

**TERRORISMO Y COOPERACIÓN PENAL:
¿UN CONTEXTO MÁS FAVORABLE PARA LOS
DERECHOS HUMANOS EN LAS RELACIONES
TRANSATLÁNTICAS?**

por ISABEL LIROLA DELGADO

Profesora titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO

- 1. Introducción**
- 2. Los atentados del 11-S y el impulso de la cooperación en asuntos de justicia e interior UE-EEUU: Una valoración a la luz de las consecuencias de la «guerra contra el terrorismo»**
 - 2.1. EL DOBLE EFECTO DEL 11-S SOBRE LA COOPERACIÓN PENAL UE-EEUU EN MATERIA DE TERRORISMO
 - 2.2. LA COOPERACIÓN PENAL UE-EEUU EN MATERIA DE TERRORISMO DURANTE LA ADMINISTRACIÓN BUSH: UNA VALORACIÓN CRÍTICA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS
- 3. La política de la Administración Obama en relación con el terrorismo y su proyección en la cooperación penal UE-EEUU: ¿Nuevas perspectivas para la protección de los derechos humanos?**
 - 3.1. LA CONTRIBUCIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE AL CIERRE DE GUANTÁNAMO: UN ESQUEMA DE COOPERACIÓN DE BAJA INTENSIDAD
 - 3.2. PRESUPUESTOS PARA EL DESARROLLO DE UNA COOPERACIÓN PENAL EN MATERIA TERRORISTA UE-EEUU DE ALTA INTENSIDAD Y RESPETUOSA CON LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS
- 4. Conclusiones**

Resumen

La cooperación en asuntos de justicia e interior ha sido uno de los ámbitos de las relaciones transatlánticas que ha experimentado un mayor desarrollo durante los últimos años como consecuencia de los atentados del 11-S. Sin embargo, este avance ha resultado condicionado por la externalización de los efectos de las medidas antiterroristas adoptadas por los EEUU durante la Administración Bush en el marco de la «Guerra contra el terrorismo» y las graves violaciones de derechos humanos que estas medidas han llevado aparejadas. El proceso de revisión de la política antiterrorista estadounidense iniciado por el Presidente Obama ha dado lugar a un contexto más favorable para una cooperación penal UE-EEUU más efectiva y a la vez plenamente respetuosa con las garantías de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Este trabajo explora las posibilidades y presupuestos necesarios para el establecimiento *ad futurum* de una cooperación transatlántica de alta intensidad en materia de lucha contra el terrorismo que resulte plenamente compatible con los estándares de protección de los derechos humanos presentes en la Unión Europea.

Abstract

Cooperation in justice and internal affairs has been one of the areas of transatlantic relations does have undergone further development in recent years because of the 11-S terrorist attacks. However, this development has been conditioned by the externalization of the effects of the counterterrorism measures adopted by the U.S. during the Bush Administration as part of the «War on terrorism» and the serious human rights violations that these measures have caused. The review process of U.S. counterterrorism policy initiated by President Obama has resulted in a more favourable context for an EU-US cooperation in criminal matters most effective and at the same time fully respectful of the guarantees of Human Rights and International Humanitarian Law. This paper explores the possibilities and the statements required for the establishment of an *ad futurum* high intensity transatlantic cooperation in the fight against terrorism that is fully compatible with the standards of protection of human rights present in the European Union.

Resumé

La coopération dans des affaires de justice et intérieur a été un des domaines des relations transatlantiques qu'a éprouvé un plus grand développement pendant les dernières années suite aux attentats terroristes du 11-S. Toutefois, cette avance a résultat conditionné par l'extériorisation des effets des mesures antiterroristes adoptées par les USA pendant l'Administration Bush dans le cadre de la « Guerre contre le terrorisme » et les graves violations de droits humains que ces mesures ont cause. Le processus de révision de la politique antiterroriste américaine entamé par le Président Obama a donné lieu à un contexte plus favorable pour une coopération pénale UE-EEUU plus effective et à la fois pleinement respectueuse avec les garanties des Droits Humains et le Droit International Humanitaire. Ce travail explore les possibilités et les présupposés nécessaires pour l'établissement ad futurum d'une coopération transatlantique de haute intensité en matière de lutte contre le terrorisme qui s'avère pleinement compatible avec les standards de protection des droits humains présents dans l'Union Européenne.

1. Introducción

Desde los inicios de la articulación de las relaciones transatlánticas, la lucha contra el terrorismo ha sido un tema constante en la agenda Unión Europea-EEUU, dotado de un particular protagonismo en cuanto que ámbito de cooperación necesario en un mundo globalizado y expuesto a tensiones de las que el terrorismo internacional constituye uno de sus principales exponentes. En este marco de referencia, los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York supusieron un verdadero punto de inflexión en las relaciones UE-EEUU, dando lugar a un doble y, en cierta manera, contradictorio efecto que, por sus consecuencias, resulta de gran interés desde el punto de vista académico. Así, por una parte, se constata como dichos atentados sirvieron para propiciar un impulso muy notable de la cooperación en asuntos de justicia e interior entre la Unión Europea y los EEUU. Sin embargo, también se pone de manifiesto como este efecto positivo sobre el desarrollo de las relaciones transatlánticas resultó diluido y pudiera decirse que incluso quedó postergado a un segundo plano, debido a la tensión y al distanciamiento al que dio lugar la política de la administración Bush para hacer frente al terrorismo de Al-Qaeda.

La causa de esta dualidad y de la aparente paradoja a la que da lugar es bien conocida. Frente al enfoque exclusivamente penal en la lucha antiterrorista seguido hasta entonces por los EEUU y los Estados miembros de la Unión Europea, la Administración Bush optó por recurrir a un enfoque militar, valorando la actividad terrorista de Al-Qaeda como un «nuevo» tipo de conflicto para el que no resultaban válidas las normas existentes en el sistema de administración de la justicia penal. De esta forma, las medidas adoptadas en la gráficamente denominada «Guerra contra el terrorismo» quedaron al margen del derecho interno e internacional y su aplicación llevó aparejadas graves violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Es más, estas medidas antiterroristas no sólo produjeron un resquebrajamiento de las relaciones entre la Unión Europea y los EEUU, sino que incluso acabaron pasando factura dentro de la propia Unión debido al apoyo explícito o implícito y a la participación en su ejecución de algunos de los Estados miembros.

Bien es cierto que esta tensión, que alcanzó su punto más álgido con ocasión de la guerra de Irak, se fue suavizando progresivamente a lo largo del segundo mandato de la Administración Bush debido, entre otros factores, a los cambios de algunos de los actores políticos implicados en ambos lados del Atlántico así como a las decisiones de los Tribunales estadounidenses que reestablecieron los derechos más básicos de las personas afectadas por tales medidas, básicamente extranjeros detenidos en centros de reclusión bajo en control de los EEUU. Sin embargo, es con la llegada de la Administración Obama y debido a la voluntad manifestada por el Presidente desde sus primeras actuaciones de proceder a una revisión de la política antiterrorista aplicada por la Administración Bush, cuando se produce un verdadero punto de inflexión en este aspecto de las relaciones transatlánticas, planteándose un contexto más favorable para la cooperación penal UE-EEUU en materia de terrorismo desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En este sentido, con el fin de identificar y valorar tales posibilidades –objetivo principal de este trabajo– ha parecido necesario tomar como punto de partida el examen del doble papel desempeñado por la lucha antiterrorista en las relaciones transatlánticas durante la Administración Bush. Dicha tarea supone, por una parte, concretar los mecanismos e instrumentos a través de los cuales la actuación contra el terrorismo ha funcionado como un elemento positivo para dichas relaciones en la medida en que ha impulsado la cooperación en materia penal entre la UE y los EEUU, sin obviar las razones por las que la efectividad de esta cooperación ha quedado relegada a un plano secundario, frente a la trascendencia de la tensión generada por las medidas adoptadas en el marco de la «Guerra contra el terrorismo». Por esta razón, se hace una revisión de dichas medidas, buscando identificar los aspectos en los que se ha centrado la discrepancia entre la Unión y los EEUU en materia de lucha contra el terrorismo, como base para, a continuación, proceder a una valoración crítica del desarrollo de la cooperación penal entre la UE y los EEUU durante este período en el doble plano del diálogo político y la cooperación de naturaleza convencional.

En segundo lugar, partiendo de los temas en los que se ha concretado la voluntad de reforma de la política antiterrorista manifestada por el Presidente Obama, se analiza desde una perspectiva prospectiva la proyección de este cambio sobre la cooperación penal UE-EEUU, estableciendo como parámetros de análisis los instrumentos y mecanismos utilizados y la intensidad de la cooperación desarrollada. Así, se examina la cooperación de los Estados miembros de la Unión Europea en el cierre de Guantánamo, como primera experiencia de cooperación en materia de terrorismo entre la Unión y la Administración Obama, para, a continuación, centrarse en cuales serían los presupuestos necesarios para poder establecer *ad futurum* una cooperación de alta intensidad en materia de lucha contra el terrorismo que resulte compatible con los estándares de protección de los derechos humanos presentes en la Unión Europea. Finalmente, a modo de conclusión final, intentamos dar una respuesta de conjunto a la pregunta contenida en el título y que nos ha servido como hilo conductor de todo el trabajo.

2. Los atentados del 11-S y el impulso de la cooperación en asuntos de justicia e interior UE-EEUU: Una valoración a la luz de las consecuencias de la «guerra contra el terrorismo»

2.1. EL DOBLE EFECTO DEL 11-S SOBRE LA COOPERACIÓN PENAL UE-EEUU EN MATERIA DE TERRORISMO

En un contexto general de progresión en el desarrollo de las relaciones transatlánticas, en el que ya se había hecho explícita la voluntad de hacer frente al terrorismo como un reto global¹, los atentados del 11-S dieron lugar a un primer momento de máximo acercamiento y solidaridad entre los EEUU y la Unión Europea. En el ámbito multilateral, resultan representativos de esta situación el ofrecimiento de los Estados miembros de la OTAN a utilizar la cláusula de solidaridad contenida en el art. 5 del Tratado de Washington así como la participación activa de la Unión Europea en la aplicación de las medidas antiterroristas decididas en el marco de Naciones Unidas. Inclusive, la propia Unión adoptó un plan de acción en materia de terrorismo que se vió acompañado por el establecimiento de una definición común de terrorismo y de una lista de grupos terroristas así como de una serie de nuevos instrumentos en el ámbito del tercer pilar, como la orden europea de detención y entrega².

En el plano de las relaciones bilaterales, dichos acontecimientos dieron lugar también a un impulso de la cooperación en asuntos de justicia e interior entre la UE y los EEUU, en la que el terrorismo se convierte en uno de sus puntos centrales, siendo objeto de desarrollo a través del diálogo político y la celebración de una serie de Acuerdos. Por lo que respecta al diálogo político, el terrorismo se incorpora de forma sistemática a la agenda del mecanismo más representativo de dicho diálogo, las Cumbres anuales UE-EEUU, tratándose en las reuniones ministeriales anuales sobre asuntos de justicia e interior y en las semestrales del grupo de trabajo sobre libertad, seguridad y justicia, además de en el foro específico del «Diálogo UE-EEUU sobre política de seguridad en materia de fronteras y transporte»³.

¹ Tal como figura en «The New Transatlantic Agenda», p. III, «Responding to Global Challenges» (documento adoptado en la Cumbre UE-EEUU, celebrada en Madrid, el 3 de diciembre de 1995, disponible en http://ec.europa.eu/external_relations/us/sum06_08/index_en.htm).

² Vid., entre otros, GILMORE, B., «The Twin Towers and the Third Pillar: Some Security Agenda Developments», *EUI Working Paper Law*, n° 2003/7 y RAMON CHORNET, C., «Desafíos de la lucha contra el terrorismo: La estrategia de la Unión Europea tras el 11 de septiembre de 2001», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, n° 10 (Suplemento), Julio, 2002, pp. 2-9. Para una opinión más matizada de la conexión entre los atentados del 11-S y los desarrollos de la UE en materia de terrorismo, SALINAS DE FRÍAS, A., «The fight against terrorism and regional, economic and political integration: the European Unión case, a successful system to be exported?» en CHAINOGLOU, K. et aliter, *International Terrorism and Changes in International Law*, Aranzadi, 2007, pp. 223-224.

