



MAESTRIA EN RELACIONES Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES
CICLO 2007/2008

TRABAJO DE DISERTACIÓN FINAL

**“EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA VISA WAIVER EN UN
CONTEXTO DE SEGURIDAD EN PROCESO DE CAMBIO”**

Autor: María Belén García Alcat

Director: Khatchik Der Ghougassian

Buenos Aires, 15 de junio de 2009

RESUMEN

La diplomacia tiene diversas facetas. Una de ellas es la consular, que se plasma de diversas maneras, por ejemplo en la política de visas de un país. La dimensión consular de la diplomacia puede, en ciertos casos, influir en el comportamiento de otros estados.

Un ejemplo concreto que respalda dicha aseveración es el Programa Visa Waiver (PVW), un programa específico dentro de la política de visas de los Estados Unidos de América. Este Programa nació en 1986 con estatus provisorio y bajo el nombre de Programa Piloto Visa Waiver (PPVW), convirtiéndose en permanente en el año 2000, cuando adquirió el nombre de PVW.

En este trabajo se investigarán los orígenes del PVW, así como también su evolución en un contexto de seguridad cambiante, intentándose ver si es posible dividirla en etapas. Se tratará, asimismo, la participación de la Argentina en el PVW, prestándose especial atención a las razones por las cuales fue excluida del mismo.

Confrontando la experiencia histórica de la negociación del PVW en la Argentina, con la evolución del Programa, y el proceso de negociación que deben afrontar los nuevos candidatos a miembros del PVW, se espera obtener lineamientos generales que podrían ser de utilidad para cualquier país que desee evaluar la conveniencia de aspirar a ser parte de este Programa, incluido el nuestro.

ÍNDICE

<u>INTRODUCCIÓN</u>	6
<u>CAPÍTULO I: CARACTERÍSTICAS Y MARCO JURÍDICO DEL PVW</u>	11
I.1 Características	11
I.2 Marco jurídico regulador	17
<i>I.2.a Ley de Reforma y Control de la Inmigración</i>	
<i>I.2.b Período de 1986 a 1997</i>	
<i>I.2.c Período de 1997 a 2000</i>	
<i>I.2.d Ley del Programa Permanente Visa Waiver</i>	
<i>I.2.e Ley Patriota de los Estados Unidos</i>	
<i>I.2.f Ley de Seguridad Fronteriza Reforzada y Reforma de Visa de Entrada</i>	
<i>I.2.g Ley de Seguridad Interior</i>	
<i>I.2.h Ley de Reforma de la Inteligencia y Prevención del Terrorismo</i>	
<i>I.2.i Ley de Implementación de las Recomendaciones de la Comisión del 9/11</i>	
<u>CAPÍTULO II: ETAPAS DEL PVW</u>	24
II. 1 Introducción	24
II.2 Nacimiento (1986-1997)	25
II.3 Desarrollo (1997-2001)	26
II.4 Retracción tras un shock (2001-2007)	27
II.5 Expansión con diversa naturaleza (2007-actualidad)	36
II.6 Recapitulación	44
<u>CAPÍTULO III: EL CASO ARGENTINO</u>	46
III.1 Introducción	46
III.2 Ingreso al PVW (1996)	47
III.3 Pertenencia al PVW (1996-2002)	49
III.4 Exclusión del PVW (2002)	59
III.5 Evolución posterior de la situación	60

<u>CAPÍTULO IV: NUEVOS MIEMBROS Y CANDIDATOS AL PVW</u>	66
IV.1 Introducción	66
IV.2 MOUs como paso previo a la entrada al PVW	66
IV.3 Candidatos al PVW	69
IV.4 PVW y Unión Europea	71
<i>IV.4.a Marco general</i>	
<i>IV.4.b Aproximación a dos vías</i>	
<i>IV.4.c Posible efecto sistémico</i>	
 <u>CONCLUSIONES</u>	 80
 <u>BIBLIOGRAFÍA</u>	 84
 <u>ANEXOS</u>	 92
I. Miembros del Programa Visa Waiver	92
II. Memoranda de Entendimiento firmados con diversos países	93
<i>II.1 Memorándum con Estonia</i>	
<i>II.2 Memorándum con Letonia</i>	
<i>II.3 Memorándum con República Checa</i>	
<i>II.4 Memorándum con Rumania</i>	
III. Acuerdo específico entre los Estados Unidos y Estonia	107

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Gráfico I.1: Cantidad de visitantes bajo el marco del PVW (1998 - 2007).....	11
Gráfico II.1: Proceso de expansión del PVW.....	42
Tabla III.1: Tasa ajustada de rechazo de visas B en la Argentina (1999 -2008).....	64
Tabla IV.1: Comparación MOUs de Estonia, Letonia, República Checa y Rumania.....	68

ÍNDICE DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

APIS: “Advanced Passenger Information System” o sistema de información avanzada sobre pasajeros

CCD: “Consular Consolidated Database” o base de datos consulares consolidada

CRS: “Congress Research Service”

DNI: Documento Nacional de Identidad.

ETA: “Electronic Travel Authority” o autoridad electrónica de viaje

ESTA: “Electronic System for Travel Authorization” o sistema electrónico de autorización de viaje

EURODAC: sistema automático europeo de identificación de huellas digitales. Funciona desde el año 2003, y contiene las huellas digitales de toda persona mayor de 14 años que pide asilo en la Unión Europea.

EUROPOL: Oficina Europea de Policía

FBI: “Federal Bureau of Investigation”

GAO: “General Accountability Office”, u Oficina General de Rendición de Cuentas

INA: “Immigration and Nationality Act” o Ley de Inmigración y Nacionalidad

INS: “Immigration and Naturalization Service” o Servicio de Inmigración y Naturalización.

MOU: Memorándum de entendimiento

MOUs: Memoranda de entendimiento

PJ: Partido Justicialista

PPVW: Programa Piloto Visa Waiver

PVW: Programa Visa Waiver

SIGEN: Sindicatura General de la Nación

SIS: Sistema de Información de Schengen. Es un sistema de información común que permite a los países participantes, mayormente firmantes del Acuerdo Schengen, compartir descripciones de personas y de objetos. Es una base de datos utilizada para controles de policía, en fronteras, y en aduanas.

