la radicalización precoz, en la etapa de detención, durante el proceso judicial e, incluso, en la etapa de encarcelación (Eva ENTENMAN y otros, «Rehabilitation for Foreign Fighters?. Relevance, Challenges and Opportunities for the Criminal Justice Sector», loc cit., nota 61, pp. 19-22).

nalización excesiva puede ser contraproducente y provocar su victimización, y además pueden jugar un rol en el proceso de prevención y detección precoz de la radicalización de otros.

Muchos de los regresados que dejan la violencia y el extremismo desean contribuir a frenar que otros jóvenes sufran el mismo proceso, por lo que tienen que soportar las presiones de parte de los grupos de ideología radical violenta con los que solían relacionarse anteriormente, y necesitan para ello de un apoyo institucional y políticas de rehabilitación y reinserción concretas<sup>77</sup>. De hecho, en un estudio comparativo del Centre for Security Studies sobre las medidas adoptadas por los Estados miembros que acumulan el mayor número de combatientes extranjeros, se pone de manifiesto que el diseño y la aplicación de estas medidas no ha sido muy homogéneo. Estados como Bélgica, Dinamarca, Alemania, Holanda y Reino Unido han optado por incluir en sus estrategias contra la radicalización medidas preventivas y de reinserción, sumándolas a las medidas y reformas penales que ya habían realizado, y que eran las más importantes, mientras que países como España y Francia siguen dando protagonismo a las medidas administrativas y penales, a pesar de que sus cifras de combatientes extranjeros son más que considerables<sup>78</sup>.

Por tanto, a pesar de que la UE ha promovido estrategias e instrumentos necesarias para la prevención del proceso de radicalización y el tratamiento y reinserción de los individuos que lo sufren, teniendo en cuenta los informes anteriormente mencionados que han desarrollado distintos *think tanks* y el propio Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad, las políticas desarrolladas por los Estados miembros han sido muy distintas y no muestran un enfoque común al respecto, como sí existe en el caso de las reformas legis-

---

<sup>77</sup> Amy-Jane GIELEN, «Supporting Families of Foreign Fighters. A Realistic Approach for Measuring the Effectiveness», *Journal for Deradicalization*, 2015, núm. 2, pp. 21-48; Eva VAN DER HEIDE, Liesbeth ENTENMANN, Daan WEGGEMANS y Jessica DORSEY, *Rehabilitation for Foreign Fighters?*, International Centre for Counter-Terrorism, The Hague, 2015, [https://www.researchgate.net/profile/Ej\\_Van\\_Der\\_Heide2/publication/291312330\\_Rehabilitation\\_for\\_Foreign\\_Fighters\\_Relevance\\_Challenges\\_and\\_Opportunities\\_for\\_the\\_Criminal\\_Justice\\_Sector/links/569f67d208ae4d26ad1ebcd.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Ej_Van_Der_Heide2/publication/291312330_Rehabilitation_for_Foreign_Fighters_Relevance_Challenges_and_Opportunities_for_the_Criminal_Justice_Sector/links/569f67d208ae4d26ad1ebcd.pdf), consultado por última vez el 21-4-2016, y Allard R. FEDDES, Liesbeth MANN y Bertjan DOOSJE, «Increasing Self-Esteem And Empathy to Prevent Violent Radicalization: A Longitudinal Quantitative Evaluation of a Resilience Training Focused on Adolescents With a Dual Identity», *Journal of Applied Social Psychology*, vol. 45, núm. 7, 2015, pp. 400-411.

<sup>78</sup> Centre for Security Studies, *Foreign Fighters: An Overview of Responses in Eleven Countries*, Zurich, March 2014, pp. 6-19.

lativas a la hora de perseguir y sancionar nuevas actividades relacionadas con el terrorismo, que por sí mismas no frenan el fenómeno de la radicalización.

## V. REFLEXIONES FINALES: HACIA UN TRATAMIENTO INTEGRAL DEL FENÓMENO DE LOS COMBATIENTES EXTRANJEROS DE LA UNIÓN EUROPEA

Las acciones terroristas contra bienes, infraestructuras y personas en territorio europeo con la participación de combatientes extranjeros de nacionalidad o residencia europea son un fenómeno novedoso, que ha generado una gran preocupación a nivel internacional. Aunque según Richard Jackson, importante exponente de la escuela de estudios críticos sobre terrorismo, el interés de incluir a todos los combatientes extranjeros dentro de la categoría de terroristas ha tenido un éxito provocador. Según el autor, después de realizar un interesante recorrido sobre la lucha contra el terrorismo a lo largo de la historia, desmembrando la construcción discursiva de la palabra terrorismo y la construcción de su contenido en distintos períodos históricos, políticos y sociales distintos, el terrorismo no es un hecho ahistórico, sino una categoría histórica y evolutiva, cuya definición y contenido es consecuencia de una serie de coyunturas, porque muchos actos violentos que tienen características muy similares, como la guerra, revoluciones o ataques insurgentes han sido calificados a lo largo de la historia de diferentes maneras y, a veces, de terrorismo. Por tanto, Jackson niega que el terrorismo actual sea un fenómeno totalmente novedoso, aunque algunos aspectos pueden serlo, sobre todo, las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación (comunicación en red, armas más modernas, etc.) que incrementan el daño y el impacto<sup>79</sup>.