³ Para un examen del marco instrumental de las relaciones UE-EEUU con referencia a los mecanismos de diálogo político en materia de asuntos de justicia e interior, ver PETERSON, J., STEFFERSON, R., «Transatlantic Institutions: Can Partnerships be Engineered?», *The British Journal of Politics*

En el plano convencional, a lo largo del mandato de la administración Bush, se adoptaron una serie de Acuerdos en el ámbito de la cooperación en materia de asuntos de justicia e interior en los que se contemplan distintos aspectos de la lucha contra el terrorismo, tales como el intercambio de información y la colaboración operativa, la extradición, la asistencia judicial en materia penal, la cooperación aduanera o el tratamiento y transferencia de datos de pasajeros y operaciones bancarias. Conforman este acervo convencional el Acuerdo entre EEUU y Europol (2001)⁴; el Acuerdo de extradición UE-EEUU (2003)⁵; el Acuerdo sobre asistencia judicial en materia penal (2003)⁶; el Acuerdo sobre la intensificación y ampliación del Acuerdo sobre cooperación y asistencia mutua en materia aduanera para incluir la cooperación en relación con la seguridad de los contenedores y cuestiones conexas (2004)⁷; el Acuerdo entre EEUU y Eurojust (2006)⁸; el Acuerdo sobre seguridad de la información clasificada (2007)⁹; y los sucesivos Acuerdos sobre el tratamiento y la transferencia de datos de pasajeros de la Unión Europea en vuelos con origen o destino a EEUU (Acuerdos PNR de 2004, 2006 y 2007)¹⁰.

Ahora bien, a la hora de valorar los resultados de este avance en la cooperación en materia de terrorismo entre la UE y los EEUU, hay que tener en cuenta, con carácter previo, el cambio de enfoque en la política antiterrorista que los atentados del 11-S producen en los EEUU y, por tanto, las diferencias que se establecen entre las políticas antiterroristas a ambos lados del Atlántico. Resultado de las distintas percepciones, instrumentos y capacidades para hacer frente al terrorismo y de la

and International Relation, vol. 11, 2009, pp. 26-29 y ARCHICK, K., «U.S.-EU Cooperation Against Terrorism», *CRS Report for Congress*, Order Code RS22030, January 28, 2008, pp. 2-3.

⁴ «Agreement between the United States of America and the European Police Office» de 6.12.2001.

⁵ Acuerdo de Extradición entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América, de 25.06.2003 *DOUE N° L 181 de 19.7.2003*, pp. 27-33.

⁶ Acuerdo de Asistencia Judicial en materia penal entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América, de 25.05.2003- 06.06.2003 *DOUE N° L 181 de 19.7.2003*, pp. 34-42.

⁷ Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre la intensificación y ampliación del Acuerdo sobre cooperación y asistencia mutua en materia aduanera para incluir la cooperación en relación con la seguridad de los contenedores y cuestiones conexas, *DOUE N° L 304 de 30.9.2004*, pp. 34-37, (entrada en vigor: 28.04.2004).

⁸ «Agreement between Eurojust and the United States of America», de 6.11.2006.

⁹ Acuerdo entre la Unión Europea y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre seguridad en materia de información clasificada, *DOUE N° L 115 de 3.5.2007*, pp. 30-34 (entrada en vigor el 30.04.2007).

¹⁰ Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por las compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos, de 28.05.2004; Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por las compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos, *DOUE L 298 de 27.10.2006*, pp. 29-31 (entrada en vigor: 19.10.2006- fin de validez: 31.07.007); Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por las compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos (Acuerdo PNR 2007), *DOUE N° L 204 de 4.8.2007*, pp. 18-25 (aplicación provisional desde 26.07.2007).

opción de los EEUU por trasladar la lucha contra el terrorismo fuera de su territorio, éste pasa a ser considerado una amenaza «externa» frente a su tratamiento como una cuestión de seguridad interior en el marco del modelo europeo¹¹. De esta manera, si hasta los atentados del 11-S los actos de terrorismo habían sido considerados tanto en la UE como en los EEUU como delitos que debían ser tratados en el marco del sistema de administración de la justicia penal, la administración Bush pasa a considerar al terrorismo de Al-Qaeda como un «nuevo» enemigo para el que no resultan válidas las normas existentes del sistema penal y militar y con el que establece una situación de guerra¹².

Este planteamiento dió lugar a que dicha administración procediese a adoptar una serie de medidas antiterroristas que, apoyándose en el reconocimiento del papel del Presidente como comandante en jefe de las fuerzas armadas, permitían al ejecutivo, a la vista de la situación, obviar las garantías procesales constitucionalmente reconocidas a la vez que ignorar o llevar a cabo una aplicación discutible de las norma de Derecho Internacional Humanitario y de los derechos humanos y cuyos principales destinatarios eran nacionales de terceros Estados. Como es bien sabido, entre estas medidas se encuentran la adopción de la Ley Patriótica (2001); la autorización a la CIA para utilizar métodos de captura, detención e interrogatorio anteriormente prohibidos (2001); la creación de centros de reclusión públicos y secretos (2002); y el establecimiento de Comisiones Militares para juzgar a los miembros de Al-Qaeda (2001-2006)¹³.

Así, a través de una serie de órdenes presidenciales secretas, se crearon una serie de centros de reclusión públicos (Guantánamo o la base de Bagram) y secretos (los supuestamente establecidos en Tailandia, Afganistán, Rumanía o Polonia) que se plantearon como limbos jurídicos al margen de cualquier sistema de control judicial militar o civil. De esta forma, la negación del derecho a presentar un recurso de *habeas corpus* dio lugar al carácter indefinido de la detención. Además, el Departamento de Defensa autorizó prácticas de interrogatorio a la CIA que, sobre la base de la idea de «combatiente enemigo ilegal», suponían la exclusión de la aplicación del art. 3 común de los Convenios de Ginebra a los presos de Guantánamo y de otros centros de detención bajo custodia de agentes de EEUU y, por tanto, permitía la utilización de prácticas que se enmarcarían en la noción de tortura.

¹¹ Sobre esta cuestión, ver SHAPIRO, J./BYMAN, D., «Bridging the Transatlantic Counterterrorism Gap», *The Washington Quarterly*, 2006, vol. 29, nº 4, pp. 35-50; JORDAN, J., «El vínculo transatlántico y la lucha contra el terrorismo de Al-Qaida: Una valoración de las políticas antiterroristas de Estados Unidos y la Unión Europea», en BAQUÉS, J., VILANOVA TRÍAS, P., *La crisis del vínculo transatlántico: ¿coyuntural o estructural?*, Thomson Aranzadi, 2005, pp. 179-214 y FERNÁNDEZ TOMÁS, A., «Dos respuestas frente al terrorismo: los modelos europeos y estadounidenses», *Papeles de cuestiones internacionales*, 2005, nº 89, pp. 87-95.

¹² Vid. SÁNCHEZ LEGIDO, A., «Guerra contra el terrorismo, conflictos armados y derechos humanos», *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, Vol. 6, 2006, pp. 413-470.

¹³ En relación con estas medidas, vid, entre otros, SALAS, L.P., «El sistema de justicia en la lucha contra el terrorismo en los Estados Unidos: Seguridad Nacional y Derechos Fundamentales», *Teoría y Derecho: Revista de pensamiento jurídico*, nº 1, 2007, pp. 234-263 y VERVAELE, J.A.E., *La legislación antiterrorista en Estados Unidos*, Buenos Aires, Del Puerto, 2007.

También se desarrolló un sistema de entregas extraordinarias de prisioneros (*redentions*), que en muchos casos, habían sido previamente secuestrados con la cooperación activa o pasiva de funcionarios del país en el que se encontraban y que se desarrolló a través de vuelos secretos, normalmente en aviones privados. Estas personas eran trasladadas a centros de reclusión de los EEUU sin inscribirlos en los registros oficiales o entregados a funcionarios de terceros países con meras garantías verbales de que no serían objeto de tortura¹⁴. Así mismo, se estableció a través de un decreto presidencial un sistema de Comisiones Militares para juzgar a los presuntos miembros de Al-Qaeda, con éste como única autoridad competente para formular cargos y cuyas actuaciones no eran recurribles ante ningún Tribunal ordinario federal, estatal o internacional, quedando por tanto al margen tanto de las garantías procesales de la justicia militar de los EEUU como de las garantías internacionalmente reconocidas en los Convenios de Ginebra.

Bien es cierto que en el transcurso del mandato de la Administración Bush, algunas de estas medidas antiterroristas se suavizaron debido principalmente a decisiones de Tribunales norteamericanos que se pronunciaron a favor del derecho de los detenidos en Guantánamo y otros centros de detención bajo custodia de los EEUU a presentar un recurso de *habeas corpus* y a la aplicación del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra¹⁵. También se modificó la legislación para prohibir la tortura de los detenidos bajo custodia de EEUU, incluyendo a la CIA y se adoptó una Ley sobre comisiones militares (*Military Commission Act*) que supuso, con importantes excepciones, la inclusión de procedimientos basados en las reglas procesales establecidas en el Código Uniforme de Justicia Militar¹⁶.

Sin embargo, estos ajustes no llegaron a suponer una modificación de fondo de los planteamientos y principios de la política antiterrorista de la Administración Bush, de manera que la tensión generada por las consecuencias de las medidas adoptadas por dicha administración en el marco de la guerra contra el terrorismo se van a ver reflejadas en la cooperación en asuntos de justicia e interior entre la UE y los EEUU. En efecto, si bien es cierto que esta cooperación va a desarrollarse y mantenerse, incluso en los momentos de máxima tensión política provocada

¹⁴ Cf. SANTOS VARA, J., «Extraordinary Renditions: The Interstate Transfer of Terrorist Suspects without Human Rights Limits» en GLENNON, M., SUR, S. (dir), *Terrorism and International Law*, Nijhoff, 2008, pp. 551-583.

¹⁵ Vid. BOLLO AROCENA, M. D., «HAMDAN v. RUMSFELD. Comentario a la sentencia dictada por el Tribunal Supremo de Estados Unidos el 29 de septiembre de 2006» en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 12 (disponible en www.reei.org); GOLOVE, D., «United States: The Bush Administration's «War on Terrorism» in the Supreme Court», *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 3, n° 1, 2005, pp. 128-146; O'CONNOR, S.D., «Balancing Security, Democracy and Human Rights in the Age of Terrorism», *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 47, n° 1, 2008, pp. 6-15; SCISO, E., «Guerra contra el terrorismo globale e garanzie non comprimibili dei diritti umani fondamentali: l'opinione della Corte suprema degli Stati Uniti», *Rivista di diritto internazionale*, n° 3, 2004, pp. 752-759.

¹⁶ Ver COSTAS TRASCASAS, M., «La ley estadounidense de comisiones militares: Un análisis crítico desde la perspectiva del Derecho internacional», *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XXIII, 2007, pp. 407-436.

por la guerra de Irak, el análisis de sus instrumentos de desarrollo refleja las limitaciones y condicionantes ocasionados por tales tensiones¹⁷.

Es más, estas tensiones se proyectaron incluso en el propio marco de la Unión Europea, debido a las diferentes opiniones entre los Estados miembros y entre las Instituciones, destacando la posición mantenida por el Parlamento Europeo que se pronunció sobre algunas de estas medidas y llevo a cabo investigaciones sobre la colaboración activa o pasiva de algunos de los Estados miembros en su aplicación, como sucedió en relación con los interrogatorios y el trato de los prisioneros de Guantánamo, los vuelos secretos, las entregas extraordinarias, o la participación en la creación de centros de reclusión secretos¹⁸.

2.2. LA COOPERACIÓN PENAL UE-EEUU EN MATERIA DE TERRORISMO DURANTE LA ADMINISTRACIÓN BUSH: UNA VALORACIÓN CRÍTICA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Si se entra a valorar la dinámica del *diálogo político UE-EEUU en materia de terrorismo* durante este período se pone de manifiesto como, además de la relevancia de la incorporación del terrorismo a la agenda y los instrumentos de dicho diálogo en el marco más amplio del tratamiento de las cuestiones sobre asuntos de justicia e interior, uno de los elementos positivos de dicho diálogo ha sido la identificación de los ámbitos materiales sobre los que se ha extendido la cooperación en materia de terrorismo¹⁹. Ahora bien, en la medida en que la mayor parte de los temas tratados se refieren a cuestiones relativas a la financiación del terrorismo, el intercambio de información y la seguridad fronteriza y del transporte –correspondiéndose por tanto con la ya apuntada estrategia de los EEUU de externalización de la lucha con el terrorismo– la conclusión a la que se llega es que este diálogo se ha orientado principalmente al tratamiento de los temas en los que los EEUU han tenido un mayor interés.

