

*Léna Georgeault*

## Perspectiva comparada de las políticas sobre combatientes terroristas extranjeros. Retos y modalidades

Comparative Perspective of Policies on Foreign Terrorist Fighters. Challenges and modalities

### Resumen

La cuestión de los combatientes terroristas extranjeros (CTE) actualmente presos en el norte de Siria sigue siendo uno de los mayores retos de seguridad contemporáneos. Aunque los gobiernos de los países europeos están mayoritariamente a favor de la judicialización y detención de los CTE en Irak, la retirada de las tropas estadounidenses y la ofensiva turca en el Kurdistán sirio en otoño de 2019 han aumentado el riesgo de fuga y dispersión de los CTE, dando más peso a las propuestas alternativas de gestión. Este estudio examina las posibles políticas respecto de los CTE, así como sus repercusiones en los ámbitos de la seguridad, del Estado de Derecho y de las relaciones internacionales. Tras un panorama de la situación, se identifican cuatro escenarios (judicialización en Irak, judicialización en Irak y neutralización, creación de un tribunal penal internacional ad hoc y repatriación) y se analizan las potenciales consecuencias de cada uno de ellos. Esta valoración da lugar a una puntuación respecto de los parámetros relativos a la seguridad, el Estado de Derecho y las relaciones internacionales, lo que permite la elaboración de varios indicadores.

**Palabras clave:** yihadismo, combatientes terroristas extranjeros, Europa, Irak, retornados

### Abstract

The issue of the foreign terrorist fighters (FTF) currently held in the north of Siria remains a major security concern. The european governments largely support the judicialisation and custody of the FTF in Iraq, although the withdrawal of the US troops and the Turkish offensive into the Syrian Kurdistan in October 2019 increased the FTF flight risk, giving more weight to alternative approaches. This paper addresses the policy options available regarding the FTF, and their likely impact on the rule of law, security and international relations. It opens with a brief overview of the situation allowing the identification of four possible scenarios (judicialisation in Iraq, judicialisation in Iraq and neutralisation, establishment of a International Criminal Tribunal ad hoc, and repatriation). Then, it discusses the potential effects of each alternative, which serves as a base for assigning them a score in terms of consequences on the rule of law, security and international relations and elaborating comparative indicators.

**Keywords:** jihadism, foreign terrorist fighters, Europe, Iraq, returnees

**Léna Georgeault**, Licenciada en Ciencias Políticas y en Historia por la Sorbona. Máster de Análisis y Prevención del Terrorismo en la URJC. Miembro junior de Radicalisation Awareness Network (RAN) y del Directorio Junior de la Red de Jóvenes Investigadores del OIET.

**Recibido**

19/01/2021

**Aceptado**

25/02/2021

**Para citar este artículo:** Georgeault, Léna (2021), Perspectiva comparada de las políticas sobre combatientes terroristas extranjeros, Revista Internacional de Estudios sobre Terrorismo, nº2, pp 43-57

## 1. Introducción

A pesar de su relativa desaparición de la escena político-mediática en 2020, la cuestión de los combatientes terroristas extranjeros (CTE) y de su posible regreso a Europa no ha dejado de ser uno de los mayores retos de seguridad desde que así lo señaló la Estrategia Nacional contra el Terrorismo en febrero de 2019. Entretanto, varios sucesos han vuelto a llamar la atención ocasionalmente sobre la presencia de nacionales españoles en Siria e Irak, como la detención de un individuo que planeaba facilitar el retorno de yihadistas a España (Araluce, 2019) o las recurrentes alertas sobre las condiciones de vida de los menores en los campos gestionados por las milicias kurdas. El surgimiento de un aparente consenso europeo sobre la judicialización y detención de los CTE en Irak permitió que el asunto pareciera estar bajo control y pasara a un segundo plano.

Sin embargo, voces disonantes han ido cobrando fuerza, particularmente después de la retirada de las tropas estadounidenses y de la ofensiva turca en el Kurdistán sirio en el otoño de 2019. Mientras que algunos insisten sobre los riesgos de fuga dada la inestabilidad de la zona sirio-iraquí, otros, a menudo familiares y asociaciones, denuncian una vulneración de los derechos humanos. Las críticas en esta materia conciernen sobre todo al acceso a un juicio justo y la posible condena a muerte de nacionales europeos.

Parecería lógico resolver esta discordancia en cada Estado por separado puesto que ese problema no ha afectado de la misma forma a todos los países europeos, pero el espacio Schengen redistribuye las cartas y llama a adoptar una doctrina común. Ésta requiere una estimación cuidadosa de todos los aspectos de la situación, y en particular de la peligrosidad de esos individuos, extrayendo lecciones de la historia reciente. Si bien el fenómeno ha alcanzado una magnitud inédita en la última década, no es nuevo en sí y se dispone de cierta experiencia para valorar el riesgo que representan los retornados. La tasa de reincidencia terrorista mencionada por la literatura académica no suele superar el 10 % (Renard, 2020). Centrándose en el caso de los CTE entre 1980 y 2010, Thomas Hegghammer propone conclusiones parecidas con un porcentaje del 11 % (Hegghammer, 2013). Al contrario, las estadísticas judiciales francesas demuestran que, de los 150 nacionales que regresaron de la yihad afgana, bosnia o iraquí entre 1986 y 2011, el 60 % volvieron a ser condenados por otros delitos de terrorismo. Esta cifra es de 39 % para los que se fueron a Bosnia, 72 % para Afganistán y culmina al 100 % para Irak<sup>1</sup>. En vista de los 1037 combatientes franceses que han sobrevivido a la yihad sirio-iraquí<sup>2</sup>, y más en general de los aproximadamente 5000 CTE europeos, de los cuales 1500 ya habrían vuelto (De Kerchove, Höhn, 2020), la situación resulta extremadamente preocupante. Ya en 2015, Europol advertía de la amenaza que acarrea el regreso de terroristas experimentados con una acrecentada capacidad operativa y un aura de veteranía idónea para facilitar la difusión de su ideario (Europol, 2015, p. 6). La dificultad para los Estados reside en conciliar el imperativo de protección de sus ciudadanos con la defensa de los valores que pretenden representar y la preservación de unas relaciones internacionales fluidas.