UE: Unión Europea

U.S.–Visit: “United States Visitor and Immigration Status Indicator Technology program”

INTRODUCCIÓN

El elemento consular de la diplomacia nacional juega un papel esencial aunque a menudo infravalorado en las relaciones internacionales, algo que lamentablemente se recuerda con escasa frecuencia (Stringer 2004). ¿Cómo negar que, cuando pensamos en las diversas dimensiones de la diplomacia de un país, tendemos a centrarnos en los aspectos políticos, militares y económicos, dejando de lado los consulares?

Al mencionar el “elemento consular” de la diplomacia, se hace referencia a las funciones desempeñadas por los funcionarios consulares de la Nación en el exterior. Si bien estas tareas son numerosas y muy variadas, es posible diferenciar a grandes rasgos aquellas realizadas en aras de proveer asistencia directa a los connacionales en el extranjero, y las tareas relacionadas con el otorgamiento de visas, que sirven para regular y posibilitar la entrada de extranjeros al territorio nacional. El modo en que se desempeña el primer tipo de tareas tiene un gran impacto en cómo se valora al servicio consular de un país en el ámbito interno. El segundo tipo de tareas influye directamente en la manera en que un país es percibido por otros, y puede ser utilizada, en su diseño e implementación, como una herramienta de la política exterior nacional (Stringer 2004).

El tema de este trabajo se encuentra relacionado al segundo tipo de tareas mencionado, es decir a la **dimensión de la diplomacia consular que se plasma en la política de visas de un país**. Cuando un individuo desea visitar un país que no es el suyo, necesita un pasaporte válido, pero también una visa otorgada por un agente consular del país al que desea viajar. Las visas pueden otorgarse o negarse, de acuerdo a diversos factores que el agente consular debe tener en cuenta, y a la política de visas que el país receptor aplique con respecto al país de ciudadanía de quien la solicita.

Si bien el otorgamiento de una visa no significa que el individuo podrá entrar en el país que ha decidido visitar, este hecho es tanto un requisito indispensable como un fuerte indicio de que tal será el caso. De todas formas, la decisión última en ese sentido queda en mano de los agentes migratorios en el país de destino, que pueden negar la admisión incluso a extranjeros que poseen pasaporte y visas válidos.

Vale la pena señalar que aproximadamente desde la segunda mitad del siglo XIX es posible observar en las relaciones entre algunos países una tendencia a simplificar o incluso eliminar los requisitos de visas entre sí (Pérez de Cuéllar 1988), siempre que exista una buena relación bilateral y un entendimiento de base relativo a las condiciones de seguridad de los

documentos de viaje. Este último punto adquiere particular importancia en el contexto de incremento del terrorismo, del tráfico de drogas y de la inmigración ilegal que ha caracterizado las últimas décadas.

El Acuerdo Schengen, la Unión Nórdica de Pasaportes y el Programa Visa Waiver (PVW) son ejemplos de tipos de acuerdos que tienden a simplificar o eliminar requisitos de visas. El Acuerdo Schengen entró en vigor en 1995, e implica, entre otros puntos, la creación de una frontera exterior única donde se realizan controles de entrada al espacio Schengen, con la consiguiente supresión de controles en las fronteras interiores de los estados signatarios. Entre sus miembros, que han ido aumentando con el paso del tiempo, se encuentran países de la Unión Europea y otros que no pertenecen a la misma pero se hallan en las cercanías desde el punto de vista geográfico. La Unión Nórdica de pasaportes fue creada en 1954 por Dinamarca, Finlandia, Suecia, Islandia y Noruega, con el objetivo de suprimir para sus miembros controles en las fronteras comunes. El Programa Visa Waiver (PVW) es un programa que se examinará en este trabajo, y que forma parte de la política de visas de los Estados Unidos de América.

Las diferentes políticas de visas son especialmente importantes en un mundo como el actual, en el que no sólo han aumentado de manera notable los flujos de migrantes permanentes, sino también los de migrantes transitorios, es decir la cantidad de personas que visitan otros países por un corto período de tiempo, para luego volver al suyo. Contribuyen al incremento del número de individuos que forman parte de esta última categoría factores tales como la globalización de la economía y el incremento del turismo. Ello se ve reflejado en la multiplicidad de viajes realizados ya sea por razones de negocios o placer, desplazamientos favorecidos por los modernos medios de transporte, tarifas más accesibles y la nueva tecnología de la información que facilita el acceso al conocimiento de oportunidades en otros lugares.

Si bien en un nivel muy básico las visas sirven para poder controlar el tipo y cantidad de extranjeros que entran en un país, y el período de tiempo que permanecerán en él, una política de visas adecuadamente implementada se presta a multitud de matices. Así, estas políticas se pueden utilizar de diversas maneras, dependiendo del clima que caracterice las relaciones interestatales.

La consecuencia de esto es que tanto casos especiales de otorgamiento de visas como cambios al proceso de otorgamiento de visas de un país, o denegación de las mismas, pueden ser usados para simbolizar virajes en política exterior, expresar disconformidad de un

gobierno respecto a un estatus diferente en la política de visas de la cual otro país lo hace objeto, o como una de las primeras etapas en un escalonamiento de conflicto (Stringer 2004). Es fácil ver que la política de visas de un estado con respecto a otro tiene consecuencias prácticas en multitud de aspectos, debiéndose mencionar particularmente temas económicos, de seguridad, y políticos.

Se pueden extraer numerosas conclusiones al examinar las políticas de visa que un país aplica en relación a otros. En la gran mayoría de las ocasiones dichas políticas implican controles pero estos no son excesivos, lo que denota una relación bilateral normal. Sin embargo, hay casos extremos, que pueden denotar una relación excelente o una claramente mala. Por un lado, se observan políticas de visas particularmente laxas en relación a los socios más confiables. Por otro, políticas estrictas con restricciones más bien engorrosas y plazos más largos con respecto a aquellos países que por diversas razones podrían llegar a constituir un riesgo de seguridad para el país receptor, o mantienen con éste relaciones particularmente tensas. Un ejemplo claro en este último sentido es el dado por los Estados Unidos, que han establecido un procedimiento especial para el otorgamiento de visas a ciudadanos de países que consideran como patrocinadores del terrorismo. En esta lista se encuentran en este momento cinco países: Corea del Norte, Cuba, Irán, Siria y Sudán.