¹⁷ Cf. REES, W., «Securing the Homelands: Transatlantic Co-operation after Bush», *The British Journal of Politics and International Relations*, 2009, Vol. 11, pp. 109 y ss. y WILKINSON, P., «Using criminal Justice to Foster US-EU Cooperation on Counter-terrorism», *The International Spectator*, vol. 43, 2008, n° 4, pp.10 y ss. Para una visión menos crítica, COESSENS, P., «At least in Fighting Terrorism, Transatlantic Cooperation is Working», *The Quarterly Journal*, Vol. III, 2004, n°1, pp. 15-17 y los trabajos contenidos en JORIS, T., FRATTINI, F., *The International Fight Against Terrorism: A Colloquium on the Prospects for Further Cooperation Between the European Union and the United States*, Lake Mary, FL, Vandeplas, 2008.

¹⁸ Vid. el trabajo de MARTIN MARTÍNEZ, M. «Terrorismo y derechos humanos en la UE y el Consejo de Europa: ¿Marcos de referencia mundial?» en este mismo volumen y GUARDANS CAMBÓ, I., «Entregas extraordinarias, torturas y vuelos de la CIA» en CUERDA RIEZU, A., JIMENEZ GARCÍA, F., *Nuevos desafíos del Derecho Penal Internacional, Terrorismo, crímenes internacionales y derechos fundamentales*, Madrid, 2009, pp. 47-72.

¹⁹ Vid. en este sentido las dos declaraciones específicas sobre lucha contra el terrorismo adoptadas con ocasión de las Cumbres de 2004 y 2005: «EU-U.S. Declaration on Combating Terrorism», Dromoland Castle, 26 June 2004, *Doc. 10760/04 (Presse 205)* y «EU-U.S. Declaration on Enhancing Cooperation in the Field of Non proliferation and the Fight Against Terrorism», Washington, 20 June 2005, *Doc. 10306/05 (Presse 160)*.

También resulta revelador que los resultados más constructivos del diálogo político en materia de terrorismo se hayan centrado en aspectos operativos de la cooperación, sin condicionarlo a la coincidencia en cuestiones de carácter sustantivo -como la relativa a los estándares y garantías de protección de los derechos humanos- que obviamente lo hubieran dificultado o impedido. En este sentido, destaca el hecho de que la cuestión clave de la compatibilidad de las medidas anti-terroristas con la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales aparezca en los momentos de más tensión de las relaciones transatlánticas únicamente como un compromiso de carácter general (Declaraciones de las Cumbres de 2004 y 2005) que no se entra a discutir en profundidad hasta las Cumbres de 2006 y 2007 y que sólo es definido en términos de obligaciones jurídicas en la Cumbre de 2008 ²⁰. Pero, incluso en esta ocasión, sin que llegase a trascender públicamente el tratamiento de las cuestiones específicas en relación con las que tal compatibilidad se había visto cuestionada, como las relativas a las entregas extraordinarias o el cierre de Guantánamo, a pesar de las peticiones formuladas en este sentido por el Parlamento Europeo, el Consejo de Europa y organizaciones internacionales no gubernamentales, como Amnistía Internacional.

Desde esta perspectiva, una valoración de conjunto del diálogo político desarrollado en materia de terrorismo durante este período supone tener en cuenta que si bien este diálogo se centró en los temas de mayor interés para EEUU, habría permitido, no obstante, el establecimiento de una pluralidad de instancias de diálogo en las que la Unión Europea pudo expresar su discrepancia con algunas de las medidas de la política antiterrorista de los EEUU y, sobre todo a partir del segundo mandato de Bush, buscar una aproximación en los respectivos puntos de vista, aunque no resultase posible alcanzar posiciones comunes en los temas más controvertidos.

Por lo que respecta a *los Instrumentos Convencionales* concluidos, nuevamente se pone de manifiesto, tal como sucede en relación con el diálogo político, que los Acuerdos en materia de cooperación en la lucha contra el terrorismo no sólo se refieren a la cooperación penal y judicial en sentido estricto, sino que contemplan así mismo cuestiones relativas a la seguridad fronteriza y del transporte en la línea ya apuntada de externalización de la política antiterrorista seguida por los EEUU

²⁰ Resulta así interesante comparar las referencias a «(...) sharing a commitment to project and respect human rights, fundamental freedoms and the rule of law which our societies are founded and which terrorism seeks to destroy» y «We reaffirm our commitment to cooperate in our efforts to combat global terrorism in full respect of human Rights, fundamental freedoms and the rule of law...» que figuran en las citadas Declaraciones de 2004 y 2005, con la mención específica a «We will seek to deepen our ties in our common fight against terrorism. We will ensure that efforts to combat terrorism comply with our obligations under international law, in particular international human rights law, refugee law and humanitarian law. We will take steps to ensure that members of designated terrorist groups do not misuse the law. We agree that the fight against international terrorism raises important legal questions. We have continued and deepened our dialogue on international law principles, relevant to our common fight against terrorism. Our dialogue contributes to a better mutual understanding of our respective legal frameworks and helps us work together more effectively [«2008 EU-US Summit Declaration, Brdo, Slovenia, 10 June 2008», *Doc. 10562/08(Presse 168)*, p.9)].

durante este período. En este sentido, el análisis sustantivo de estos Acuerdos también refleja la tensión suscitada por la incompatibilidad de algunas de las medidas antiterroristas adoptadas por los EEUU con la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales y apunta así mismo hacia un mayor peso de los intereses y puntos de vista de los EEUU frente a los de la Unión Europea²¹.

Así, en relación con el Acuerdo de Extradición destaca la concesión hecha por los EEUU a la UE en relación con la pena de muerte, cuya no imposición se admite como condición para la concesión de la extradición (art. 13). Pero, en cambio, no se precisa nada en relación a la extradición de nacionales, la aplicación de la pena de cadena perpetua o el conocimiento de la causa por una Comisión militar al margen de la justicia civil o militar, aspectos todos ellos problemáticos desde la perspectiva de la posible aplicación de la legislación americana adoptada en el marco de la guerra contra el terrorismo. Ante este vacío, la resolución de estas cuestiones remite a la referencia a los «principios constitucionales» como constitutivos de «impedimento para el cumplimiento de la obligación de proceder a la extradición» y a la solución que se llegue a través de «las consultas celebradas entre el Estado requirente y el Estado requerido» (art. 17, p.2), abriendo paso a la consideración de circunstancias políticas (y por tanto extrajurídicas) que, dependiendo del caso, pudieran no siempre ser favorables a soluciones garantistas²².

Por su parte, en el Acuerdo de Asistencia judicial destaca la extensión de la cooperación al ámbito de la identificación de información bancaria (art. 4) y la organización de equipos conjuntos de investigación (art. 5). No obstante, también estas nuevas vías de cooperación suscitan dudas tanto en lo que respecta a la efectividad de las garantías ofrecidas por este Acuerdo en relación con la protección de los datos personales a los que puedan acceder las autoridades estadounidenses, así como al funcionamiento de los equipos conjuntos de investigación²³. Además, se plantea un desplazamiento del objetivo de la cooperación en el ámbito penal hacia el de la seguridad interior, en la medida que el Estado requirente podrá valerse de las pruebas o datos obtenidos del Estado requerido no sólo a efectos de sus investigaciones y actuaciones penales, sino también para evitar una amenaza inmediata y grave para su seguridad pública (art. 9).

A estas consideraciones, se suman las críticas sobre la timidez de los avances sustantivos contenidos en ambos Acuerdos y, sobre todo, la no incorporación de las

²¹ Cf. GEORGOPOULOS, T., «What Kind of Treaty-making Power for the EU?. Constitutional Problems related to the Conclusion of the EU-US Agreements on Extradition and Mutual Legal Assistance», *European Law Review*, 2005, p. 202.

²² En este sentido las críticas contenidas en ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union Européenne sur la coopération judiciaire entre l'Union européenne et les Etats Unis d'Amérique*, n° 716, 19.03.2003, pp. 38-45 y HOUSE OF LORDS, Select Committee on the European Union, *EU/US Agreements on Extradition and Mutual Legal Assistance*, Session 2002-03, 38th Report, July 15, 2003, pp. 12-13. Además, como destaca SANTOS VARA; J., en dicho Acuerdo no se incluye ninguna previsión que permita negar la extradición por razón de derechos humanos («The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice in the Lisbon Treaty», *European Journal of Law Reform*, Vol. 10, 2008, n°4, pp.581-582).

²³ GEORGOPOULOS, *loc.cit.*, pp. 200-201.

soluciones ya alcanzadas en el ámbito de la Unión Europea en materia de entrega de personas y cooperación judicial²⁴. Ahora bien, la cuestión clave es que dichos Acuerdos -que aún a pesar de sus limitaciones hubieran resultado en todo caso útiles a efectos de una articulación más garantista de la cooperación penal en este período- no llegaron a servir en la práctica para canalizar las actuaciones en esta materia. Tal ha sido la consecuencia del retraso de su entrada en vigor, debido a la complejidad de los procesos de ratificación de todos los Instrumentos previstos para su efectivo desarrollo²⁵.

Por lo demás, otros Acuerdos concluidos entre la Unión Europea y los Estados Unidos en materia de asuntos de justicia e interior que reflejan muy claramente la tensión causada en las relaciones transatlánticas por la legislación antiterrorista adoptada por los EEUU como consecuencia de los atentados del 11-S son los Acuerdos PNR. Estos Acuerdos tuvieron que ser concluidos para hacer frente a la situación generada por la obligación impuesta por dicha normativa a todas las compañías aéreas que operasen vuelos con destino a los EEUU de transferir a dichas autoridades el acceso electrónico y directo de datos personales sobre los pasajeros y miembros de la tripulación de los vuelos con origen, destino o escala a territorio estadounidense²⁶.

En este contexto, como respuesta al dilema al que se enfrentaban las compañías aéreas europeas entre perder el acceso al mercado americano o infringir la normativa comunitaria en materia de protección de datos, la Comisión negoció en 2004 un primer Acuerdo cuyo contenido se basaba en una Decisión de la Comisión en la que ésta se pronunciaba sobre el carácter adecuado del nivel de protección de datos garantizado por las autoridades estadounidenses y por los compromisos aceptados

²⁴ Cf. BUJOSA VADELL, L., «Acuerdos de extradición entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre extradición y asistencia judicial en materia penal», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 3, Enero, 2004, (disponible en www.iustel.com).

²⁵ Dicha complejidad se deriva del hecho de que tales Acuerdos hayan requerido que cada uno de los Estados miembros y los EEUU redacten un instrumento escrito que técnicamente consiste en el caso del Acuerdo de extradición de un tratado internacional como acuerdo de enmienda de los tratados bilaterales de extradición preexistentes [art. 3, 2, a)] o en el caso del Acuerdo de asistencia judicial en materia penal de un Tratado bilateral en el que cada Estado miembro acepta la aplicación de dicho Acuerdo [art. 3, a) y b)]. (Sobre esta cuestión, vid. MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., *Los Acuerdos Internacionales de la Unión Europea en el tercer pilar*, Thomson-Civitas, 2009, pp.128-137). Finalmente, la Decisión del Consejo aprobando la conclusión de estos Acuerdos se adoptó en el Consejo de asuntos de justicia e interior de 23.10.2009 (Decisión 2009/820/PESC del Consejo, de 23 de octubre de 2009, sobre la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de Extradición entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América y del Acuerdo de Asistencia Judicial en materia penal entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América, *DOUE*, N° L 291 de 7.11.2009, p. 40), llevándose a cabo el intercambio de los respectivos instrumentos de ratificación en la reunión ministerial UE-EEUU sobre asuntos de justicia e interior celebrada en Washington DC el 28.10. 2009 y estando prevista su entrada en vigor el 1.02.2010 (*DOUE*, N° L 323 de 10.12.2009, p.11).