Frente a las numerosas posturas sobre la gestión de los CTE y a las graves implicaciones que éstas conllevarían en caso de ser implementadas, surgen interrogantes sobre las posibles políticas y sus respectivas consecuencias. Este estudio explora las opciones disponibles y sugiere una comparación de los impactos de cada una de ellas. Con este fin, se identifican cuatro escenarios mediante un breve panorama de la situación

1 Estudio del Centre d'Analyse du Terrorisme para el Senado francés elaborado por Sacha Belissa, Jean-Charles Brisard y Manon Chemmel, citado por CHICHIZOLA, 2020.

2 Entrevista del autor con un alto mando de los servicios franceses, 5 de noviembre de 2020.

(judicialización en Irak, judicialización en Irak y operaciones de neutralización, creación de un tribunal penal internacional ad hoc, y repatriación). Luego, se propone una valoración de las repercusiones de los mismos en las áreas de la seguridad, de los derechos humanos y de la diplomacia. Esta valoración da lugar a una puntuación respecto de esos tres parámetros, permitiendo así la elaboración de varios indicadores. Se adjuntan gráficos para facilitar la comparación entre los escenarios de un vistazo.

## 2. Panorama de las opciones disponibles

Cuando Trump anunció en octubre de 2019 la retirada de las tropas estadounidenses del norte de Siria, abriendo paso a la ofensiva militar prometida por Ankara contra los kurdos, alteró el frágil equilibrio que había permitido a los Estados europeos retrasar la adopción de medidas respecto de sus CTE detenidos en la zona. La decisión del presidente de Estados Unidos obligó a otros miembros de la coalición internacional contra el grupo «Estado Islámico» a retirarse igualmente y a las milicias kurdas a forjar nuevas alianzas con Dasmaco, mientras que el papel de Rusia, ya ineludible, se veía aún más reforzado.

Esta recomposición del panorama militar y diplomático aumenta la intrincación de actores entre cuyas manos podrían caer los yihadistas europeos, además de elevar el riesgo de su fuga y dispersión. Así, a pesar de ser aborrecido por gran parte de la comunidad internacional, Bashar al-Asad está recuperando terreno y consolidando su poder en Siria, frustrando las expectativas de las democracias occidentales que lo habían vetado como interlocutor en el conflicto. El régimen sirio se está beneficiando de negociaciones con las milicias kurdas que piden su protección frente a Turquía (AFP, 2019a ; Tresca, 2019 ; Malbrunot, 2019). En este contexto, es posible que los CTE de las cárceles kurdas sean recuperados por Siria, que acostumbra a instrumentalizar a este tipo de actores para servir a sus intereses. En mayo y junio de 2011, al-Ásad amnistió a numerosos yihadistas con la esperanza de que éstos tomaran el control de la revuelta que se estaba convirtiendo en guerra civil. Esta jugada formaba parte de una estrategia que le permitía despachar las críticas de quienes pedían la liberación de los oponentes a la vez que deslegitimaba la revolución y motivaba una dura represión (Soufan, 2017, pp. 211-215).

También Turquía podría hacerse con los presos. Erdogan reclama una «zona de seguridad» en el norte de Siria (Bonet, 2019), donde se encuentran varias prisiones y campos actualmente bajo control kurdo. Es por ejemplo el caso de Ain Issa, una ciudad alrededor de la cual los combates entre rebeldes apoyados por Turquía y las Fuerzas Democráticas Sirias (FDS) se han intensificado en las últimas semanas de 2020. Teniendo en cuenta la reciente actitud de Erdogan — que amenazó en marzo con desatar una nueva crisis migratoria para obtener el apoyo de los europeos en Siria (Malo, 2020) e hizo declaraciones que avivaron la hostilidad de los extremistas en la mortífera controversia de las caricaturas de Mahoma el otoño pasado (Canals, 2020)— es probable que utilice a los CTE y a sus familiares recluidos para presionar a Europa.

Las milicias kurdas llevan varios años alertando sobre la dificultad de mantener el control de sus prisiones y campos, y pidiendo a los países europeos la repatriación de sus nacionales. Las Unidades de Protección Popular (UPP, o YPG en kurdo) pretendieron enviar un mensaje claro a la comunidad internacional con una comunicación alarmante sobre la supuesta fuga de 800 yihadistas del campo de Ain Issa en octubre de 2019 como consecuencia de los combates que se libraban entonces en el área. Si bien algunos observadores desmintieron

el número y la naturaleza de los fugitivos y denunciaron una escenificación exagerada por parte de las YPG (Korda, 2019), el incidente fue un recordatorio de la precariedad de la situación y de la dependencia de Europa respecto de los actores locales. El riesgo de fuga es real, como lo demostró en mayo de 2020 la evasión de 13 yihadistas francesas de los campos de Al-Hol y Ain Issa. Entre ellas se encontraba Hayat Boumeddiene, pareja del terrorista Amedy Coulibaly, uno de los autores de los atentados de enero de 2015 en París (AFP, 2020).