Es pertinente hacer notar que **las políticas de visas pueden utilizarse para influir en el comportamiento de otros estados.** Es en ese sentido que puede hablarse de “**visa diplomacy**”, definiendo ese concepto como el uso del otorgamiento o la denegación de visas a un nivel individual, grupal o interestatal, con el propósito de influenciar las políticas de otro estado (Stringer 2004, pág. 2). En este caso, no se aborda la acción consular como manifestación exterior del estado, sino que se trata una faceta del tema consular que es plausible de ser utilizada como instrumento de la política exterior entre naciones.

Este trabajo se centrará en el análisis del Programa Visa Waiver (PVW), un programa dentro de la política general de visas de los Estados Unidos que puede ser considerado un ejemplo de política de visas que, si bien ha sido y continúa siendo modificada por el contexto en el cual es aplicada, tiene a la vez capacidad de ejercer influencia sobre el mismo. Al ser el PVW un privilegio muy buscado por estados de todo el mundo, las autoridades estadounidenses tienen hasta cierto punto la capacidad de introducir e influenciar políticas en países que son partes del Programa, o aspiran a serlo.

Con este trabajo se desea aportar parámetros útiles a la hora de conformar un cuadro de situación, en el caso de aquellos países que tengan interés en sopesar la

conveniencia de aspirar a formar parte de este Programa. La importancia del PVW reside en que otorga privilegios de orden práctico y concreto, así como también políticos y simbólicos, a los países que forman parte de él. Sin embargo, conlleva asimismo la imposición de ciertas medidas de seguridad, y se puede convertir en un instrumento de presión a tener en cuenta en las relaciones bilaterales, ya que la condición de estado miembro del PVW es de tal naturaleza que los Estados Unidos pueden otorgarla casi discrecionalmente, y quitarla a voluntad.

Un objetivo de este trabajo es examinar las características del PVW, y estudiar la manera en que este Programa fue cambiando, y continúa evolucionando, como respuesta a un entorno de seguridad en proceso de cambio. Se procurará delinear los cambios que cabría razonablemente esperar en lo que respecta al régimen que regula al PVW. Ello se hará sobre la base de una investigación que incluirá, entre otros puntos, un examen de la evolución legislativa del PVW y la consideración de algunos de los nuevos MOUs (memoranda de entendimiento) firmados recientemente con países que aspiran a ser parte del PVW.

Un segundo objetivo, relacionado al primero, es investigar cómo se negoció y aplicó este Programa en el caso de la Argentina, y las razones por las que nuestro país fue excluido del mismo. Se intentará establecer en la conclusión paralelos entre los requisitos imperantes para ser miembro en ese entonces y los actuales, algo que llevará a reflexionar sobre las circunstancias en las que eventualmente la Argentina podría volver a incorporarse a dicho Programa.

El desarrollo del primer objetivo está destinado a comprender la naturaleza del PVW. Sin embargo, el trabajo propuesto alcanzará cabalmente su propósito sólo si el diagnóstico de situación realizado en esa primera etapa permite entender la dinámica actual del PVW, y las condiciones que nuestro país debería cumplir si en el futuro se decidiera intentar volver a formar parte del mismo. Confrontando la experiencia histórica de la negociación del PVW en la Argentina, con la evolución del Programa, y el proceso de negociación que deben afrontar los nuevos candidatos a poder participar del PVW, se espera obtener lineamientos generales que podrían ser de utilidad para cualquier país que desee evaluar la conveniencia de aspirar a ser parte de este Programa, incluida la Argentina.

La primera hipótesis en torno a la cual se estructura este trabajo es que en la evolución normativa del PVW se pueden distinguir una serie de etapas, que llevan a un sistema que tiende a ser más seguro e inclusivo, pero también más invasivo, tanto en lo que respecta a la libertad de políticas de sus miembros como a la privacidad de los ciudadanos de cada uno de ellos.

Una segunda hipótesis es que la evolución del PVW implica que cualquier país que desee formar parte de este Programa deberá necesariamente cumplir ahora condiciones notablemente más estrictas que las que antaño fueron impuestas. Esto es válido tanto para los países que actualmente son miembros del PVW, como para los que aspiran a serlo, y también para aquéllos que, como la Argentina, en su momento fueron parte del PVW, y podrían eventualmente desear reincorporarse al mismo.

En relación a la estructura de este trabajo, cabe señalar que en el **Capítulo I** se ofrecerá un panorama relativo a las características y marco jurídico regulador del PVW.

El **Capítulo II** se referirá a la forma en que ha ido evolucionando este Programa, intentándose ver hasta qué punto es posible diferenciar etapas diversas en el PVW.

A continuación, en el **Capítulo III**, se hará referencia a la participación de la Argentina en el PVW, prestándose especial atención a la manera en que la misma fue negociada, y a las razones por las cuales nuestro país fue finalmente excluido del PVW.

En el **Capítulo IV** se tratarán los casos de los nuevos países que han iniciado el proceso de incorporación al PVW, señalando los problemas de competencias que ello genera, en ciertos casos. Se analizarán algunos de los MOUs firmados, intentándose encontrar puntos en común, y extrayendo así lineamientos que podrían ser esperables, a futuro, para otros candidatos a ingresar al PVW.

Por último, en las **Conclusiones** se intentará explicar la evolución del PVW, y esbozar un cuadro de situación que analice los factores que los nuevos candidatos a formar parte del mismo deberán tener necesariamente en cuenta.

Se considera que el tema a tratar en este análisis es relevante, en tanto y en cuanto procura entender cómo funciona el PVW, a qué responden sus cambios y a dónde parece dirigirse, puntos que podrían ser de utilidad práctica para la Argentina si en un futuro se decidiera a nivel político que es conveniente para nuestro país volver a ser miembro del PVW.