²⁶ Cf. ZAPATER DUQUE, E., «La cooperación entre la Unión Europea y Estados Unidos en materia de terrorismo: El acuerdo sobre el tratamiento y la transferencia de datos de pasajeros de la Unión Europea en vuelos con origen o destino a EEUU», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 5, 2004 (disponible en www.iustel.com).

por el Servicio de Aduanas y protección de fronteras en relación con los datos PNR a los que tuviese acceso²⁷.

Este primer Acuerdo de 2004 dio además lugar a tensiones entre las propias Instituciones de la UE al ser anulado como consecuencia de un recurso presentado por el Parlamento Europeo, ya que el TJUE consideró que dicho Acuerdo, al no referirse a cuestiones comerciales sino de seguridad, no podía haber sido concluido como un Acuerdo del primer pilar²⁸. De esta forma, éste se vió sustituido en el 2006 por un Acuerdo Interino negociado por el Consejo sobre la base del art. 38 TUE en el que se consideraban válidos los *Undertakings* sobre los que se había basado el Acuerdo de 2004, acompañándose de un Acuerdo paralelo (*Side Agreement*) que suponía *de facto* una modificación del Acuerdo interino, abriendo la posibilidad de que cualquier agencia americana que tuviese funciones en materia antiterrorista pudiera acceder a los datos PNR. La situación se ha visto aún más agravada con el Acuerdo PNR de 2007 que, como se ha señalado, a pesar de responder formalmente a una negociación equilibrada entre los intereses norteamericanos de seguridad y las demandas garantistas europeas, se aparta de los principios básicos de protección de datos establecidos en el ámbito de la Unión Europea y supone un empeoramiento del contenido del Acuerdo interino de 2006. En este sentido, se pone de manifiesto como la aparente reducción de los datos PNR a los que podrán acceder el *Department of Homeland Security* (DHS) (de 34 a 19) constituye más una operación de racionalización de la información que una reducción de la misma, ya que el DHS tendrá en todo caso acceso a los datos personales «sensibles» de ciudadanos de la UE, ampliándose el período de tiempo en el que las autoridades norteamericanas podrán mantener la información (de 11.5 años a 15 años)²⁹.

La misma cuestión en relación con la colisión entre la normativa antiterrorista de los EEUU y la normativa de la UE en materia de protección de datos personales se ha suscitado en relación al acceso por parte del Departamento de Estado a los datos relativos a las transferencias bancarias del sistema SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial*) en aplicación del Programa de Seguimiento de Finan-

²⁷ Sobre las cuestiones suscitadas por el Acuerdo de 2004, vid., SIEMEN, B., «The EU-US Agreement on Passenger Name Records and EC law: data protection, competences and human rights issues in international agreements of the Community», *German Yearbook of International Law* 2004, 2005, Vol. 47, p. 629-665.

²⁸ Ver MENDEZ, M., «Passenger Name Record Agreement : European Court of Justice. Annulment of Commission Adequacy Decision and Council decision concerning conclusion of Passenger Name Record Agreement with US. Grand Chamber judgment of 30 May 2006, joined cases C-317/04 and C-318/04, «European Parliament v. Council and Commission», *European Constitutional Law Review*, 2007, Vol. 3, n° 1, pp. 127-147 y GILMORE, G.; RIJPMAN, J., «Joined cases C-317/04 and C-318/04, «European Parliament v. Council and Commission», judgment of the Grand Chamber of 30 May 2006, (2006) ECR I-4721», *Common Market Law Review*, 2007, Vol. 44, n° 4, August, pp.1081-1099.

²⁹ Vid. PAPAKONSTANTINOY, V./DE HERT, P., «The PNR Agreement and Transatlantic Anti-terrorism Co-operation : No Firm Human Rights Framework on Either Side of the Atlantic», *Common Market Law Review*, vol. 46, 2009, pp. 913 y ss. y TERRASI, A., «Trasmissione dei dati personali e tutela della riservatezza : l'accordo tra Unione europea e Stati Uniti del 2007», *Rivista di diritto internazionale*, 2008, v. 91, n° 2, pp. 375-419.

ciación del Terrorismo (*Terrorism Finance Tracking Programm-TFTP*) de los Estados Unidos, adoptado por el Presidente Bush como consecuencia del 11-S. Dicho acceso se llevo a cabo inicialmente de forma secreta y sin respetar la normativa comunitaria en materia de protección de datos personales (e incluso la del Estado miembro de referencia, por tratarse de una cooperativa interbancaria privada con sede en Bélgica)³⁰. Ante las preocupaciones expresadas por la Unión Europea, los EEUU y ésta llegaron en 2007 a un acuerdo para garantizar la adecuación del Programa TFTP a los estándares europeos de protección de datos así como el que dichos datos sólo se utilizasen para investigaciones en materia de terrorismo y no para fines industriales o comerciales³¹.

No obstante, también en este caso se constata una tensión que trasciende incluso al plano institucional de la Unión Europea, ya que dicho instrumento no se suscribió inicialmente como un Acuerdo internacional del art. 38 TUE, sino únicamente como un Memorándum, integrado por los compromisos unilaterales de cada una de las partes, quedando en todo caso excluida la participación del Parlamento Europeo. Todo ello, a pesar de que esta Institución había llamado repetidamente la atención sobre la falta de garantías de tales transferencias, y con independencia que posteriormente se haya adoptado finalmente un Acuerdo internacional TFTP entre la UE y los EEUU que el Parlamento Europeo se ha negado a aprobar³².

³⁰ La existencia del programa TFTP y el posible acceso del Departamento de Estado a los datos personales en relación con personas físicas identificadas o identificables que figurasen en las operaciones financieras procesadas por SWIFT se conoció a través de la prensa, dando lugar a que el Ministro de Desarrollo belga informase de manera informal en el Consejo sobre la marcha de una investigación sobre la pretendida vigilancia, por parte de las autoridades estadounidenses, de las transferencias bancarias efectuadas en Bélgica mediante Swift SCRL (Vid. Consejo de la Unión, Asuntos Económicos y Financieros, Sesión N° 2766, Bruselas, 28 de noviembre de 2006, [Doc. 15502/06 (Presse 332)]).

³¹ Dicho Memorándum está integrado por la Carta del Departamento del Tesoro de Estados Unidos en relación con SWIFT/Programa de seguimiento de la financiación del terrorismo (que incorpora una serie de declaraciones unilaterales en las que se describen los controles y garantías aplicadas al tratamiento, la utilización y la difusión de datos en el marco del Programa TFPT) y la respuesta de la Unión Europea al Departamento del Tesoro de Estados Unidos — SWIFT/programa de seguimiento de la financiación del terrorismo (DOUE N° C 166 de 20.07.2007) .

³² Cf. «Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de julio de 2006, sobre la interceptación de datos de transferencias bancarias del sistema SWIFT por los servicios secretos estadounidenses», Doc. P6_TA (2006)0317 y «Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de febrero de 2007, sobre SWIFT, el acuerdo PNR y el diálogo transatlántico sobre estas cuestiones», Doc. P6_TA (2007) 0039. Resulta indicativo de esta tensión el hecho de que, habiéndose aprobado por el Consejo unas directrices de negociación para las negociaciones por la Presidencia, asistida por la Comisión, de un acuerdo internacional sobre la base de los art. 24 y 38 del TUE, en materia de la transferencia de los datos SWIFT al Programa TFTP, tanto las directrices de negociación como el dictamen jurídico sobre la elección de la base jurídica, elaborado por el Servicio Jurídico del Consejo, se clasificasen como «Restringido UE» (Vid. «Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de septiembre de 2009 sobre el acuerdo internacional previsto para poner a disposición del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos datos de mensajería financiera sobre pagos con un fin de prevención y lucha contra el terrorismo y la financiación del terrorismo», Doc. P7_TA-PROV (2009) 0016- B7-0038/2009). Para el texto del Acuerdo internacional TFTP ya adoptado por el Consejo de Asuntos de Justicia e Interior, Sesión N° 2979, Bruselas, 30 Noviembre- 1 Diciembre [Doc. 16883/09 (Presse 355)], vid. «Council Decision on the

Por último, hay que hacer referencia a los problemas generados por la negociación y conclusión por los EEUU en aplicación de su legislación antiterrorista de acuerdos bilaterales con Estados miembros de la UE en ámbitos materiales de la competencia comunitaria, en función de la mayor receptividad y menor grado de exigencia de garantías en materia de derechos humanos. Al respecto resultan ilustrativos los problemas generados por la reforma del programa de exención de visados (*Visa Waiver Program-VWP*) de EEUU en el año 2007, con el objetivo de añadir nuevas medidas de mejora de la seguridad en la lucha antiterrorista, entre las que se incluyen con carácter obligatorio el establecimiento de un sistema de autorización de viaje (ESTA) y el intercambio de datos en el ámbito de la seguridad (que en el caso de los Estados miembros afecta a los datos PNR y a los generados por las normas Schengen).

Las dificultades planteadas a los nuevos Estados miembros para acceder al VWP dio lugar a que algunos de ellos, como la República Checa, estuviesen dispuestos a celebrar Acuerdos bilaterales con los EEUU, al margen de las competencias comunitarias en la materia. La cuestión también acabó resolviéndose por vía del acuerdo contenido en una declaración común en virtud de la cual los EEUU aceptaron el enfoque «dual» adoptado en el marco del COREPER y conforme al cual las materias de competencia nacional se examinarían con las respectivas autoridades nacionales del Estado miembro concernido, mientras que las de competencia de la UE se examinarían con las Instituciones de la Unión, bien la Comisión en las cuestiones relacionadas con los visados, bien el Consejo por lo que respecta a las relativas a la seguridad³³.

En suma, si se busca hacer *una valoración de conjunto* sobre el efecto de los atentados del 11-S sobre la cooperación en materia de terrorismo entre la UE y los EEUU, en un primer nivel de análisis que sólo tome en consideración una perspectiva cuantitativa de las realizaciones en el plano del diálogo político y la cooperación convencional, se constata que dicha cooperación ha experimentado un incremento muy notable y se ha desarrollado de forma continua a lo largo de todo el período de la Administración Bush.

Sin embargo, un segundo nivel de análisis que tome como base las concretas realizaciones alcanzadas en ambos planos de actuación conduce a una conclusión

singing on behalf of the European Union of the Agreement between the European Union and the United States of America on the Processing and Transfer of Financial Messaging data from the European Union to the United States for purposes of the Terrorism Finance Tracking Programm», *Doc. 16110/09* de 27.11.2009).

³³ «Cuarto Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el mantenimiento por determinados terceros países de la obligación de visado infringiendo el principio de reciprocidad de conformidad con el artículo 1.5 del Reglamento (CE) n° 539/2001 del Consejo por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esta obligación, modificado por el Reglamento (CE) n° 851/2005 en lo que respecta al mecanismo de reciprocidad», *COM(2008) 486 final*, de 23.7.2008 y «Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de mayo de 2008, sobre las negociaciones entre la Unión Europea y los Estados Unidos en relación a las exenciones de visado», (*Doc. P6_TA (2008)0230*).

mucho más matizada. En primer lugar, en la práctica, la cooperación judicial y policial en materia de terrorismo no ha funcionado adecuadamente o en los niveles de expectativas deseadas, entre otras razones por las dificultades generadas por las diferencias en los sistemas procesales y penales, la falta de capacidades operativas de Eurojust y Europol e incluso la ausencia de una dimensión exterior clara de la política antiterrorista de la Unión Europea³⁴. A estas dificultades se suma el retraso de la entrada en vigor de los Acuerdos de extradición y de asistencia judicial en materia penal entre la UE y los EEUU, unos Instrumentos que, pese a todo, podrían haber servido para canalizar dicha cooperación a través de mecanismos que ofreciesen mayores garantías desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos.

En segundo lugar, y de manera muy prevalente, hay que tener en cuenta la externalización de los efectos de las medidas antiterroristas adoptadas por EEUU en la guerra contra el terrorismo, cuyos efectos se han proyectado en dos planos. Por una parte, las medidas relativas al trato de los prisioneros en Guantánamo y otros centros de reclusión bajo control de los EEUU y las entregas extraordinarias han causado tensiones en el plano político e institucional. Además, aquellas medidas que para asegurar su efectividad en el territorio de los EEUU han tenido también que ser implementadas por la Unión Europea, han sido percibidas por ésta, al menos inicialmente, como la imposición de un modelo de cooperación penal en materia antiterrorista basado casi exclusivamente en el intercambio y el acceso a datos personales y sistemas de información, pero sin las garantías suficientes en términos de libertades personales y protección de datos y sin que la Unión Europea haya tenido capacidad para influir en su desarrollo³⁵.