Las fuerzas kurdas no han sido las únicas en reclamar la repatriación de los CTE europeos. A esa petición se unió Trump ante la inminente derrota del «Califato» en febrero de 2018 (Henley, 2018) y de nuevo tras haber anunciado la retirada de las tropas estadounidenses del norte de Siria en octubre de 2019 (AFP, 2019b). Frente a esa situación, el ministro belga de Justicia, Koen Geens, apeló a diseñar una solución a nivel de la Unión Europea, una demanda a la que la jefa de la diplomacia europea, Federica Mogherini, hizo oídos sordos al declarar que no habría toma de decisión conjunta tras una reunión de los ministros de Asuntos Exteriores de los 28 miembros en Bruselas en octubre de 2019 (Wieder, Stroobants, Zerrouky, 2019).

Si bien formalmente no existe una posición común, ha emergido una tendencia a favor de la judicialización de los CTE en Irak. En octubre de 2019, Ana Botella, entonces secretaria de Estado de Seguridad, recordaba que la postura de España está alineada con la de otros 17 gobiernos europeos (Caro, 2019). El proceso fue puesto en marcha hace dos años por Francia, con el traslado a Irak y consiguiente juicio de un total de 14 yihadistas que resultó en once condenas a muerte y tres condenas a cadena perpetua (Chabrou, 2019). A cambio de hacerse cargo de los terroristas europeos, Bagdad habría pedido un millón de dólares en caso de pronunciarse una pena de muerte y el doble para una condena a cadena perpetua, así como más de millón y medio de euros para la financiación de una cárcel en Khanaqin especialmente edificada para ese cometido (Cebrían, 2019 ; Chabrou, 2019). Esta opción constituye el primer escenario que analizaremos (2.1.).

Aunque Francia comparte esta postura e incluso la ha impulsado entregando a varios de sus nacionales a la justicia iraquí, la acompaña oficiosamente de medidas más definitivas. Varias revelaciones periodísticas (Nouzille, 2017, pp. 290-302 ; El-Ghobashy, Abi-Habib, Faucon, 2017) e incluso del entonces presidente François Hollande (Davet, Lhomme, 2017, pp. 601-603) han desvelado la práctica de asesinatos selectivos dirigidos contra los yihadistas franceses, incluyendo a los que se encuentran en la zona sirio-iraquí. Tales acciones están en consonancia con las palabras de la ministra francesa de Defensa, que declaró pública y repetidamente sus esperanzas de que el mayor número de yihadistas posible falleciera en Siria e Irak (Liabot, 2017). Las consecuencias de esta política respecto de los CTE son abordadas más adelante por el análisis (2.2).

Otra alternativa contemplada en este estudio es la constitución de un tribunal penal internacional ad hoc para juzgar a los CTE europeos (2.3.), siguiendo el modelo de los de Ruanda, ex-Yugoslavia y el Líbano. Esta idea ha sido especialmente promovida por las FDS y la Administración Autónoma del Kurdistán sirio, que han insistido en su voluntad de que los CTE sean juzgados donde cometieron sus crímenes, sugiriendo así que el tribunal estuviera ubicado en la región (Sancha, 2020). De acuerdo con ese deseo, el ministro de Asuntos Exteriores francés, Yves Le Drian, aprovechó un viaje a Irak en octubre de 2019 para someter ese proyecto a Masud Barzani, presidente del Kurdistán iraquí entre 2005 y 2017. Erbil no se habría opuesto a la propuesta (Hoffner, 2019). También en España algunos políticos han abogado por la creación de un tribunal ad hoc, como la eurodiputada Maite Pagazaurtundúa .

Finalmente, el escenario de la repatriación de los CTE a su país de origen (2.4.) ha adquirido una mayor credibilidad tras la reconfiguración del equilibrio de fuerzas en el norte de Siria. Especialmente en Francia, el país europeo más afectado por el fenómeno, algunos políticos y miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad se han unido a la petición de numerosos familiares de yihadistas y de las asociaciones de defensa de los derechos humanos (Mathieu, Le Devin, Albertini, 2019) para pedir el retorno de los CTE. Para los primeros, se trata de evitar perder la pista de individuos peligrosos en una situación de inestabilidad que aumenta el riesgo de fuga (LIABOT, 2020), mientras que los segundos señalan los límites legales y éticos de la judicialización de los nacionales europeos en Irak (CNCDH, 2020).

Ninguna de esas opciones ha conseguido suscitar el consenso, pues todas presentan puntos positivos y negativos según la importancia que se otorgue a la seguridad de los ciudadanos europeos, a los valores democráticos y a los principios del Estado de Derecho o a la protección de la soberanía y de la concordia entre los países involucrados. A continuación, proponemos un análisis del impacto de esas cuatro alternativas en dichos ámbitos.

### 3. Análisis

#### 3.1. Judicialización de los CTE en Irak

Esta modalidad de gestión de los CTE es la que defienden la mayoría de los gobiernos europeos, pues presenta la ventaja de evitar la repatriación de individuos peligrosos, a la que la opinión pública se opone. En un sondeo realizado por Odoxa en Francia, el 89% de los encuestados afirmaron estar preocupados por el retorno de los CTE (Mathieu, Le Devin, Albertini, 2019).

Sin embargo, el hecho de judicializar a los yihadistas europeos en Irak también tiene puntos débiles en el plano de la seguridad. Si dejamos a un lado las consideraciones éticas, el elemento más positivo de esta política es la posibilidad de una neutralización definitiva de los CTE mediante la pena de muerte, vigente en Irak. En caso de condena a cadena perpetua, que corresponde en el código penal iraquí a una pena de 20 años de detención, sólo se aplazaría el problema de la circulación de esos individuos.