De hecho, hasta el comienzo de la guerra en Siria, los combatientes extranjeros no habían estado perseguidos, aunque combatiesen con la insurgencia de otros países por motivaciones religiosas o políticas muy dispares, no se les consideraba un peligro para sus Estados de nacionalidad o residencia, que no entraban a valorar la naturaleza de las acciones violentas que estos combatientes desarrollaban en el territorio de otros Estados, aunque participasen en crímenes de guerra o en actos de terrorismo. En ocasiones, las motivaciones que llevaban a estos individuos a desplazarse a otras guerras y unirse a grupos insurgentes coincidían con los intereses de política exterior de sus Estados de

---

<sup>79</sup> Richard JACKON, y otros, *Terrorism. A Critical Introduction*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2011.

origen. Lo que sí ha cambiado en este período de la historia es el hecho de que el territorio de la UE se haya convertido en un nicho de combatientes extranjeros que se desplazan a Siria e Irak y que, en la mayor parte de los casos, se unen a grupos insurgentes que cuentan con el rechazo de la UE y de sus Estados miembros. La situación de peligro se incrementa si a ello añadimos que estos combatientes pueden proyectar y cometer ataques terroristas en suelo europeo, incitar a otros a que lo hagan, ofrecerles, incluso, formación para hacerlo y reclutar a futuros combatientes que quieran atentar contra los Estados de la UE.

La UE y sus Estados miembros han desarrollado un amplio elenco de medidas en materia de lucha contra el terrorismo internacional y cuentan con numerosos instrumentos y experiencia para hacer frente a este fenómeno. Entre esas medidas, la que más útil ha resultado a la hora de investigar y procesar a combatientes extranjeros relacionados directa o indirectamente con delitos de terrorismo, ha sido la política de armonización de las legislaciones nacionales a través de la reforma de los códigos penales y las leyes antiterroristas de los Estados miembros. Esta armonización, promovida por la UE, tenía como objetivo la aplicación de sanciones penales y administrativas por parte de los Estados miembros para detener el flujo de ida y vuelta de combatientes extranjeros y perseguirlos por las acciones de terrorismo que estén planeando cometer o hayan cometido en suelo extranjero. Sin embargo, a pesar de que la UE y sus Estados miembros han prestado gran atención a las políticas de carácter represivo, las políticas destinadas a hacer frente a las causas que llevan a un combatiente europeo a convertirse en un terrorista han sido mucho más tardías, no tan ampliamente desarrolladas y tampoco han contado con tantos recursos e instrumentos como las de carácter represivo.

La UE y sus Estados necesitan asignar más recursos y esfuerzos para el desarrollo de políticas destinadas a comprender y neutralizar los procesos de radicalización que sufren algunos de sus ciudadanos y residentes, y que les llevan a atentar contra sus propios países de origen. En este sentido, la Resolución 2178 del Consejo de Seguridad y la estrategia contra el terrorismo de la UE revisitada introducen la necesidad de combinar medidas de carácter represivo con medidas blandas para la prevención de la radicalización. Sin embargo, queda mucho por hacer porque no todos los Estados miembros han desarrollado por igual esta perspectiva integral y, además, siguen concentrando más esfuerzos en la mejora y aplicación de medidas de carácter represivo. Aunque la Comisión Europea ha sido la primera en proponer políticas y medidas concretas de prevención de la radicalización, auspiciando la creación del RAN, que, sin duda, propone una nueva gobernanza de este problema, en el que la participación de actores privados de la sociedad civil europea es crucial, y articula las iniciativas, los proyectos y programas desarrollados en diversas

áreas de trabajo que pretenden una identificación temprana de los individuos propensos o en proceso de radicalización para prevenir futuros reclutamientos que pueden incrementar las amenazas en el territorio de la Unión. No obstante, sin la colaboración y participación de los Estados miembros a la hora de afrontar este problema desde una perspectiva rehabilitadora, los resultados no pueden garantizarse. El RAN constituye un marco de cooperación abierto, de intercambio de ideas y buenas prácticas, pero debe completarse con políticas de prevención y rehabilitación diseñadas por los Estados miembros de acuerdo con las especificidades del fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros en sus respectivos territorios.