Incluso, se trata de un modelo cuya efectividad no ha quedado suficientemente acreditada –como sucede, por ejemplo, con la transferencia de los datos PNR– y en el que ha fallado la necesaria correspondencia por parte de los EEUU a la hora de proporcionar a la UE el acceso a datos e informaciones relevantes en materia antiterrorista. Esta falta de reciprocidad se ha visto agravada cuando se ha buscado procurar a costa de la unidad y el respeto a las competencias de las Instituciones comunitarias como ha sucedido en relación con los intentos de negociación bilateral del acceso al VWP por los nuevos Estados miembros.

En todo caso, la cuestión más grave desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales es, en nuestra opinión, que la Unión Europea haya acabado por asumir como propio un sistema que se centra principalmente en el acceso y establecimiento de sistemas de información de datos personales³⁶. La *vis* expansiva de este sistema se ha extendido a otros ámbitos como

³⁴ Cf. KEOHANE, D., «The absent Friend: EU Foreign Policy and Counter-Terrorism», *Journal of Common Market Studies*, 2008, Vol. 46, nº 1, pp. 134-137.

³⁵ Cf. BIGO, D., «Les politiques antiterroristes après les attentats de Mars 2002, un progrès dans la collaboration?». Un Perspective Européen» en *European Homeland Security Post-March 11th and Transatlantic Relations*, *ESF Working Paper*, nº 17, October 2004, pp. 7-9 y SHAPIRO, J., «Domestic Dilemmas: US Homeland Security Policy and Transatlantic Relations. An American Perspective» en *Ibidem*, pp. 19-20.

³⁶ Vid ARGOMANIZ, J., «When the EU is the «Norm-taker»: The Passenger Name Records Agreement and the EU's Internalization of US Border Security Norms», *Journal of European Inte-*

el transporte internacional de pasajeros (tégase en cuenta la ampliación del modelo de Acuerdos PNR a Canadá y Australia) o la política de visados (piénsese, por ejemplo, en el establecimiento de un Sistema de Información de Visado (VIS) o las proyectadas medidas de establecer un sistema europeo de autorización de viaje)³⁷. Los riesgos que lleva aparejados un sistema de cooperación con esta orientación «intrusiva» son claros, incluso aunque resulten supuestamente aminorados por las garantías que ofrece la UE en materia de protección de datos personales, extendida desde el ámbito comunitario a la cooperación policial y judicial en materia penal del tercer pilar³⁸.

Ahora bien, como veremos posteriormente, todas estas consideraciones que no pretenden ser necesariamente negativas sino sobre todo realistas, se ven a su vez matizadas si se sitúan en un contexto más amplio, ya que los mecanismos de diálogo político y el acervo convencional desarrollados para la cooperación en materia de lucha contra el terrorismo entre la UE y los EEUU durante la Administración Bush, representan, en todo caso, un entramado instrumental y convencional sobre el que, pese a sus limitaciones, se ha de seguir avanzando.

3. La política de la Administración Obama en relación con el terrorismo y su proyección en la cooperación penal UE-EEUU: ¿Nuevas perspectivas para la protección de los derechos humanos?

3.1. LA CONTRIBUCIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE AL CIERRE DE GUANTÁNAMO: UN ESQUEMA DE COOPERACIÓN DE BAJA INTENSIDAD

Frente a un panorama como el descrito, una de las primeras medidas del Presidente Obama ha sido la adopción, nada más tomar posesión de su cargo, de tres ordenes ejecutivas destinadas a proceder a una revisión de algunas de las medidas antiterroristas más controvertidas adoptadas durante la Administración Bush, como las relativas a los detenidos en Guantánamo y las políticas de detención e interrogatorio³⁹. La llegada al poder de la Administración Obama ha llevado apa-

gration, Vol.31, n° 1, 2009, pp.119-136 (p.121) que distingue tres etapas en el proceso de interiorización por la UE de la normativa estadounidense en materia de seguridad fronteriza: «(...) norm advocacy and/or imposition by US authorities; norm acceptance as a result of an interactive bargaining process; and, in some instances, voluntary imitation and borrowing by EU actors».

³⁷ Para un análisis de estas medidas, vid. BALDACCINI, A., «Counter-Terrorism and the EU Strategy for Border Security: Framing Suspects with Biometric Documents and Databases», *European Journal of Migration and Law*, Vol. 10, 2008, pp. 31-49.

³⁸ Vid. ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., «La Unión Europea, la sociedad de la información y la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal: la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008», *Revista General de Derecho Europeo*, n° 19, 2009 (consultar en www.iustel.com).

³⁹ *Executive Order—Review and Disposition of Individuals Detained at The Guantánamo Bay Naval Base and Closure of Detention Facilities*; *Executive Order—Review of Detention Policy Options*; *Executive Order—Ensuring Lawful Interrogations*, January, 22, 2009, The White House, Office of the Press Secretary (disponible en www.whitehouse.gov).

rejada una voluntad de cambio de la política de los EEUU en materia de terrorismo, estableciendo un escenario más favorable para el acercamiento a las posturas mantenidas por la Unión Europea. De hecho, con independencia de su resultado, el proceso de revisión de la legislación antiterrorista norteamericana ya ha proyectado sus efectos sobre las relaciones transatlánticas. Estas nuevas posibilidades para la cooperación penal UE-EEUU se han concretado en el cierre de Guantánamo, como uno de los cambios que desde la Unión Europea se había pedido reiteradamente a la Administración Bush, en tanto que escaparate más visible de las violaciones de las obligaciones internacionales de derechos humanos y del Derecho Internacional humanitario ligadas a los instrumentos de la «Guerra contra el terrorismo».

De ahí, la trascendencia del mandato contenido en la «Orden ejecutiva sobre revisión y disposición de los individuos detenidos en la base naval de Guantánamo y cierre de los lugares de detención», de 22.01.2009 en la que se establece el cierre del centro de detención de Guantánamo *«as soon as practicable»* y en todo caso en un plazo no superior a un año así como la revisión individualizada del estatuto de cada uno de los detenidos con el fin de: devolverlos a sus Estados de origen, dejarlos libres, trasladarlos a un tercer Estado o trasladarlos a un centro de detención de los EEUU de forma consistente con los intereses de la seguridad nacional y la política exterior de los Estados Unidos. En este sentido, una vez expresada la petición de los EEUU de contar con la Unión Europea en el cierre de Guantánamo y manifestada la disposición de ésta de colaborar, el esquema concreto de cooperación se ha articulado a través de las «Conclusiones del Consejo sobre el cierre del centro de detención de Guantánamo», de 4.06.2009 y de la «Declaración conjunta de la Unión Europea y sus Estados miembros y los EEUU, de 15.06.2009, sobre el cierre del centro de detención de Guantánamo y cooperación futura en la lucha contra el terrorismo basada en unos valores comunes, el Derecho Internacional y el respeto al Estado de Derecho y los Derechos Humanos»⁴⁰.

Tratándose de una experiencia de cooperación en un tema tan controvertido, parece congruente que se establezca un esquema de cooperación que, en nuestra opinión, podría calificarse de «baja intensidad», puesto que no se trata de una cooperación entre los EEUU y la Unión Europea en sentido estricto, sino sólo entre los EEUU y los Estados miembros de la Unión Europea que quieran participar, ya que cada Estado miembro mantiene la libertad para decidir si acoge o no en su territorio a personas que hayan estado detenidas en Guantánamo⁴¹. En este sentido, partiendo del presupuesto de que la responsabilidad primera de cerrar Guantánamo y encontrar un lugar de residencia para los ex detenidos es de los EEUU, se ha

⁴⁰ «Conclusiones del Consejo- Guantánamo», Sesión N° 2946 del Consejo, Justicia y Asuntos de Interior, Luxemburgo, 4 y 5 de junio de 2009, *Doc 10551/09 (Presse 164)*, pp. 13-19 y «Declaración conjunta sobre el cierre del centro de detención de Guantánamo y futura cooperación contra el terrorismo», Sesión N° 2950 del Consejo, Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Luxemburgo, 15 y 16 de junio de 2009, *Doc 10938/09 (Presse 174)*, p. 8 .

⁴¹ Entre los Estados miembros que han manifestado su voluntad de cooperar están Portugal, Francia, Italia, Bélgica, Irlanda, Reino Unido, Suecia y España .

establecido un marco común para la cooperación bilateral EEUU-Estados miembros de la UE. Este marco común de actuación se basa en la determinación de las condiciones que deben reunir las personas detenidas en Guantánamo que vayan a ser acogidas por los Estados miembros de la Unión que, sobre la base de un examen caso por caso, ha de tratarse de personas libres de cargos que los EEUU no quieran enjuiciar, que no puedan regresar a sus Estados de origen y que quieran ser transferidos a un Estado miembro de la UE o a un Estado Schengen asociado.

Han quedado, pues, excluidos los detenidos que tengan que ser trasladados a un centro de detención de los EEUU para ser juzgados o retenidos por seguir representando un peligro para la seguridad nacional, es decir, aquellos detenidos sobre los se ha centrado el debate interno en los EEUU ⁴². Por esta razón, parece lógico que los Estados miembros de la Unión Europea hayan preferido quedarse al margen en relación con estos detenidos precisamente por el problema que plantea la indefinición de su situación jurídica, cuya solución –auténtico nudo gordiano del cierre de Guantánamo– sólo corresponde a los EEUU.

Además, puesto que debido a la libre circulación de las personas en la Unión Europea, esta cooperación bilateral puede tener repercusiones en todo el espacio Schengen, se establece también, a modo de paraguas, un *mecanismo de intercambio de información* entre los Estados miembros de la Unión Europea y los Estados asociados al sistema Schengen. De esta forma, una vez recibida la petición de ayuda de los EEUU y expresada la disposición por el Estado miembro de la Unión de considerarla, éste asume la obligación de informar al resto de los Estados miembros y Estados Asociados antes de tomar una decisión y de proporcionarles toda la información recibida de los EEUU con ocasión de la solicitud (incluyendo si la persona está sometida a un procedimiento judicial). Se añade también la obligación de informar sobre la decisión final adoptada e incluso la de informar al resto de los Estados miembros y Estados asociados sobre buenas prácticas para la integración de estas personas y sobre posibles aspectos generales de seguridad que los afecten (abarcando esta información a personas detenidas en Guantánamo que ya hubiesen sido acogidos por los Estados miembros con anterioridad). Sin embargo, hay que tener en cuenta que no se ha querido entrar en cuestiones de fondo sobre el régimen jurídico a aplicar por cada Estado miembro a las personas que acoja, de forma que corresponde a éste decidir si les reconoce el derecho de asilo o les aplica el régimen general en materia de extranjería.

Con estos datos, y sin menoscabar su relevancia para la configuración de un nuevo escenario transatlántico para una cooperación penal más favorable al respeto de los derechos fundamentales, el esquema de cooperación de los Estados miembros de la Unión Europea al cierre de Guantánamo resulta ilustrativo de las dificultades y limitaciones a las que ha de hacer frente la articulación de la cooperación UE-EEUU en el ámbito de la lucha contra el terrorismo. Aunque es cierto que éstas

⁴² Vid., entre otros, MENDELSON, S., *Closing Guantánamo. From Bumper Sticker to Blueprint*, Center for Strategic and International Studies, September 2008; ROTH, K., «Obama's Prisoners Dilemma», *Foreign Affairs*, March, 2009 y GARCIA, M.J *et al*., *Closing the Guantánamo Detention Center: Legal Issues*, Congressional Research Services, July 20, 2009.

se derivan en buena manera de la estructura de la Unión, tales limitaciones parecen más fácilmente superables si, en vez de recurrir a planteamientos y esquemas que son propios de la PESC –como en el caso de la cooperación en el cierre de Guantánamo–, se procede sobre la base de planteamientos y esquemas de la cooperación policial y judicial en materia penal y a través de la utilización de instrumentos en el ámbito jurídico en vez de soluciones políticas.