Por otra parte, existe un importante riesgo de fuga, ya sea en Siria antes del traslado de los CTE a Irak, especialmente teniendo en cuenta la lentitud del proceso que implica que los presos permanezcan aun más tiempo en una zona inestable, pero también en Irak tras su juicio. Existen precedentes de evasión de cárceles iraquíes. El más famoso de ellos es sin duda la fuga de unos quinientos prisioneros del complejo penitenciario de Abu Ghraib en julio de 2013, tras un ataque llevado a cabo por rebeldes sunnitas. Entre los fugitivos se encontraban varios altos mandos de Al-Qaeda. El año anterior, Abu Bakr al-Baghdadi instó a sus seguidores a liberar a los yihadistas encarcelado ahí donde se encontraran, un llamamiento que resultó en ataques contra varias cárceles (AFP, 2012). En 2019, los asaltos contra varios campos y prisiones en el norte de Siria tras otro mensaje del difunto líder del «Estado Islámico» demostraron que esa clase de operaciones siguen en la agenda de la organización terrorista.

Otro problema es la radicalización en el ámbito penitenciario. Una ventaja es que este fenómeno no se desarrollaría en nuestro continente. Sin embargo, la experiencia de la prisión de Camp Bucca es una prueba de

que las dinámicas de una cárcel sita a miles de kilómetros en Oriente Medio puede acabar teniendo graves consecuencias en Europa. Fue en Camp Bucca donde yihadistas entraron en contacto con antiguos oficiales del régimen de Saddam cuyo descontento capitalizaron para revivir la organización que se convertiría en el «Estado Islámico» (Soufan, 2017, p. 119).

Por otra parte, uno de los elementos que han adquirido un papel fundamental en la lucha contra el terrorismo con la amenaza del «Estado Islámico» es la prevención, y en particular la elaboración de narrativas capaces de contrarrestar la visión promovida por los yihadistas. Éstos presentan su causa como una guerra contra un Estado que, además de ser ilegítimo según su ideal teocrático, es tiránico. Dejar que los CTE sean juzgados en un país que practica la tortura y la pena de muerte restaría credibilidad a la postura de defensa de los derechos humanos que ha adoptado Europa y mermaría su narrativa contraterrorista.

Otra cuestión es la posibilidad de que la judicialización de los CTE en Irak entorpezca las futuras investigaciones, que suelen ser largas en materia de terrorismo. En el caso del «Estado Islámico», involucran potencialmente a un gran número de personas y se pueden extender al espacio virtual y más allá de las fronteras. La ejecución de yihadistas o la dependencia hacia las autoridades iraquíes para tener acceso a ellos dificultaría unos procedimientos ya complejos.

Y es que en el ámbito de las relaciones internacionales, una importante desventaja de la judicialización de los CTE en Irak es la pérdida de soberanía que supondría para los Estados europeos. Cabe cierto pesimismo respecto de la realización de las transiciones y alianzas que permitirían a los Estados de la zona extraerse de la dialéctica en la que están sumidos : el caos o la dictadura (Benraad, 2015, p. 258). Ninguna de estas dos situaciones serían favorables para los Estados cuyos nacionales estarían recluidos en Irak, dados los riesgos de fuga o de instrumentalización que conllevarían un cambio de régimen o una pérdida del control del territorio en el que se encontrarían los presos.

El deterioro de la credibilidad de Europa como defensora de los derechos humanos también tendría consecuencias en el plano diplomático. Limitaría su legitimidad a la hora de reprochar a otros países la vulneración de derechos y libertades fundamentales. En cambio, al ser una posición relativamente consensual entre los gobiernos del espacio Schengen, la decisión de juzgar a los CTE en Irak preserva la concordia entre los países europeos. Una iniciativa unilateral de un Estado para repatriar a sus nacionales podría ser una fuente de tensiones con los demás miembros de la UE.

En cuanto al respeto del Estado de Derecho y de los principios democráticos, esta alternativa dista de ser satisfactoria. En primer lugar, la misma competencia de Irak para juzgar a individuos que en algunos casos no han pisado su territorio es cuestionable. Las autoridades iraquíes eluden esta trampa legal alegando que, en su apogeo, el territorio del «Estado Islámico» se encontraba a caballo entre Siria e Irak (AFP, 2019c). Por el contrario, no cabe duda sobre la competencia de los Estados europeos para juzgar a sus nacionales. Por lo tanto, fomentar su judicialización en Irak se aparenta más a una forma de librarse de la responsabilidad que incumbe al país de origen que al respeto de la soberanía iraquí, más aún teniendo en cuenta las negociaciones que se han desarrollado para que Bagdad aceptara hacerse cargo de los CTE.

Además, esa política es incompatible con el compromiso de Europa contra las prácticas de la tortura y de la pena de muerte. Por ejemplo, el artículo 3 de la Convención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes impide a los países signatarios la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando existe en éste un « cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos ». Esto evidencia asimismo la falta de base legal para el papel de Francia en el traslado de sus nacionales detenidos en Siria hacia Irak en 2019.

De hecho, el ejemplo de Francia, que ya cuenta con catorce yihadistas juzgados por Irak, es ilustrativo en cuanto a la dificultad de compaginar esa postura con su discurso a favor de los derechos humanos en el ámbito internacional. Así, a pesar de haber reafirmado su oposición a la pena de muerte, las autoridades galas han mantenido una posición ambigua en el momento de actuar por la conmutación de la pena de muerte pronunciada en contra de sus nacionales, sosteniendo que éstos se habían beneficiado de un juicio justo y limitándose a recordar los plazos de apelación (Le Drian, 2019). Frente a esas declaraciones, los abogados de los CTE afectados denunciaron la falta de protección consular y la irregularidad de los procesos penales, arremetiendo particularmente contra la brevedad de los juicios, que en algunos casos habrían durado unos diez minutos (Bouvier, 2019).

### *3.2. Judicialización en Irak y neutralización in situ*

Esta política oficiosamente implementada por Francia presenta todas las ventajas y desventajas ya mencionadas de la judicialización de los CTE en Irak, además de otras consecuencias específicas derivadas de los asesinatos selectivos en vez de la captura y judicialización de ciertos terroristas que se exponen a continuación.