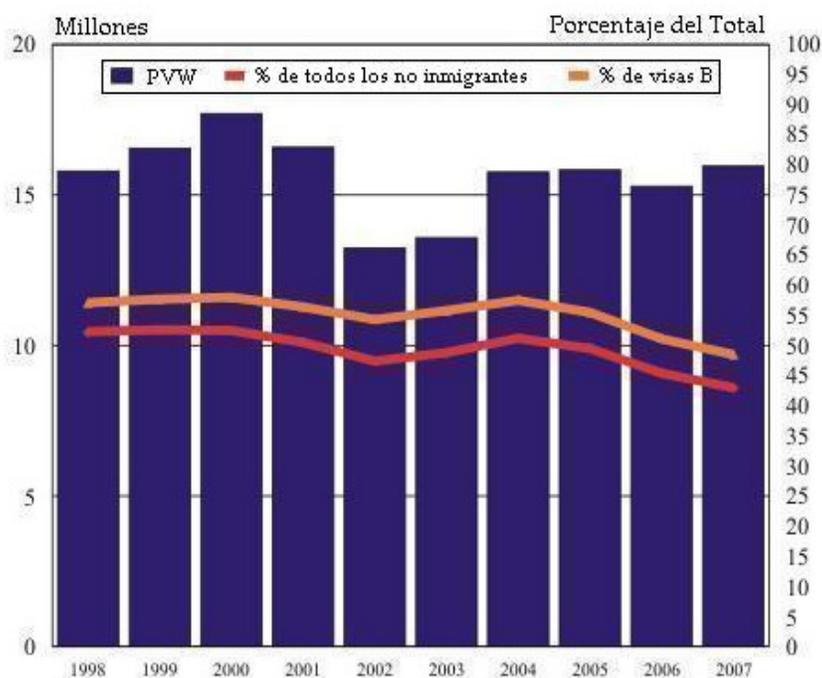
CAPÍTULO I: CARACTERÍSTICAS Y MARCO JURÍDICO DEL PVW

I.1 Características

El Programa Visa Waiver (PVW) es un programa dentro de la política de visas de los Estados Unidos de América que permite a nacionales de determinados países entrar a suelo estadounidense como visitantes temporarios (no inmigrantes), por motivos de negocios o turismo, sin tener primero que obtener una visa en un consulado estadounidense en el exterior¹.

El PVW nació en 1986 como un programa piloto que luego cambió de naturaleza, tornándose permanente en el año 2000. La cantidad de personas que ingresaron a los Estados Unidos en el marco del PVW fue creciendo, hasta llegar a un pico en el año fiscal 2000, momento en que su número comenzó a declinar, para comenzar a recuperarse posteriormente luego. Esto se observa claramente en el gráfico que se incluye a continuación.

Gráfico I.2
Cantidad de visitantes bajo el marco del PVW (1998 - 2007)



Fuente: Siskin, 2009 (trad. propia)

¹ Este privilegio no se aplica en el caso de ciudadanos de estos países que, habiendo entrado con anterioridad a los Estados Unidos en el marco del PVW, hayan infringido sus reglas, por ejemplo quedándose más tiempo del permitido en el país.

Para adquirir una idea clara de la importancia de este Programa en la actualidad, basta observar en dicho gráfico que en el año fiscal 2007 dieciséis millones de visitantes entraron a territorio estadounidense en el marco del PVW. Ello que constituye un 43% de todas las admisiones de no inmigrantes, y un 48,5 % de todos los visitantes temporarios que entraron a los Estados Unidos durante ese período (Siskin 2009).

A medida que fue aumentando la cantidad de individuos que ingresaba a los Estados Unidos en el marco de este Programa, y cambiando el contexto de seguridad internacional, comenzó a cobrar mayor importancia la cuestión de qué medidas adicionales en materia de seguridad era necesario tomar para mitigar sus riesgos.

En un comienzo, los nacionales de los países participantes en este Programa únicamente debían llenar la planilla de admisión I-94 antes de su llegada a suelo estadounidense, y de esa manera podían entrar al país y permanecer en él por un período de hasta tres meses. Sin embargo, poco a poco se fueron añadiendo procedimientos y requisitos adicionales a ser cumplidos que si bien no implican el desplazamiento a un consulado para sostener una entrevista consular, son necesarios para poder entrar a los Estados Unidos en el marco del PVW.

A modo de ejemplo se puede mencionar que desde el 1 de octubre de 2002 la información relativa a los visitantes a los Estados Unidos que viajan gracias al PVW es recolectada electrónicamente de aeronaves y barcos por la Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras del Departamento de Seguridad Interior, a través de su “sistema de información avanzada sobre pasajeros” (“Advanced Passenger Information System” o APIS).

Si la información sobre pasajeros y miembros de la tripulación no es enviada electrónicamente con anticipación, el extranjero no puede entrar en los Estados Unidos en el marco del PVW, aunque sí con una visa común. Cuando esta información es enviada, se chequea con otras bases de datos, de manera de ver si hay inconsistencias, o si existe algún inconveniente en que un determinado extranjero ingrese al territorio de los Estados Unidos. El envío de información de manera electrónica se repite cuando una aeronave o barco parte de los Estados Unidos, de manera de poder verificar que los visitantes que entraron al país bajo el PVW dejen el suelo estadounidense (Siskin 2008).

Asimismo, a partir de enero de 2009 los viajeros que visitan los Estados Unidos en el marco del PVW deben utilizar obligatoriamente el “**sistema electrónico de autorización de viaje**” (“Electronic System for Travel Authorization” o ESTA), de características similares a un sistema ya aplicado por Australia, la “autoridad de viaje electrónica” (“Electronic Travel

Authority” o ETA)². Si bien dichos ciudadanos siguen siendo elegibles para viajar sin una visa a los Estados Unidos, deben necesariamente obtener primero una autorización de viaje por Internet.