3.2. PRESUPUESTOS PARA EL DESARROLLO DE UNA COOPERACIÓN PENAL EN MATERIA TERRORISTA UE-EEUU DE ALTA INTENSIDAD Y RESPETUOSA CON LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Si la cooperación de la Unión Europea en el cierre de Guantánamo ha supuesto un primer paso con el que se escenifica la existencia de una voluntad de superar el distanciamiento generado en las relaciones trasatlánticas por las medidas adoptadas por EEUU en el marco de la guerra contra el terrorismo, cabe ahora plantearse en perspectiva de futuro cuáles son los presupuestos necesarios para una cooperación de mayor intensidad y, en consecuencia, de mayor calado en sus efectos. La citada Declaración conjunta de 15.06.2009 identifica en su propio título uno de estos presupuestos al establecer como fundamento de la cooperación transatlántica en la lucha contra el terrorismo «unos valores comunes, el Derecho Internacional y el respeto del Estado de Derecho y los Derechos Humanos». Se concreta así un primer presupuesto básico para el desarrollo de la cooperación UE-EEUU en materia de terrorismo que implica la superación de la situación anterior y el reconocimiento de un punto común de partida: el que la lucha contra el terrorismo debe llevarse a cabo de manera conforme al Estado de derecho, al respeto a los valores comunes y a las obligaciones establecidas por el Derecho internacional, y en particular por el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho de asilo y el derecho internacional humanitario.

Para ser plenamente operativo, este presupuesto de fondo tiene que ser objeto de concreción en relación con las medidas específicas que cada una de las partes adopten en materia de lucha contra el terrorismo. Por esta razón, la citada Declaración se refiere en el punto relativo a la cooperación futura a la posibilidad de desarrollar «un conjunto de principios que puedan servir como referencia común en el contexto de los esfuerzos conjuntos para luchar contra el terrorismo». Se reconoce además implícitamente que la determinación de tales principios como base de una cooperación más avanzada depende de los resultados del proceso de revisión de la política antiterrorista de los EEUU y, por tanto, de la capacidad de la Administración Obama para modificar las medidas adoptadas en el marco de la guerra contra el terrorismo en las que se han centrado las diferencias con la Unión Europea, sustituyéndolas por un marco normativo interno que resulte efectivamente conforme al Estado de derecho y a las obligaciones del Derecho internacional, los derechos humanos, el derecho de asilo y refugio y el derecho internacional humanitario.

Es aquí donde entran en juego las otras dos órdenes ejecutivas adoptadas por el Presidente Obama en enero de 2009 en relación con la revisión de las opciones de política de detención y de las políticas de interrogatorio y entrega de personas

ya que dichas órdenes han llevado aparejado la creación de sendos grupos especiales de trabajo. Sus mandatos han consistido, respectivamente, en identificar las opciones legales para la disposición de individuos capturados o aprehendidos en conexión con un conflicto armado u operaciones antiterroristas y en estudiar y evaluar las prácticas y técnicas de interrogatorio del *Army Field Manual* y las prácticas de entrega de personas para comprobar que tales prácticas resultan compatibles con el derecho interno, las obligaciones internacionales y las políticas de los EEUU. Todas estas cuestiones se identifican, como ya hemos tenido ocasión de examinar, con los aspectos en los que se ha centrado la disparidad de opiniones entre la Unión Europea y los EEUU a propósito de las medidas adoptadas por éste último en la guerra contra el terrorismo y serían los temas sobre los que ahora tendría que llegarse a posiciones comunes para poder llegar a dicha declaración de principios comunes.

A este respecto, puede decirse que tanto las «Recomendaciones presentadas por el grupo especial de trabajo sobre políticas de interrogatorio y entrega de personas» como el «Informe preliminar del grupo especial de trabajo sobre opciones de política de detención» apuntan a un proceso de revisión consistente en la adecuación de los instrumentos utilizados por los EEUU en la lucha contra el terrorismo a las obligaciones derivadas del Derecho Internacional en materia de protección de los derechos fundamentales más que a un proceso de sustitución o eliminación de tales instrumentos.⁴³

Por lo que se refiere al tema del enjuiciamiento de las personas detenidas por terrorismo, en una línea de continuidad con lo existente, se insiste en la utilización de una técnica mixta a través de Tribunales federales y de Comisiones Militares, dependiendo de que se trate de violaciones de normas de Derecho penal o de normas de Derecho Internacional Humanitario. Sin embargo, dichas Comisiones Militares han de ser objeto nuevamente de reforma para asegurar su legalidad, justicia y efectividad y, sobre todo, para establecer claramente la prohibición de la admisión de las declaraciones obtenidas a través de tratos crueles, inhumanos o degradantes⁴⁴. En este mismo sentido, se mantiene la figura de la entrega de personas detenidas a otros Estados, aunque se plantee la necesidad de aclarar y reforzar los procedimientos para la obtención por parte de los EEUU de garantías del Estado receptor sobre el trato a dichas personas así como de sistemas para su control y seguimiento⁴⁵.

En la medida en que estos cambios apuntan a una convergencia en las posiciones de la UE y los EEUU y a la firme intención de éstos de adecuar su política antiterrorista a las normas internacionales de protección de Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario en lo que se refiere al respeto escrupuloso

⁴³ En la línea ya apuntada por REES, *op.cit.*, p.120 cuando anticipaba que la política antiterrorista de la administración Obama estaría más caracterizada por la continuidad que por cambio.

⁴⁴ Cf. DETENTION POLICY TASK FORCE, «Preliminary Report», Washington, July 20, 2009.

⁴⁵ «Special Task on Interrogation and Transfer Policies Issues Its Recommendations to the President», Monday, August 24, 2009, Department of Justice, Office of Public Affairs, (consultado en www.justice.gov).

de la prohibición de infringir torturas y tratos inhumanos y degradantes así como a los presupuestos de un juicio justo –aun subsistiendo algunas diferencias en los respectivos planteamientos–, parece posible la opción de llegar a una declaración transatlántica de principios en materia de lucha contra el terrorismo. Esta declaración podría ser adoptada formalmente en el marco de una Cumbre UE-EEUU, una vez concluido el proceso de revisión de la legislación antiterrorista norteamericana⁴⁶. Por lo que respecta a su contenido, como se ha apuntado, la declaración debería contener una condena explícita del terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, a la vez que referirse al compromiso de los EEUU y la UE de combatir el terrorismo de forma equilibrada a través de un amplio ámbito de medidas de carácter preventivo y judicial. Sin embargo, en esta misma opinión, se aclara que no debería ser un texto que busque el mínimo común denominador entre las obligaciones contraídas por los Estados implicados, por lo que debería señalarse explícitamente que no modifica o suplanta las obligaciones legales existentes, ni pretende suponer una ruptura con los estándares antiterroristas desarrollados en el marco de Naciones Unidas. En suma, se considera que, si esta Declaración se produce, debería presentarse como una declaración cara al futuro en la que se estableciesen los principios de la lucha antiterrorista que resulten conformes con los valores asumidos por la Unión Europea y los EEUU y contenidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario⁴⁷.

Ahora bien, no cabe duda que la efectividad de dicha Declaración, en tanto que expresión de un consenso que conlleva necesariamente una modificación de los planteamientos y principios de la política antiterrorista de los EEUU depende también de la capacidad de la Unión Europea para influir o participar en el proceso de «reconstrucción» de dicha política a través de los mecanismos de diálogo político ya establecidos en este ámbito y particularmente del desarrollado a nivel de los Consejeros legales de los Ministros de Asuntos Exteriores, representantes del Secretario General del Consejo y de la Comisión y de Consejeros del Departamento de Estado. Dicha participación supone un cambio en las dinámicas sobre las que hasta ahora se habían venido articulando las relaciones transatlánticas en el ámbito de asuntos de justicia e interior, sustituyéndolas por un nuevo equilibrio basado en un principio de igualdad entre los dos socios, de forma los EEUU puedan tener en cuenta la opinión y los criterios de la Unión Europea en la fase de formación de sus iniciativas en materia terrorista que tengan una proyección externa, en vez de únicamente buscar su apoyo y cooperación en la fase de aplicación, y de forma espe-

⁴⁶ Un paso previo a esta Declaración ha sido la «EU-US Joint Statement on «Enhancing transatlantic cooperation in the area of Justice, Freedom and Security», adoptada en la reunión ministerial celebrada en Washintong el 28.10.2009, en la que se hace referencia a la Declaración conjunta sobre el cierre de Guántanamo y «(...) to future more expansive counter-terrorism cooperation» (ver el texto de la Declaración en Council of the European Unión, *Doc. 14100/09*, de 20.10.2009).

⁴⁷ Seguimos en este punto la opinión de DWORKIN, A., *Beyond the «War on terror»: Towards a New Transatlantic Framework for Counterterrorism*, European Council of Foreign Relations, Policy Brief, May, 2009, pp.10-11, que aunque no se haya cumplido la hipótesis de que una «EU-US Declaration on Essential principles in Combating Terrorism» podría adoptarse en la Cumbre UE-EEUU a celebrar durante la Presidencia española en 2010 que no ha llegado a celebrarse.

cial, cuando se trate de medidas que tengan consecuencias desde la perspectiva de la protección y el respeto de los derechos y las libertades fundamentales⁴⁸.

Un tercer presupuesto a considerar es la articulación de instrumentos jurídicos de cooperación penal entre la Unión Europea y los Estados Unidos que respondan adecuadamente a las necesidades de la lucha antiterrorista, es decir que sean eficaces y a la vez respetuosos de los derechos y las libertades fundamentales. Desde este punto de vista cobra enorme importancia el acervo convencional ya existente en esta materia, y por tanto la entrada en vigor de los Acuerdos de extradición y de asistencia judicial en materia penal. Se plantea así, en primer término, la necesidad de acelerar los mecanismos destinados a garantizar la efectividad de éstos u otros Acuerdos que puedan adoptarse en el futuro, recurriendo en su caso a soluciones, como la aplicación provisional, que ya ha sido utilizada en relación con algún instrumento como en el Acuerdo PRN o, más recientemente, el Acuerdo TFTP. Cabe, además, considerar la posibilidad de que algunos de los acuerdos existentes -nuevamente hay que mencionar el de extradición y el de asistencia judicial en materia penal- tengan que ser objeto de modificaciones en el futuro por recoger mecanismos de cooperación penal que ya no resulten plenamente efectivos en el momento actual, lo que conllevaría la posibilidad de extender con las adecuadas matizaciones los mecanismos ya desarrollados en el marco de la cooperación policial y judicial en la Unión Europea, como es el caso de la orden europea de detención y arresto. Se trataría de ver la posibilidad de aplicar en la dimensión externa las técnicas y soluciones cuya eficacia se ha constatado en el plano interno de la Unión Europea. De esta manera, se conseguiría el doble objetivo de «reequilibrar» la tendencia hasta ahora básicamente unidireccional del proceso de interacción normativa UE-EEUU en materia de cooperación en la lucha contra el terrorismo, a la vez que se reafirmarían la aplicación de unos principios comunes en esta materia⁴⁹.

Por fin, se plantea también la necesidad de concluir nuevos Acuerdos con los que la cooperación penal UE-EEUU pueda seguir avanzando desde presupuestos garantistas, destacando a este respecto la cuestión relativa a la transferencia de datos personales en el ámbito de justicia e interior. En este sentido, si bien es cierto que una parte muy importante de la cooperación penal ya desarrollada se refiere al intercambio y la transmisión de información, la conclusión de un acuerdo general en esta materia en el que se contengan los principios ya consensuados entre la Unión y los EEUU parece la opción más adecuada para garantizar plenamente la protección de los derechos fundamentales implicados, con independencia de otros posibles Acuerdos en relación con aspectos sectoriales en el marco de una futura «Estrategia de gestión de la información» de la Unión⁵⁰.

⁴⁸ REES, *op.cit.*, p. 118.

⁴⁹ En relación con las posibilidades que se podían explorar en este ámbito, ver PETROV, R., «Exporting the «acquis communautaire» into the legal system of third countries», *European Foreign Affairs Review*, Vol. 13, N°1, 2008, pp. 33-52.