Esta práctica injustificable desde un punto de vista jurídico constituye una clara violación de los derechos humanos, por lo que, de los cuatro escenarios estudiados, éste es el que peor repercusiones tiene sobre el Estado de Derecho.

Si nos centramos en el plano de la seguridad, la neutralización permanente de un individuo peligroso es un punto positivo. En cambio, esos asesinatos socavan aun más las narrativas contraterroristas de las democracias europeas. No sólo dejarían éstas que los CTE fueran juzgados en condiciones cuestionables y posiblemente condenados a muerte, sino que esquivarían su judicialización para proceder a ejecuciones extralegales. Esto alimentaría la visión que defienden los yihadistas y podría facilitar el reclutamiento y la radicalización de los simpatizantes.

En el ámbito de las relaciones internacionales, al margen de las cuestiones que plantea llevar a cabo esas operaciones en territorio extranjero, éstas agravan la pérdida de credibilidad respecto de la defensa de los derechos humanos y podrían ser utilizadas por los interlocutores que las democracias occidentales suelen acusar de ser poco éticos.

### 3.3. Creación de un tribunal penal internacional (TPI) *ad hoc*

Subsisten numerosas incógnitas respecto del establecimiento de un TPI, en particular sobre los Estados que participarían en él, su ubicación y sus estatutos. Las consecuencias serían distintas según si se contara o no con Irak.

La visita del ministro francés de Asuntos Exteriores a Masud Barzani en Erbil para discutir la creación de un TPI es congruente con la petición de las milicias kurdas de que los CTE sean juzgados mediante esa modalidad lo más cerca posible del lugar donde fueron cometidos sus crímenes. No obstante, el ex-presidente del Kurdistan iraquí no tiene el poder de tomar esa decisión por Irak. Esa propuesta es un movimiento sorprendente por parte de Francia, que abre dos canales de comunicación distintos y antagónicos: uno con Bagdad para organizar la judicialización de los CTE en territorio iraquí; y otro con Erbil para la constitución de un TPI siguiendo el deseo de las milicias kurdas. Recordemos que Barzani convocó en 2017 un referéndum en el Kurdistan iraquí y algunas zonas disputadas con el Gobierno sobre la independencia de esas regiones. A pesar de su amplia victoria, Barzani dimitió de su cargo tras la ofensiva militar de Bagdad y el fracaso del proyecto separatista (Carrión, 2017). Más que un gesto para satisfacer las reivindicaciones kurdas, podría tratarse por parte de la diplomacia francesa de un intento para involucrar a Bagdad y evitar el retorno de los CTE a Europa, o bien mediante su judicialización en territorio iraquí, o bien gracias a la participación de Irak en el TPI, abriendo la posibilidad de que éstos cumplan su condena en Irak.

Las negociaciones para que las autoridades iraquíes acepten custodiar a los CTE podrían ser más complejas en el caso de un TPI. Hay que tener en cuenta que las democracias europeas no tomarían parte en un TPI que no presentara las mismas garantías que sus propios ordenamientos jurídicos, incluyendo el rigor respecto de la prueba. Y es que las pruebas son precisamente una cuestión sumamente delicada en el caso de la judicialización de los CTE. Es con el propósito de recopilar indicios sobre la identidad de los CTE y su implicación en actos concretos que Europol y servicios de varios Estados europeos se han unido a la operación Gallant Phoenix, liderada por Estados Unidos (López-Fonseca, 2019). A falta de pruebas, la acusación más conveniente es la de pertenencia en organización terrorista. Por ese motivo, es de esperar que las penas pronunciadas en contra de los CTE en un TPI sean globalmente más clementes que las que pronunciaría la justicia iraquí, cuyos procesos penales no son tan concienzudos y pueden desembocar en una condena a muerte. Por lo tanto, podría ser más difícil que Irak aceptara hacerse cargo de los presos europeos en esas condiciones. Así, cabe preguntarse si la creación de un TPI que incluyera a Irak no sería otra forma de prevenir el retorno de los CTE a Europa, aunque desde el punto de vista de la seguridad, no comporta las ventajas de su judicialización por Irak, es decir, una neutralización más duradera o incluso definitiva de esos individuos.

En caso de que no participara Bagdad, un TPI no representaría ningún beneficio respecto del retorno organizado de los yihadistas europeos, pues implicaría igualmente su repatriación y el cumplimiento de su pena en su país de origen. Si bien podría permitir nuevos desarrollos en el derecho internacional en materia de terrorismo, esta ventaja es mínima puesto que ya existe un entramado penal suficiente y armonizado en Europa (Jiménez, 2020)<sup>3</sup>.

3 Entrevista con el autor, 14 de enero de 2020.



En cualquier caso, un punto débil a nivel de la seguridad es la lentitud del proceso, habida cuenta de que cuánto más tiempo permanezcan los CTE en el inestable norte de Siria, más alto es el riesgo de fuga o de recuperación por regímenes que podrían utilizarlos en beneficio propio.

### 3.4. Retorno

No es ninguna casualidad que ésta sea la solución reclamada por las ONG y los familiares de los CTE, pues es la que más importancia otorga a los derechos humanos. Al repatriar a sus yihadistas, los Estados europeos asumirían la responsabilidad de judicializar y custodiar a sus nacionales, además de proporcionarles las garantías previstas por los ordenamientos jurídicos democráticos. Además, parece justo que las víctimas puedan asistir al juicio de quienes tanto sufrimiento les ha causado, por ejemplo en los casos que implican el traslado de menores a Siria o Irak. Por todo ello, es la opción que mejor atiende las exigencias del Estado de Derecho.

También desde la perspectiva de las relaciones internacionales es un escenario favorable, pues no supone ninguna pérdida de soberanía por parte de los países europeos. Sin embargo, podrían aparecer tensiones entre los países del espacio Schengen si se tratara de una decisión unilateral por parte de un Estado miembro.