Para lograr tal autorización, es necesario que el individuo que desea viajar o un tercero en su nombre (por ser familiar, amigo, empleador, o compañía de turismo), ingrese sus datos personales en un sitio de Internet establecido para dicho propósito, permitiendo así que se investiguen sus antecedentes en bases de datos en poder de las autoridades estadounidenses. ESTA requiere que se proporcione información biográfica (nombre, fecha de nacimiento, país de ciudadanía y de residencia, número de teléfono), de pasaporte (número, país que lo otorga, y fecha de otorgamiento y de expiración), y de viaje (ciudad donde comienza el viaje, número de vuelo, y dirección donde residirán durante el viaje).

En la gran mayoría de los casos el pedido de autorización es aprobado, y se obtiene un permiso para ingresar a los Estados Unidos. Dicho permiso es válido por un período de dos años y para múltiples entradas, a menos que el pasaporte del recurrente expire antes. Es necesario aclarar, sin embargo, que el permiso otorgado por ESTA puede ser revocado en cualquier momento, sin explicaciones (Siskin 2009).

Si, en cambio, la autorización electrónica le es denegada, al peticionante sólo le resta la opción de concurrir al consulado estadounidense más cercano para tramitar su visa.

De esta manera, **los extranjeros que visitan los Estados Unidos en el marco del PVW tienen ante sí un trámite más simple que aquellos no pertenecientes a países miembro del Programa, pero no carecen de controles**. Su información básica es recibida y cotejada por las autoridades estadounidenses, ya que fue incluida en el formulario enviado electrónicamente. Asimismo, se debe recordar que **los inspectores de inmigración en el puerto de entrada poseen la prerrogativa de permitir o rehusar el ingreso a suelo americano a todos los visitantes**, ya sean que intenten ingresar al mismo dentro o fuera del marco del PVW.

En el caso de ciudadanos de países no incluidos en el PVW, se debe concurrir necesariamente a un consulado. Así, los extranjeros que deseen visitar temporalmente los Estados Unidos necesitan primero pasar por una entrevista consular personal, pagando previamente U\$S 131, cifra que no les garantizará el derecho a recibir, finalmente, una visa,

² La “autoridad de viaje electrónica” fue establecida en Australia en 1996, para individuos con pasaportes de determinados estados que deseen viajar a Australia por períodos no mayores a tres meses, por razones de negocio o turismo. Su objetivo es agilizar trámites consulares relacionados a ciertas visas, sin descuidar la seguridad. El trámite se realiza online, y puede ser encauzado a través de agencias de viajes o aerolíneas.

sino el de tener una entrevista con un oficial consular estadounidense, que puede decidir otorgársela.

Los criterios que el oficial consular debe contemplar en la entrevista con los prospectivos visitantes a su país se encuentran citados en la “Ley de Inmigración y Nacionalidad” (“Immigration and Nationality Act”, o INA). Esta ley, sancionada en 1952, ha sufrido modificaciones con el paso de los años, pero contiene aún las leyes básicas que regulan la inmigración en los Estados Unidos (Siskin 2008).

De acuerdo a la “Ley de Inmigración y Nacionalidad”, aquellos extranjeros que deseen obtener una visa de no inmigrante a los Estados Unidos (dos de cuyas subcategorías son las visas por turismo o motivos de negocios), deben demostrar al oficial consular que poseen fuertes lazos con su país de origen, y no presentan riesgo migratorio. La carga de la prueba recae en el ciudadano que desea la visa, ya que el artículo 214 (b) de la INA establece como regla general la presunción de que todos los extranjeros que buscan ser admitidos en los Estados Unidos de América desean vivir en este país permanentemente, a menos que demuestren lo contrario. En el caso de las visas de no inmigrantes, ello implica que la persona que requiere la visa debe dar muestras concluyentes de que va a estar en territorio estadounidense por un tiempo determinado y limitado, y para un propósito específico (Wasem 2007, pág. 5). Por supuesto, hay excepciones, como la de los traslados entre compañías (visa “L”), pero podría decirse que ellas confirman la regla.

Si el requirente no tiene éxito, al considerar el oficial consular que puede llegar a presentar algún tipo de riesgo migratorio, la visa es denegada. Lo mismo ocurre si el oficial consular cree que la persona que pide la visa presenta riesgos de seguridad o para la salud pública. Durante la entrevista, el cónsul contará no sólo con la información proporcionada por el entrevistado, sino también con la que le otorgarán bases de información como la “base de datos consulares consolidada” (“Consular Consolidated Database” o CCD), herramientas que le ayudarán a decidir si debe dar una visa al recurrente o negársela.

Vale aclarar, de todas maneras, que los extranjeros que entran a territorio estadounidense por turismo o negocios gracias a una visa “B” y fuera del PVW tienen una importante ventaja. En su caso, es posible pedir la extensión de su visa por más de 90 días, e incluso solicitar el cambio a otro estatus migratorio, ya sea de migrante o no migrante. En contraposición, esos privilegios son muy limitados en el caso de los extranjeros que entran a los Estados Unidos bajo el PVW. Para comenzar, las extensiones de estadías sólo son permitidas por razones de emergencia, y únicamente por 30 días. En segundo lugar, en estos

casos no se permiten cambios de estatus migratorio. Finalmente, y a excepción de los casos de asilo, un extranjero que viola los términos de admisión que detalla el PVW puede ser deportado inmediatamente, sin necesidad de proceso judicial.

Las condiciones para que un país sea incluido en el PVW también se encuentran citadas en la “Ley de Inmigración y Nacionalidad” estadounidense, aunque dichas condiciones han sido modificadas por leyes posteriores, como se verá en el Capítulo II. La INA señala que el PVW es una de las pocas excepciones por las que extranjeros pueden entrar a los Estados Unidos sin una visa válida. Sin embargo, enfatiza que para que un extranjero pueda beneficiarse de este programa, se deben cumplir una serie de condiciones, a saber:

- a.- el país cuyos ciudadanos poseen los privilegios que otorga el PVW debe otorgar privilegios recíprocos a los ciudadanos estadounidenses.
- b.- el país beneficiario debe tener una tasa de rechazo de visas para no inmigrantes menor o igual al 3% en el último año, o un promedio de no más del 2% en los dos últimos años fiscales³.
- c.- otorgamiento a los nacionales del país beneficiario de pasaportes que puedan ser leídos electrónicamente y que contengan identificadores biométricos.
- d.- certificación de que se está desarrollando un programa que conduzca a la producción de documentos de visa que sean difíciles de falsificar y que puedan ser leídos electrónicamente, conteniendo asimismo identificadores biométricos.
- e.- la inclusión del país en el PVW no debe comprometer el cumplimiento de la ley o ser un riesgo para los intereses de seguridad de los Estados Unidos. Este punto es determinado por el Secretario de Seguridad Interior, en consulta con el Secretario de Estado.