⁵⁰ Vid. «Final Report by EU-US High Level Contact Group on information sharing and privacy and personal data protección», Consejo de la Unión, *Doc. 9381/08* de 28.05.2008, p. 8; «EU Counter-Ter-

A este respecto hay que tener en cuenta que en la articulación de Instrumentos jurídicos de cooperación penal entre la Unión Europea y los Estados Unidos inciden de manera muy notable los cambios aparejados a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la consiguiente «despilarización» de la Unión Europea, que es completa en el caso de la cooperación policial y judicial en materia penal que pasa a funcionar íntegramente conforme al modo comunitario. Esta comunitarización tiene consecuencias en el proceso de celebración de Acuerdos Internacionales en esta materia, incorporando la plena participación del Parlamento Europeo y el control jurisdiccional del TJUE, y garantizando así un examen riguroso de la adecuación de los Acuerdos internacionales que se adopten con el pleno respeto a los derechos y libertades fundamentales⁵¹, tal como está previsto en relación con el ya mencionado Acuerdo TFTP⁵². En esta misma línea de consideraciones, hay también que valorar las posibilidades abiertas para el avance de la cooperación penal UE-EEUU en el ámbito del terrorismo por el impulso general a la dimensión externa del espacio de libertad, seguridad y justicia que promueve el Programa de Estocolmo, en tanto que esta dimensión se había visto hasta ahora frenada como consecuencia del distinto encuadre comunitario o intergubernamental de las cuestiones que lo integran⁵³. En el contexto de la nueva estructura de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa, la cooperación penal con los EEUU se presenta como una de las prioridades del desarrollo de la dimensión externa del espacio de libertad, seguridad y justicia⁵⁴.

rrorism Strategy- discussion paper», Consejo de la Unión, *Doc. 971/09*, de 14.05.2009, p. 5 (en el que se señala que se ha establecido una hoja de ruta para preparar las negociaciones de un futuro Acuerdo en esta materia aunque persistan las diferencias en relación con la diferencia de trato entre los ciudadanos de la Unión y los de los EEUU en relación con el acceso a los recursos en el ámbito jurisdiccional) y «Multiannual programme for an area of Freedom, Security and Justice serving the citizen (The Stockholm Programme)», Consejo de la Unión, *Doc. 14449/09*, de 16.10.2009, p. 7 y 17.

⁵¹ Vid nuestro trabajo «La cooperación judicial en materia penal en el Tratado de Lisboa: ¿Un doble proceso de comunitarización y consolidación a costa de posible frenos y fragmentaciones?», *Revista General de Derecho Europeo*, 2008, N°16 (disponible en www.iustel.com). En este sentido, tal como señalamos, de acuerdo con el art. 218 del TFUE, los Acuerdos que se concluyan en esta materia tendrán que haber obtenido la previa aprobación del Parlamento Europeo, necesaria en «acuerdos que se refieran a ámbitos a los que se aplique el procedimiento legislativo ordinario» o si así se requiere el procedimiento legislativo especial. Además, los Acuerdos que celebre la Unión en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal ya no requerirán su adopción por los Estados miembros por recaer en un ámbito de competencia comunitaria, simplificándose extraordinariamente su proceso de celebración.

⁵² En este sentido, el Acuerdo TFTP se ha concluido con una duración máxima de nueve meses para su sustitución inmediata por un nuevo Acuerdo basado en el procedimiento establecido por el Tratado de Lisboa (Vid. *Doc. 16883/09 cit.*, p.11) aunque, como ya hemos visto, su aplicación provisional haya sido suspendida como consecuencia de la no aprobación del Parlamento Europeo en aplicación del art. 218 TFUE (Europa-Press Releases de 11.02.2010).

⁵³ «The Stockholm Programme», *cit.*, p.3

⁵⁴ Vid. «Report of the Informal High Level Advisory Group on the Future of the European Home Affairs Policy», Junio, 2008, p. 8 en la que se señala que para el 2014 la Unión debería tener el objetivo político de crear un área euro-atlántica de cooperación con los EEUU en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia. Por su parte el Programa de Estocolmo establece a los EEUU como un ámbito geográfico prioritario de la cooperación en esta materia («The Stockholm Programme», *cit.*, p.36).

Finalmente, y desde una perspectiva más general, el avance de la cooperación penal entre la Unión Europea y los Estados Unidos aparece también íntimamente ligado al papel que se atribuya y al interés asignado a las relaciones transatlánticas en la política exterior de la Administración Obama. A este respecto, se constata una cierta coincidencia a la hora de considerar que si bien estas relaciones han mejorado, Europa como tal no constituye una prioridad para dicha Administración, cuya política exterior resulta condicionada por la complejidad de la seguridad interior y los intereses vitales de los EEUU que, en principio, se encuentran en otros escenarios geográficos distintos del europeo⁵⁵.

Sin embargo, partiendo de la voluntad de la Unión Europea de relanzar las relaciones transatlánticas, y considerando que la cooperación en la lucha contra el terrorismo representa en sí misma o tiene la capacidad de ser una prioridad en la agenda común⁵⁶, existe también coincidencia en destacar la importancia de que la Unión Europea sea capaz de reforzar su condición de socio principal de los EEUU en este ámbito, presentándose de forma más coherente en el plano estratégico, lo que implica superar las propias limitaciones a las que han de hacer frente los avances en esta materia en el plano interno de la Unión⁵⁷. Por esta razón, hay que recordar nuevamente las posibilidades que abre el Tratado de Lisboa en esta materia, tanto por la mayor capacidad de actuación derivada de la comunitarización de la cooperación judicial y penal en materia penal –incluyendo aspectos de la lucha contra el terrorismo– como la mayor visibilidad de la Unión en el plano internacional.

4. Conclusiones

Dentro de los cambios y convulsiones a los que los atentados del 11-S dieron lugar en el panorama internacional, destacan las consecuencias sobre las relaciones transatlánticas y muy en concreto sobre la cooperación penal, como uno de los

⁵⁵ Vid, entre otros, BIRNBAUM, N., «¿Una nueva política exterior en Estados Unidos?, *Política Exterior*, N°128, Marzo/abril 2009; DUNN, D.H., «Assessing the Debate, Assessing the Damage: Transatlantic Relations after Bush», *The British Journal of Politics and International Relations*, 2009, Vol. 11, pp. 4-24; GARCÍA CANTALAPIEDRA, D., «EEUU y las prioridades de política exterior de la Administración Obama», Real Instituto Elcano, Documento de trabajo N°16/2009 (consultable en www.realinstitutoelcano.org); TOVAR RIUZ, J., «La política europea de Barack Obama: tres meses de nueva relación transatlántica», *ARI* N°66/2009 de 24.04.09, *Ibidem*.

⁵⁶ DE VASCONCELOS, A., ZABOROWSKI, M., «European perspectives on the new American foreign policy agenda», European Union Institute for Security Studies, *ISSReport*, N°4, Enero, 2009, p. 39.

⁵⁷Cf. BRADY, H., *Intelligence, emergencies and foreign policy. The EU's role in counter-terrorism*, Center for European Emergencies, Julio, 2009, pp. 25-27; MONAR, J., «The EU's approach post-September 11: global terrorism as a multidimensional law enforcement challenger», *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 20, N°2, 2007, pp.278- 281 y POWELL, C., SORROZA, A., «La Unión Europea y la lucha contra el terrorismo global», *Política Exterior*, vol. XXIII, N° 127, 2009, pp. 127-137. Desde una perspectiva más general, SHAPIRO, J., WITNEY, N., *Towards a Post-American Europe: a power audit of EU-US relations*, European Council on Foreign Relations, Octubre, 2009, pp. 61 y ss. y FERNÁNDEZ SOLA, N., «How Transatlantic Relations can Reinforce the EU's Role as an International Actor», en FERNÁNDEZ SOLA, N., SMITH, M., *Perceptions and Policy in Transatlantic Relations: Prospective Visions from the US and Europe*, Abingdon, Routledge, 2009, pp. 77-111.

ámbitos de las relaciones UE-EEUU que, desde entonces, han sido objeto de un mayor desarrollo. De esta forma la cooperación en materia de terrorismo se convierte durante la Administración Bush en uno de los puntos centrales del diálogo político transatlántico, identificándose una serie de ámbitos prioritarios de la cooperación –en el que sobresale el relativo al intercambio y transmisión de datos personales– y definiéndose los mecanismos para la articulación de dicho diálogo. Estos avances en el ámbito político se han concretado también en la adopción de una serie de Acuerdos Internacionales en el ámbito de la cooperación penal con los que de forma continuada se ha ido configurando un significativo acervo convencional.

Sin minusvalorar la contribución de este desarrollo de la cooperación penal en materia de terrorismo para las relaciones transatlánticas y su capacidad de seguir avanzando, incluso en los momentos de mayor tensión política, a la hora de una valoración sustantiva hay que tener en cuenta que tales avances y desarrollos han resultado condicionados por la tensión generada sobre dichas relaciones por la externalización de la política antiterrorista de los EEUU y, consecuentemente, por los instrumentos adoptados en el marco de la Guerra contra el terrorismo, cuyos efectos se han proyectado en dos planos. En primer lugar, las medidas relativas al trato de los prisioneros en Guantánamo y otros centros de reclusión bajo control de los EEUU, los vuelos secretos y las entregas extraordinarias han llevado aparejadas situaciones de violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales que han dado lugar a tensiones en las relaciones transatlánticas, e incluso dentro de la propia Unión Europea.

En segundo lugar, las medidas antiterroristas que para asegurar su efectividad en los EEUU han requerido la colaboración de los Estados miembros de la Unión Europea en su aplicación, han situado a éstos en una posición reactiva en la que es posible apreciar como el diálogo político y la cooperación se han escorado hacia los ámbitos de mayor interés para los EEUU, configurando un modelo de cooperación penal basado de forma principal en la transmisión de datos personales por la UE, que no siempre ha ido acompañado por parte de los EEUU de reciprocidad y de las suficientes garantías desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Esta situación ha resultado agravada por el hecho de que algunos de los Instrumentos más significativos en este ámbito –como los Acuerdos de extradición y de asistencia judicial en materia penal–, hayan visto retrasada su entrada en vigor, aminorando su capacidad para asegurar una adecuación de la cooperación penal en materia de terrorismo con los EEUU con los estándares de protección de los derechos humanos y libertades fundamentales que son propios del sistema de la Unión Europea.

La Presidencia Obama ha llevado aparejado el inicio de un proceso de revisión de la política antiterrorista de los EEUU en relación con los controvertidos aspectos relativos a la detención e interrogatorio con el se ha dado lugar a un escenario potencialmente más favorable para que la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en el desarrollo de la cooperación penal en materia terrorista entre la UE y los EEUU. La base de este cambio está en el reconocimiento de que la lucha contra el terrorismo debe llevarse a cabo de manera conforme al Esta-

do de Derecho, al respeto a los valores comunes y a las obligaciones establecidas por el Derecho Internacional, y en particular por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el derecho de asilo y el Derecho Internacional Humanitario. De esta forma ha sido posible articular la contribución de la Unión Europea al cierre de Guantánamo a través de un esquema de cooperación que –pese a su relevancia como exponente de un cambio en la dinámica de las relaciones transatlánticas en materia de terrorismo– puede calificarse de baja intensidad en la medida en que se limita a establecer un marco común de actuación sobre la base de la determinación de las condiciones que deben cumplir las personas detenidas en Guantánamo para poder ser acogidas y el establecimiento de un mecanismo de intercambio de información entre los Estados miembros de la UE y los Estados asociados al sistema Schengen.

Más allá de planteamientos retóricos, la articulación de una cooperación penal en materia de terrorismo UE-EEUU que garantice su compatibilidad con la protección de los derechos y libertades fundamentales requiere, en primer lugar, la concreción de un conjunto de principios sustantivos que sirvan como referencia común a la hora de adoptar instrumentos de actuación. A la vez, es preciso reorientar la utilización de los mecanismos de diálogo político y legislativo transatlántico ya existentes para la creación de nuevas dinámicas que permitan la interacción entre la UE y los EEUU en los respectivos procesos de formación normativa de medidas e instrumentos de lucha contra el terrorismo que requieran de la cooperación de la otra parte para su eficacia. Se hace también necesario optimizar la utilización del acervo convencional en esta materia, a través de su plena aplicación y puesta en marcha, especialmente por lo que respecta a dos de los instrumentos más significativos en esta materia, como son los Acuerdos de extradición y asistencia judicial en materia penal. Cabe también considerar que algunos de estos instrumentos tengan que ser objeto de modificaciones a corto y medio plazo, lo que conllevaría la posibilidad de examinar la oportunidad de extender, con las necesarias matizaciones, las soluciones en materia de cooperación penal cuya eficacia ya ha quedado constatada en el ámbito de la Unión Europea.