Ahora bien, la debilidad del escenario de la repatriación reside en los aspectos relativos a la seguridad. Aunque podemos señalar dos puntos positivos — como la rapidez con la que se podría poner en marcha y así limitar el riesgo de fuga de los CTE, y el hecho de que no mermaría la credibilidad de las narrativas contraterroristas — las desventajas son significativas.

El retorno de los CTE significa traer a individuos muy susceptibles de radicalizar a otros presos mientras cumplan su condena. A pesar del trabajo de reorganización de las cárceles que se ha realizado estos últimos años, incluso a nivel europeo (Consejo de la UE, 2019), la capacidad de los sistemas penitenciarios para contrarrestar ese fenómeno sigue en tela de juicio (Abad, 2020). Cuando los CTE hayan cumplido su pena, este escenario implica aceptar que éstos circulen más o menos libremente, con un nivel de vigilancia variable según las capacidades de cada Estado y el número de yihadistas a seguir. En el mismo orden de ideas, otra consecuencia es que el seguimiento de los CTE vigilados monopolizaría recursos policiales mientras que la lucha contra el terrorismo yihadista no se limita a la amenaza que representan esos individuos en particular.

Además, como lo hemos visto anteriormente, es posible que la falta de pruebas sobre los actos concretos de los CTE en la zona sirio-iraquí lleve a menudo a circunscribir las acusaciones al delito de pertenencia, castigado en España por una pena de 6 a 15 años (art. 572 CP). Aunque esta pena es inferior a los 20 años a los que equivale la cadena perpetua iraquí, generalmente aplicada en esos casos, es muy superior a la que están expuestos terroristas de otros países. Así, la legislación sueca es criticada por su clemencia con los delitos de terrorismo. Aunque prohíbe desde 2016 viajar con el fin de preparar o cometer atentados, esta reforma es de poca ayuda dadas las estrictas exigencias de la justicia sueca en materia de pruebas (Marillier, 2017). Tampoco la pertenencia a una organización terrorista estaba tipificada hasta el año 2019. Penado desde entonces con hasta seis años de cárcel, este delito no podrá ser reprochado a los CTE actualmente detenidos en el norte de Siria (AFP, 2019d).

### 3.5. Puntuación

A continuación, se plasman las valoraciones desarrolladas en el análisis en una puntuación de los distintos escenarios. Ésta está basada en los criterios deducidos de los planteamientos anteriores y sus detalles están recogidos en la siguiente tabla. Se atribuye una nota de 0 (insatisfactorio), 1 (aceptable) o 2 (satisfactorio) para cada ítem, a los cuales se aplican coeficientes para ajustar su peso de acuerdo con el alcance de sus consecuencias. La tabla permite apreciar el balance general de cada alternativa o centrarse en sus respectivas repercusiones en los ámbitos de la seguridad, del Estado de Derecho y de las relaciones internacionales por separado.

	Coeficientes	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2	ESCENARIO 3	ESCENARIO 3b	ESCENARIO 4
		Judicialización en Irak	Judicialización en Irak y neutralización	TPI con Irak	TPI sin Irak	Repatriación
<b>SEGURIDAD</b>						
Muerte	4	1	2	0	0	0
Penas ≥ 20 años	3	2	2	1	1	1
Penas ≥ estánd. euro	2	2	2	2	2	2
Protección narrativa	2	1	0	2	2	2
Fuga antes de juicio	2	1	1	0	0	2
Fuga después de juicio	2	1	1	1	2	2
Radic. prisión Europa	2	2	2	1	0	0
Radic. prisión Irak	1	0	0	1	2	2
Futuras investigac.	1	1	0	1	2	2
Media		1,22	1,11	1,00	1,22	1,44
ponderada		1,31	1,36	0,89	1	1,21
<b>ESTADO DE DERECHO</b>						
Protección vida	4	1	0	2	2	2
Tortura	3	0	0	2	2	2
Garantías detención	3	0	0	0	2	2
Juicio justo	3	0	0	2	2	2
Competencia	2	0	0	1	1	2
Precedente positivo	1	0	0	1	1	2
Media		0,17	0	1,33	1,67	2
ponderada		0,25	0	1,43	1,81	2
<b>RRII</b>						
Independ. / Soberanía	3	0	0	1	1	2
Concordia europea	1	2	2	2	2	1
Ingerencia y desestab.	2	2	1	0	2	2
Credibilidad DDHH	2	1	0	1	2	2
Media		1,25	0,75	1	1,75	1,75
ponderada		1	0,5	1,25	1,42	1,87
Media (medias)		0,88	0,62	1,11	1,55	1,73
Media (ponderadas)		0,85	0,62	1,19	1,41	1,69
Media (ponderadas) coef. 2 Seguridad		0,96	0,80	1,11	1,30	1,57
Media (ponderadas) coef. 2 Estado de Derecho		0,70	0,46	1,25	1,51	1,77
Media (ponderadas) coef. 2 RRII		0,78	0,59	1,20	1,41	1,73

Figura 1. Tabla de valoraciones de los distintos escenarios

Fuente: Elaboración propia

Los resultados podrían variar si se modificaran los coeficientes o los valores atribuidos a las variables, por lo que lo que proponemos es una herramienta que se podría ajustar a otros planteamientos susceptibles de alimentar la reflexión sobre este tema. En cualquier caso, se muestran aquí los resultados coherentes con el análisis que hemos propuesto.

En consonancia con el análisis previo, el escenario más favorable en el plano de la seguridad es el de la judicialización en Irak y neutralización in situ. En cambio, si consideramos también la preservación del Estado de Derecho y las relaciones internacionales, se convierte en la peor alternativa.