Con referencia al punto e.-, es pertinente aclarar que **los países ya miembros del PVW pueden ser dejados fuera del mismo de manera inmediata si se da una emergencia que, para el Secretario de Seguridad Interior y el Secretario de Estado, comprometa el cumplimiento de la ley o los intereses de seguridad de los Estados Unidos.** De acuerdo a la “Ley de Inmigración y Nacionalidad” (INA), sección 217 (c) (5) (B), se entiende por emergencia alguna de estas opciones o una combinación de las mismas: “(1) el derrocamiento de un gobierno democráticamente elegido; (2) guerra; (3) un severo quiebre legal y de orden en el país; (4) un severo colapso económico; y (5) cualquier otro evento extraordinario en el

³ La tasa de rechazo de visas para no inmigrantes se basa en el número de visas “B” (para viajes de corto plazo de trabajo o placer) que son pedidas por los nacionales de un país. Si un pedido de visa es primero rechazado, pero posteriormente otorgado, no cuenta en esta tasa como un rechazo. El encargado de monitorear estas tasas es el Departamento de Estado, que las publica anualmente (Edson 2008).

país miembro del programa en el cual la participación de ese país podría amenazar el cumplimiento de la ley o los intereses de seguridad de los Estados Unidos” (INA, trad. propia).

Este punto, específicamente el acápite 4), fue aplicado en el caso de la Argentina en febrero de 2002. Desde el lado estadounidense se arguyó que la Argentina no podía continuar en el PVW, debido a que su grave crisis económica de diciembre de 2001 aumentó los incentivos para que ciudadanos argentinos que ingresaban a los Estados Unidos bajo el PVW se quedaran en ese país una vez pasados los 90 días. Como en febrero de 2002 no se había creado aún el Departamento de Seguridad Interior, la decisión de dejar a la Argentina fuera del PVW fue tomada por el Secretario de Justicia, en consulta con el Secretario de Estado, luego de llegar a la conclusión de que permitir a la Argentina continuar su participación en el PVW no era consistente con el cumplimiento de las leyes migratorias de los Estados Unidos⁴.

Uruguay, el único país latinoamericano que quedó dentro del PVW luego de la expulsión de la Argentina, también fue excluido del mismo en abril de 2003, por razones de la misma índole.

Además de la suspensión inmediata por una causa asimilable a emergencia, existía ya antes de las profundas reformas que se producirían en el Programa en agosto de 2007 otra forma de control para los países que formaban parte del mismo. Esta forma de control adicional se ejercía mediante revisiones periódicas que se realizaban a los países miembros y que por distintas causas podían derivar en la adjudicación de un **estatus provisional** (“probationary status”). Dicho término tuvo en sus orígenes otra finalidad, como se verá más adelante, pero terminó por significar el período de prueba otorgado a países miembro que no lograban mantener una tasa anual rechazos de visas igual o menor al 3%, como paso previo antes de ser excluidos del Programa. La única manera en que estos países podían permanecer en el PVW era si, al cabo de tres años, el promedio de sus tasas de rechazo de visas no era mayor al 3%⁵.

Una segunda razón por la que un país podía pasar a tener un estatus provisional era si se juzgaba que sería necesario más tiempo para determinar si dicho país podía llegar a dañar los intereses de seguridad de los Estados Unidos, de permitirse que continuara su participación en el PVW. Para ejemplificar esta situación, es posible referirse al caso de

⁴ Vale aclarar que si bien el anuncio de que se dejaba a la Argentina fuera del PVW fue súbito y de aplicación inmediata, fueron muchos los signos que precedieron a esta medida. El tema se examinará con más detenimiento en el Capítulo III.

⁵ Si bien existe actualmente la posibilidad de que esa tasa anual de rechazos sea mayor, esto se puede dar solamente en circunstancias específicas, que se tratarán al hablar más adelante de la “Ley de Implementación de las Recomendaciones de la Comisión del 11/9”, de agosto de 2007.

Bélgica, país que en abril de 2003 fue ubicado en esta categoría debido a serias preocupaciones con respecto al tema pasaportes. Más precisamente, el hecho de que los pasaportes belgas no fueran legibles por computadora y que existieran numerosos informes de pasaportes perdidos y robados, era algo que provocaba preocupaciones y dudas en los estadounidenses. Bélgica tomó medidas que tendían a solucionar dichos problemas y, tras una nueva revisión que se realizó en el año 2005, fue sacado por el Departamento de Seguridad Interior de la lista del estatus provisional.

Finalmente, cabe mencionar que **las autoridades estadounidenses han comenzado un proceso de renovación del PVW, que implica tanto un incremento del número de países miembro como un aumento de las medidas de seguridad que conlleva**, y un seguimiento más cuidadoso de las conductas esperables de los miembros del Programa.

Esta renovación afecta directamente a los países que esperan convertirse en nuevos miembros del PVW, como se verá en los Capítulos II y IV, al examinar las características de este proceso y sopesar las implicancias del tipo de MOUs que el Departamento de Seguridad Interior ha firmado, en el año 2008, con dichos aspirantes. La renovación afecta también a los países que ya son miembros del PVW, ya que las autoridades estadounidenses han afirmado que deberán renegociar los términos de esta pertenencia a más tardar en octubre de 2009. Entre otros puntos, los antiguos miembros también deberán utilizar el nuevo sistema electrónico de autorización de viaje, mediante el cual los datos de los viajeros que desean entrar a los Estados Unidos de América bajo el marco del PVW son enviados electrónicamente antes de que estos lleguen al país.