Por lo demás, y desde la perspectiva de los nuevos Acuerdos UE-EEUU en materia de cooperación penal que se concluyan, hay que tener en cuenta tanto las posibilidades que se abren como consecuencia de la comunitarización de la cooperación policial y judicial en materia penal que lleva aparejada el Tratado de Lisboa como de la intensificación de la proyección de la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia que promueve el Programa de Estocolmo.

En suma, en la medida en que la cooperación penal en el ámbito de la lucha contra el terrorismo continúe siendo uno de los temas principales de la agenda transatlántica, resulta necesario seguir avanzando en el establecimiento de los presupuestos necesarios para asegurar su plena compatibilidad con los derechos humanos y libertades fundamentales, aunque aparentemente estemos ante un contexto más favorable para su protección y respeto. El reto es importante porque de la confirmación y consolidación de esta tendencia depende en buena medida el éxito de la cooperación transatlántica en la lucha contra el terrorismo internacional.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Alcaide Fernández, J., «La Unión Europea, la sociedad de la información y la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal: la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008», *Revista General de Derecho Europeo*, N° 19, 2009 (disponible en www.iustel.com).

Archick, K., «U.S.-EU Cooperation Against Terrorism», *CRS Report for Congress*, Order Code RS22030, January 28, 2008.

Argomaniz, J., «When the EU is the «Norm-taker»: The Passenger Name Records Agreement and the EU's Internalization of US Border Security Norms», *Journal of European Integration*, Vol.31, N°1, 2009, pp.119-136.

Assemblée Nationale, *Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union Européenne sur la coopération judiciaire entre l'Union européenne et les Etats Unis d'Amérique*, N°716, 19.03. 2003.

Baldaccini, A., «Counter-Terrorism and the EU Strategy for Border Security: Framing Suspects with Biometric Documents and Databases», *European Journal of Migration and Law*, Vol. 10, 2008, pp. 31-49.

Bigo, D., «Les politiques antiterroristes après les attentats de Mars 2002, un progrès dans la collaboration?. Un Perspective Européen» en *European Homeland Security Post-March 11th and Transatlantic Relations*, *ESF Working Paper*, N°17, October 2004.

Birnbaum, N., «¿Una nueva política exterior en Estados Unidos?, *Política Exterior*, N°128, Marzo/abril 2009

Bollo Arocena, M. D., «HAMDAN v. RUMSFELD. Comentario a la sentencia dictada por el Tribunal Supremo de Estados Unidos el 29 de septiembre de 2006» en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N°12 (disponible en www.reei.org).

Brady, H., *Intelligence, emergencies and foreign policy. The EU's role in counter-terrorism*, Center for European Emergencies, Julio, 2009.

Bujosa Vadell, L., «Acuerdos de extradición entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre extradición y asistencia judicial en materia penal», *Revista General de Derecho Europeo*, N°3, Enero, 2004, (disponible en www.iustel.com).

Coessens, P., «At least in Fighting Terrorism, Transatlantic Cooperation is Working», *The Quarterly Journal*, Vol. III, 2004, n°1, pp. 15-17.

Costas Trascasas, M., «La ley estadounidense de comisiones militares: Un análisis crítico desde la perspectiva del Derecho internacional», *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XXIII, 2007, pp.407-436.

De Vasconcelos, A., Zaborowski, M., «European perspectives on the new American foreign policy agenda», European Union Institute for Security Studies, *ISSReport*, N°4, Enero, 2009.

Detention Policy Task Force, «Preliminary Report», Washington, July 20, 2009

Dunn, D.H., «Assessing the Debate, Assessing the Damage: Transatlantic Relations after Bush», *The British Journal of Politics and International Relations*, 2009, Vol. 11, pp. 4-24.

Dworkin, A., *Beyond the «War on terror»: Towards a New Transatlantic Framework for Counterterrorism*, European Council of Foreign Relations, Policy Brief, May, 2009.

Fernández Sola, N., Smith, M., *Perceptions and Policy in Transatlantic Relations: Prospective Visions from the US and Europe*, Abingdon, Routledge, 2009.

Fernández Tomás, A., «Dos respuestas frente al terrorismo: los modelos europeos y estadounidense», *Papeles de cuestiones internacionales*, 2005, N°89, pp.87-95.

García Cantalapiedra, D., «EEUU y las prioridades de política exterior de la Administración Obama», Real Instituto Elcano, Documento de trabajo N°16/2009.

Garcia, M.J *et alter*, *Closing the Guantánamo Detention Center: Legal Issues*, Congressional Research Services, July 20, 2009.

Georgopoulos, T., «What Kind of Treaty-making Power for the EU?. Constitutional Problems related to the Conclusion of the EU-US Agreements on Extradition and Mutual Legal Assistance», *European Law Review*, 2005, pp.

Gilmore, B., «The Twin Towers and the Third Pillar: Some Security Agenda Developments», *EUI Working Paper Law*, N°2003/7

Gilmore, G.; Rijpma, J., «Joined cases C-317/04 and C-318/04, «European Parliament v. Council and Commission», judgment of the Grand Chamber of 30 May 2006, (2006) ECR I-4721», *Common Market Law Review*, 2007, Vol. 44, N° 4, August, pp.1081-1099.

Golove, D., «United States: The Bush Administration's «War on Terrorism» in the Supreme Court», *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 3, N°1, 2005, pp. 128-146.

Guardans Cambó, I., «Entregas extraordinarias, torturas y vuelos de la CIA» en CUERDA RIEZU, A., JIMENEZ GARCÍA, F., *Nuevos desafíos del Derecho Penal Internacional, Terrorismo, crímenes internacionales y derechos fundamentales*, Madrid, 2009, pp. 47-72.

House of Lords, Select Committee on the European Union, *EU/US Agreements on Extradition and Mutual Legal Assistance*, Session 2002-03, 38th Report, July 15, 2003.

Jordan, J., «El vínculo transatlántico y la lucha contra el terrorismo de Al-Qaida: Una valoración de las políticas antiterroristas de Estados Unidos y la Unión Europea», en BAQUÉS, J., VILANOVA TRÍAS, P., *La crisis del vínculo transatlántico: ¿coyuntural o estructural?*, Thomson Aranzadi, 2005, pp. 179-214.

Joris, T., Frattini, F., *The International Fight Against Terrorism: A Colloquium on the Prospects for Further Cooperation Between the European Union and the United States*, Lake Mary, FL, Vandeplas, 2008.

Keohane, D., «The absent Friend: EU Foreign Policy and Counter-Terrorism», *Journal of Common Market Studies*, 2008, Vol. 46, N°.1, pp.

Lirola Delgado, I., «La cooperación judicial en materia penal en el Tratado de Lisboa: ¿Un doble proceso de comunitarización y consolidación a costa de posible frenos y fragmentaciones?», *Revista General de Derecho Europeo*, 2008, N°16 (disponible en www.iustel.com).

Martínez Capdevila, C., *Los Acuerdos Internacionales de la Unión Europea en el tercer pilar*, Thomson-Civitas, 2009.

Mendelson, S., *Closing Guantánamo. From Bumper Sticker to Blueprint*, Center for Strategic and International Studies, September 2008.

Mendez, M., «Passenger Name Record Agreement : European Court of Justice. Annulment of Commission Adequacy Decision and Council decision concerning conclusion of Passenger Name Record Agreement with US. Grand Chamber judgment of 30 May 2006, joined cases C-317/04 and C-318/04, «European Parliament v. Council and Commission», *European Constitutional LawReview*, 2007, Vol. 3, Nº 1, pp. 127-147.

Monar, J., «The EU's approach post-September 11: global terrorism as a multidimensional law enforcement challenger», *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 20, Nº2, 2007, pp.278- 281.

O'Connor, S.D., «Balancing Security, Democracy and Human Rights in the Age of Terrorism», *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 47, Nº1, 2008, pp.6-15.

Papakonstantinou, V./De Hert, P., «The PNR Agreement and Transatlantic Anti-terrorism Co-operation : No Firm Human Rights Framework on Either Side of the Atlantic», *Common Market Law Review*, vol. 46, 2009, pp.

Peterson, J., Steffeson, R., «Transatlantic Institutions: Can Partnership be Engineered?», *The British Journal of Politics and International Relation*, vol. 11, 2009, pp.

Petrov, R., «Exporting the «acquis communautaire» into the legal system of third countries», *European Foreign Affairs Review*, Vol. 13, Nº1, 2008, pp. 33-52

Powell, C., Sorroza, A., «La Unión Europea y la lucha contra el terrorismo global», *Política Exterior*, vol. XXIII, Nº 127, 2009, pp. 127-137.

Ramon Chornet, C., «Desafíos de la lucha contra el terrorismo: La estrategia de la Unión Europea tras el 11 de septiembre de 2001», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, Nº10 (Suplemento), Julio, 2002, pp. 2-9.

Rees, W., «Securing the Homelands: Transatlantic Co-operation after Bush», *The British Journal of Politics and International Relations*, 2009, Vol. 11, pp. 109-

Roth, K., «Obama's Prisoners Dilemma», *Foreign Affairs*, March, 2009

Salas, L.P., «El sistema de justicia en la lucha contra el terrorismo en los Estados Unidos: Seguridad Nacional y Derechos Fundamentales», *Teoría y Derecho: Revista de pensamiento jurídico*, Nº1, 2007, pp. 234-263.

Salinas De Frías, A., «The fight against terrorism and regional, economic and political integration: the European Unión case, a successful system to be exported»? en CHAINOGLOU, K. *et alter*, *International Terrorism and Changes in International Law*, Aranzadi, 2007, pp.

Sánchez Legido, A., «Guerra contra el terrorismo, conflictos armados y derechos humanos», *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, Vol. 6, 2006, pp.413-470.

Santos Vara, J., «Extraordinary Renditions: The Interstate Transfer of Terrorist Suspects without Human Rights Limits» en GLENNON, M., SUR, S. (dir), *Terrorism and International Law*, Nijhoff, 2008, pp. 551-583

-«The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice in the Lisbon Treaty», *European Journal of Law Reform*, Vol. 10, 2008, N°4, pp.

Sciso, E., «Guerra contra el terrorismo globale e garanzie non comprimibili dei diritti umani fondamentali: l'opinione della Corte suprema degli Stati Uniti», *Rivista di diritto internazionale*, N°3, 2004, pp. 752-759.

Shapiro, J., «Domestic Dilemmas: US Homeland Security Policy and Transatlantic Relations. An American Perspective» en *European Homeland Security Post-March 11th and Transatlantic Relations*, *ESF Working Paper*, N°17, October 2004.

Shapiro, J., Witney, N., *Towards a Post-American Europe: a power audit of EU-US relations*, European Council on Foreign Relations, Octubre, 2009.

Shapiro, J./Byman, D., «Bridging the Transatlantic Counterterrorism Gap», *The Washington Quarterly*, 2006, vol. 29, N°4, pp. 35-50.

Siemen, B., «The EU-US Agreement on Passenger Name Records and EC law: data protection, competences and human rights issues in international agreements of the Community», *German Yearbook of International Law* 2004, 2005, Vol. 47, p. 629-665.

«Special Task on Interrogation and Transfer Policies Issues Its Recommendations to the President», Monday, August 24, 2009, Department of Justice, Office of Public Affairs, (consultado en www.justice.gov).

Terrasi, A., «Trasmissione dei dati personali e tutela della riservatezza : l'accordo tra Unione europea e Stati Uniti del 2007», *Rivista di diritto internazionale*, 2008, v. 91, N° 2, pp.375-419.

Tovar Riuz, J., «La política europea de Barack Obama: tres meses de nueva relación transatlántica», *ARI* N°66/2009 de 24.04. 09.

Verhaele, J.A.E., *La legislación antiterrorista en Estados Unidos*, Buenos Aires, Del Puerto, 2007.

Wilkinson, P., «Using criminal Justice to Foster US-EU Cooperation on Counter-terrorism», *The International Spectator*, vol. 43, 2008, n°4, pp.10-

Zapater Duque, E., «La cooperación entre la Unión Europea y Estados Unidos en materia de terrorismo: El acuerdo sobre el tratamiento y la transferencia de datos de pasajeros de la Unión Europea en vuelos con origen o destino a EEUU», *Revista General de Derecho Europeo*, N°5, 2004 (disponible en ww.iustel.com).