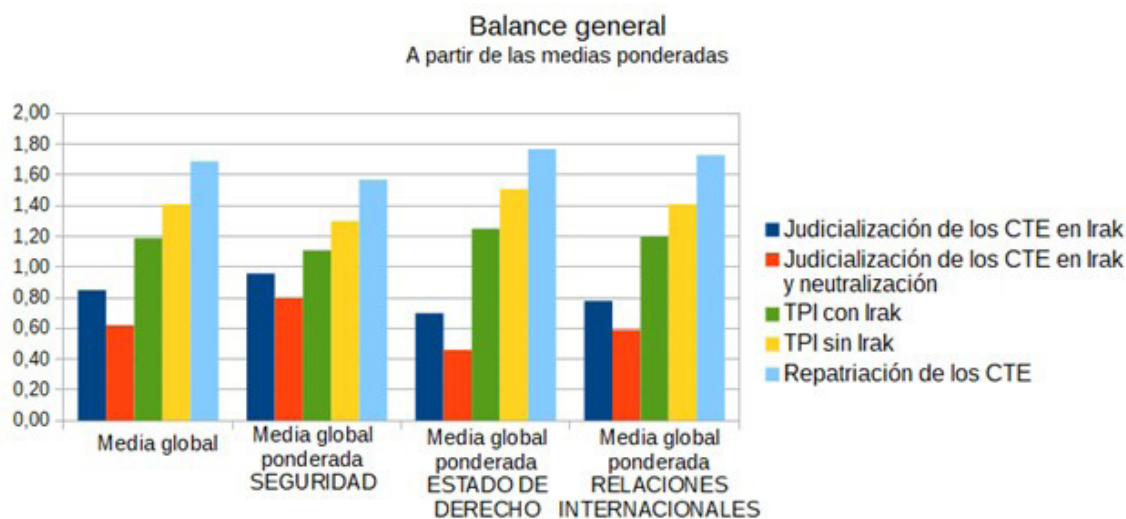
Al contrario, de las cinco opciones barajadas, la repatriación ocupa el tercer puesto en el campo de la seguridad, pero sus excelentes resultados en los demás ámbitos la señalan como el escenario globalmente más ventajoso.

Contrariamente a los que se podría esperar, esos resultados no sólo son válidos si otorgamos la misma importancia a la seguridad, al Estado de Derecho y a las relaciones internacionales. En las tres últimas líneas de la tabla, se ha ponderado la media global de cada escenario para dar el doble de peso sucesivamente a la seguridad, al Estado de Derecho o a las relaciones internacionales. En cualquiera de esos tres casos, el orden de peor a mejor sigue siendo: judicialización en Irak y neutralización in situ, judicialización en Irak, TPI con Irak, TPI sin Irak y finalmente repatriación.

Esos resultados están plasmados de forma más flagrante en los siguientes gráficos.



**Figura 2.** Valoración por ámbito de las medias ponderadas  
**Fuente:** Elaboración propia



**Figura 3.** Balance general de las medias ponderadas

**Fuente:** Elaboración propia

#### 4. Conclusiones

Este estudio sugiere un panorama de los retos planteados por la resolución del problema de los CTE y de los posibles impactos de las opciones disponibles, contrastando algunos argumentos y cuestionando prejuicios. Propone un punto de vista sobre la cuestión, mostrando que el debate no se reduce a un enfrentamiento entre los defensores de los derechos humanos y los partidarios de la seguridad. Esta concepción simplista eclipsa otras problemáticas igualmente cruciales, como la de la preservación de las soberanías de los Estados europeos así como la de su credibilidad en las relaciones internacionales.

Aparte de la variedad de desafíos que entraña la gestión de los CTE, otra dificultad reside en prever las consecuencias incidentales de nuestras acciones. En esta maraña, lo que es beneficioso por un lado puede ser perjudicial por otro y acabar resultando contraproducente. Esto queda notablemente manifiesto en la última parte del análisis, cuando miramos en detalle todas las implicaciones de cada modalidad de gestión. Así, el análisis pone de relieve que la judicialización de los CTE en Irak, plebiscitada por los Gobiernos como la alternativa más segura, podría tener más desventajas de lo que parece a primera vista. También relativiza la conveniencia de crear un TPI ad hoc, particularmente si Irak participara en él.

En definitiva, no se trata tanto de preconizar una solución u otra como de abrir perspectivas e invitar a replantearse algunas evidencias. Además, una solución satisfactoria para un determinado Estado podría desembocar en un desastre para otro. En el marco del espacio Schengen, esto hace imprescindible diseñar soluciones a medida pero siempre con una concertación entre los Estados miembros. Por todo ello, es absolutamente necesaria una deliberación desapasionada y razonada sobre este asunto, pues éste pone a prueba el modelo de sociedad que las democracias europeas han edificado y promovido ante la comunidad internacional.

## Referencias bibliográficas

ABAD, C. (2020). *La Doble problemática del terrorismo yihadista en prisión: Una aproximación crítica a la respuesta del sistema penitenciario español*. Indret: Revista para el Análisis del Derecho, 5.

AFP (28 septiembre, 2012). *Irak : la police à la recherche de membres d'Al-Qaïda évadés de prison*. L'Obs.

AFP (14 octubre, 2019a). *Syrie : Les forces du régime entrent dans la ville clé de Manjib*. L'Orient-Le jour.

AFP (14 octubre, 2019b). *Les Etats-Unis appellent tous les pays à rapatrier leurs djihadistes détenus en Syrie*. L'Express.

AFP (28 febrero, 2019d). *La Suède veut criminaliser la participation à une organisation terroriste*. Le Figaro.

AFP (10 abril, 2019c). *L'Irak propose de juger les djihadistes étrangers contre 1,8 milliard d'euros*. Le Parisien

AFP (20 mayo, 2020). *13 jihadistes françaises dont la veuve d'Amedy Coulibaly se seraient enfuies de prisons en Syrie*. Huffington Post.