La Comisión Europea, como el brazo ejecutivo de la UE, es la encargada de negociar con las autoridades estadounidenses los temas relacionados al PVW, tanto las nuevas condiciones para los países que ya son miembros, como su ampliación a países de la UE que aún no han logrado ser parte del mismo. Este tema se tratará en el Capítulo IV.

I.2 Marco jurídico regulador

El marco jurídico que regula el PVW se caracteriza por ser un entramado de normas que ha ido creciendo y variando, a lo largo del tiempo. La importancia de la historia de dicho crecimiento reside en que sólo si se la conoce adecuadamente podrán vislumbrarse tendencias que permitan aventurar opiniones fundadas con respecto al posible desarrollo futuro del PVW.

A continuación se nombrarán y reseñarán en forma sucinta algunas de dichas normas⁶. Si bien son muy diversas en cuanto a sus características e importancia, todas adquieren relieve cuando se las ve desde la perspectiva de la génesis normativa del PVW.

1.2.a Ley de Reforma y Control de la Inmigración (“Immigration Reform and Control Act”, de 1986): establece al Programa Piloto Visa Waiver (PPVW), que en un principio iba a ser temporal, e incluía solamente a ocho países.

1.2.b Período de 1986 a 1997: durante este período se sancionaron distintas leyes, que en su conjunto modificarían al PPVW, hasta darle un formato más similar al actual. Entre estas leyes cabría mencionar, por ejemplo:

- ***Ley de Correcciones Técnicas de Inmigración*** (“Immigration Technical Corrections Act of 1988”, de 1988).

- ***Ley de Inmigración*** (“Immigration Act of 1990”, de 1990): deja sin efecto el límite al número de países que podían participar del Programa Piloto.

- ***Ley de Inmigración y de Correcciones Técnicas de Nacionalidad*** (“Immigration and Nationality Technical Corrections Act of 1994”, de 1994): se introduce el “estatus provisional” en su significado original. Este estatus daba más posibilidades a los países candidatos al PPVW de entrar al mismo. Básicamente, si sus tasas de rechazo de visas para no inmigrantes eran mayores que 2% pero menores que 3.5%, tenían la posibilidad de entrar al mismo pero de forma provisional.

- ***Ley de Reforma de Inmigrantes Ilegales y de Responsabilidad Inmigrante*** (“Illegal Immigrant Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996”, de 1996): crea un nuevo control para los países ya dentro del Programa, otorgándose un nuevo significado al término “estatus provisional”. El mismo pasa a designar un período de prueba en el que caerían los países miembros que no pudieran cumplir con criterios específicos como el porcentaje de tasa de rechazo de visas, con el peligro claro de quedar eventualmente fuera del Programa Piloto.

1.2.c Período de 1997 a 2000: durante este período se sancionaron una serie de leyes y resoluciones que llevaron a la prolongación del PPVW, a pesar de que se suponía que debía dejar de tener vigencia el 30 de septiembre de 1997. En el año 1998, con una de esas leyes (P.L. 105-173), además de extender el Programa Piloto hasta abril del año 2000, se volvió a

⁶ En esta sección se seguirá a Siskin (2008 y 2009).

flexibilizar uno de los criterios gracias a los cuales se elegía a los países con posibilidades de entrar al Programa: el de la tasa de rechazos de visas de no inmigrantes⁷.

1.2.d Ley del Programa Permanente Visa Waiver (“Visa Waiver Permanent Program Act”, de 2000): con esta ley, aprobada el 30 de octubre de 2000, el PPVW dejó de ser simplemente un programa piloto y transitorio para convertirse en algo permanente: el Programa Visa Waiver (PVW). El vacío legal entre abril del año 2000 (momento hasta el cual llegaba la última ley de extensión del Programa Piloto) y octubre de 2000 fue cubierto por el ejercicio realizado por el Comisionado del anterior Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) de la potestad de “parole” del Secretario de Justicia, que permitía extender temporalmente el Programa⁸.

Esta ley buscó fortalecer los criterios de seguridad dentro del Programa, estipulando entre otros puntos los siguientes:

- La necesidad de que los nacionales de países incluidos en el PVW tuvieran pasaportes legibles electrónicamente, algo que sería obligatorio a partir del 1 de octubre de 2007.
- La evaluación periódica de los países ya incluidos en el PVW, no dejando pasar un período mayor de cinco años entre evaluación y evaluación.
- La recolección obligatoria de datos relacionados a la llegada y a la partida de individuos que entraran al país en el marco del PVW.
- El control en bases de datos de las autoridades estadounidenses de los antecedentes de individuos que deseen entrar a los Estados Unidos en el marco del PVW.

1.2.e Ley Patriota de los Estados Unidos (“USA Patriot Act”, de 2001): aprobada el 26 de octubre de 2001, introdujo diversos cambios, entre ellos algunos relacionados al PVW. Por ejemplo, adelantó al 1 de octubre de 2003 la entrada en vigencia de la obligación de poseer pasaportes leíbles electrónicamente para aquellos individuos miembros de países dentro del PVW que desearan entrar a los Estados Unidos. De no tener ese tipo de pasaporte, la visa necesaria debía ser obtenida por el procedimiento común⁹.

⁷ Antes, la tasa de rechazo no podía ser mayor al 2% en los dos años fiscales anteriores, no superando en ninguno de dichos años la cifra del 2.5%. Luego de 1998, fue posible tener una tasa de rechazo de visas de no inmigrantes algo menor que el 3% el año anterior, y aún así cumplir con los requisitos para ser incluido en el Programa.

⁸ Se define “parole” como una autorización temporaria para entrar en territorio de los Estados Unidos. Esta autorización temporaria es generalmente otorgada cuando se considera que la entrada del extranjero es de interés público (INA, 212 (d) (5) (A)).

⁹ Vale aclarar, de todas maneras, que este requisito no se aplicó de manera rigurosa, ya que posteriormente se amplió esa fecha límite hasta el 26 de octubre de 2004, beneficiándose así a 21 de los países miembros del PVW.

Esta ley dio atribuciones adicionales al Secretario de Estado, al permitirle dejar de lado ese requerimiento en casos específicos (al menos hasta el 1 de octubre de 2007) siempre que se hubieran demostrado a su satisfacción avances concretos en los proyectos tendientes a proveer a ciudadanos de ese país el tipo de pasaporte requerido.