ARALUCE, G. (31 mayo, 2019). *Un detenido en Madrid implicado en una red de retorno de yihadistas a España desde Siria e Irak*. El Español.

BENRAAD, M. (2015). *Irak, la revanche de l'histoire. De l'occupation étrangère à l'Etat Islamique*. Vendémiaire.

BONET, E. (22 octubre, 2019). *Rusia y Turquía pactan una zona de seguridad en el norte de Siria*. La Razón.

BOUVIER, P. (4 junio, 2019). *Les procès des djihadistes français soulignent les failles du système judiciaire irakien*. Le Monde.

CANALS, S. (26 octubre, 2020). *Amenazas, boicots y crisis diplomática: Turquía lidera la campaña contra Macron tras su respuesta al último atentado terrorista*. El Diario.

CARO, L. (25 octubre, 2019). *El Gobierno español se resiste a repatriar a los españoles yihadistas en Siria para que se les juzgue allí*. ABC

CARRIÓN, F. (2 noviembre, 2017). *Barzani abandona la presidencia del Kurdistan iraquí tras el fiasco del referéndum*. El Mundo.

CEBRÍAN, P. (2 agosto, 2019). *¿Horca o cárcel iraquí? El incierto destino de los 57 yihadistas españoles detenidos en Siria*. El Confidencial.

CHABROU, J. (18 octubre, 2019). *Camps, nombre, évasions... Ce qu'il faut savoir sur les djihadistes français en Syrie*. L'Express.

CHICHIZOLA, J. (20 julio, 2020). *Une étude révèle un taux élevé de récidive chez les djihadistes*. Le Figaro.

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME (CNCDH) (2 febrero, 2020). *Avis sur les ressortissants français condamnés à mort ou encourant la peine de mort en Irak*. Journal Officiel de la République Française.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (6 junio, 2019). *Radicalización en las prisiones: el Consejo adopta Conclusiones*.

DAVET, G., LHOMME, F. (2017). *Un président ne devrait pas dire ça*. Stock.

DE KERCHOVE, G., HÖHN, C. (2020). *The EU and International Terrorism* (pp. 269-300). En *EU Law in Populist Times: Crisis and Prospects*. Cambridge University Press.

EL-GOBASHY, T., ABI-HABIB, M., FAUCON, B. (29 mayo, 2017). *France's Special Forces Hunt French Militants Fighting For Islamic State*. Wall Street Journal.

EUROPOL (2015). *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015*

HEGGHAMMER, T. (2013). *Should I Stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists' Choice between Domestic and Foreign Fighting*. *American Political Science Review*, 107, pp. 1-15

HENLEY, J. (18 febrero, 2018). *Trump's 'bring jihadists home' call gets mixed response in Europe*. The Guardian.

HOFFNER, A.-B., (29 octubre, 2019). *En Syrie, l'avenir incertain des djihadistes français*. La Croix.

HOLMAN, T. (2015). *Belgian and French Foreign Fighters in Iraq 2003–2005: A Comparative Case Study*. *Studies in Conflict and Terrorism*, 38(8), 603-621, <https://doi.org/10.1080/1057610X.2015.1038105>

JIMÉNEZ, F. (14 enero, 2020). *Entrevista con el autor*.

KORDA, R. (14 octubre, 2019). *Offensive turque en Syrie : 800 djihadistes se sont-ils échappés d'un camp ?* Le Parisien

LE DRIAN, J.-Y. (29 mayo, 2019). *Déclaration de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, en réponse à une question sur les procès en Irak contre le djihadistes, à l'Assemblée nationale le 29 mai 2019* [Discurso]. Asamblea Nacional, París.

LIABOT, T. (13 enero, 2020). *Rapatriement des djihadistes en France : pourquoi cette option embarrasse le gouvernement*. Le Journal du Dimanche.

LIABOT, T. (15 octubre, 2017). *Florence Parly : « S'il y a des djihadistes qui périssent à Raqqa, c'est tant mieux »*. Le Journal du Dimanche.

LÓPEZ-FONSECA, O. (4 marzo, 2019). *Agentes españoles colaboran en Siria en una operación de EE UU para identificar yihadistas europeos*. El país.

MALBRUNO, G. (13 de octubre, 2019). *Syrie: Pourquoi Damas envoie des troupes dans le Nord face aux Turcs*. Le Figaro

MALO, A. (5 marzo, 2020). *Guerre en Syrie, crise migratoire... Erdogan met l'Union Européenne sous pression*. Le Journal du Dimanche.

MARILLIER, L. (9 abril, 2017). *La Suède face aux défaillances de ses lois antiterroristes*. Libération.

MATHIEU, L., LE DEVIN, W., ALBERTINI, D. (4 abril, 2019). *Etat islamique : un rapatriement programmé, préparé, mais gelé*. Libération.

NOUZILLE, V. (2017). *Erreurs fatales. Comment nos présidents ont failli face au terrorisme*. Fayard, Les liens qui libèrent.

RENARD, T. (2020). *Overblown: Exploring the Gap Between the Fear of Terrorist Recidivism and the Evidence*. CTC Sentinel, 13(4), pp. 9-19

SANCHA, N. (7 febrero, 2020). *Los kurdos plantean juzgar en Siria a los presos extranjeros del ISIS*. El País.

SOUFAN, A. (2017). *Anatomy of Terror. From The Death of Bin Laden to The Rise of The Islamic State*. Norton.

TRESCA, M. (3 de enero, 2019). *En Syrie, Bachar al-Assad annonce son retour en force*. La Croix.

WIEDER, T., STROOBANTS, J.-P., ZERROUKY, M. (19 febrero, 2019). *La question du retour des djihadistes divise l'Union européenne*. Le Monde.