1.2.f Ley de Seguridad Fronteriza Reforzada y Reforma de Visa de Entrada (“Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002”, de 2002): aprobada el 14 de mayo de 2002, continuó con la tendencia, ya perceptible, de aumentar las medidas de seguridad en el marco del PVW.

En ese sentido, en esta ley se solicita a los países miembros que informen de manera rápida en el caso de robo de pasaportes en blanco¹⁰. Asimismo, se vuelve a mencionar que los antecedentes de los individuos que deseen entrar a los Estados Unidos en el marco del PVW deben ser previamente controlados en bases de búsqueda. Se repite nuevamente el mandato de que todos los países miembros den a sus ciudadanos pasaportes leíbles electrónicamente, especificándose además que debían ser resistentes a las falsificaciones e incorporar un identificador biométrico. Por otra parte, y entre otros puntos, se amplía la definición de lo que se considera terrorismo.

1.2.g Ley de Seguridad Interior (“Homeland Security Act”, de 2002): sancionada en noviembre de 2002, es un directo resultado de lo acontecido en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, hecho que llevó a plantear la necesidad de un rediseño institucional interno que incrementara la seguridad. Mediante esta ley, deja de existir el Servicio de Inmigración y Naturalización (“Immigration and Naturalization Service”), pasando la mayoría de sus funciones a tres oficinas del Departamento de Seguridad Interior (“Department of Homeland Security”), creado en la misma ley, a partir del 1 de marzo de 2003. Las tres oficinas en cuestión son Servicios de Ciudadanía e Inmigración (“Citizenship and Immigration Services”), Oficina de Inmigración y Aplicación de Aduanas (“Bureau of Immigration and Customs Enforcement”), y Oficina de Protección de Aduanas y Fronteras (“Bureau of Customs and Border Protection”).

En esta ley se cambia parte de la estructura jurídica que regula el PVW. Específicamente, la sección 402 de la “Ley de Seguridad Interior” indica que el Secretario de Seguridad Interior, actuando por intermediación del Subsecretario para la Seguridad de las

¹⁰ Esto posiblemente haya tenido que ver con lo ocurrido, por ejemplo, en el caso de Bélgica, que mostró falencias en lo relativo a seguridad de pasaportes, y estuvo muy cerca de perder por ello su condición de miembro del PVW.

Fronteras y el Transporte, es el encargado de administrar el PVW¹¹. Esta responsabilidad del Secretario de Seguridad Interior comenzó a regir a partir del 1 de marzo de 2003, ya que con anterioridad los encargados de administrar este programa eran el Secretario de Justicia y el Secretario de Estado, actuando de manera conjunta (Siskin 2008).

1.2.h Ley de Reforma de la Inteligencia y Prevención del Terrorismo (“The Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004”, de 2004): formaliza la fecha límite, pospuesta anteriormente, para que los países miembros del PVW demuestren que están desarrollando un programa capaz de producir documentos de visa difíciles de falsificar y legibles electrónicamente que incorporen identificadores biométricos.

1.2.i Ley de Implementación de las Recomendaciones de la Comisión del 9/11 (“Implementing the 9/11 Commission Recommendations Act of 2007”, de 2007): aprobada el 3 de agosto de 2007, sienta las condiciones para retomar el proceso de ampliación de la cantidad de miembros del PVW, aumentando concomitantemente las condiciones de seguridad que se exigen en el marco del mismo.

Una innovación fundamental que introduce esta ley es la posibilidad que obtiene el Secretario de Seguridad Interior, en consulta con el Secretario de Estado, de dejar de lado en ciertos casos específicos el requisito antaño fundamental de tener una tasa determinada de rechazos de visas para no inmigrantes para poder ser miembro del PVW (Siskin 2008). Se estipula que para que esta prerrogativa entre en vigencia, se deberán cumplir primero dos condiciones dentro de los Estados Unidos:

- a.- poner en funcionamiento un sistema de salidas aéreas capaz de certificar la partida de al menos el 97% de los extranjeros que dejen el país por aeropuertos estadounidenses¹². El Secretario de Seguridad Interior deberá certificar al Congreso la operabilidad de este sistema.
- b.- obtener una certificación del Secretario de Seguridad Interior que garantice que existe un sistema de autorización de viaje electrónico en condiciones de operabilidad.

La segunda innovación de importancia que introduce esta ley es la enumeración de los requisitos básicos que un país debe cumplir, para que el Secretario de Seguridad Interior

¹¹ La sección 402 de la “Ley de Seguridad Interior” dice que “El Secretario de Seguridad Interior, actuando a través del Subsecretario para Seguridad de Fronteras y Transportes, será responsable de lo siguiente: ... (4) Establecer y administrar las reglas, ... que gobiernan el otorgamiento de visas de permiso, incluyendo parole, para que entren a los Estados Unidos individuos que no sean ciudadanos o extranjeros legalmente admitidos para residencia permanente en los Estados Unidos” (“Ley de Seguridad Interior”, trad. propia).

¹² Se señala que la ley indica que luego del 30 de junio este sistema debe incorporar necesariamente identificadores biométricos.

pueda dejar de lado en casos específicos la obligación de tener una tasa determinada de rechazos de visas para no inmigrantes, otorgando un “waiver”¹³. Estas condiciones son, entre otras, las siguientes:

- cumplir con todos los requisitos de seguridad estipulados en el marco legislativo del PVW, incluidos los agregados en la “Ley de Implementación de las Recomendaciones de la Comisión del 9/11”.
- implementar un conjunto de medidas que lleven a que, a juicio del Secretario de Seguridad Interior, su participación en el PVW no sea en detrimento del cumplimiento de las leyes estadounidenses (incluyendo las relativas a inmigración) y sus intereses de seguridad.
- mostrar una tendencia a la reducción del rechazo de visas, y tener un contexto que permita creer en la posibilidad de que tal reducción continuará en el futuro.
- haber compartido información y cooperado con los Estados Unidos en iniciativas contra el terrorismo antes de la fecha de su designación, mostrando signos de desear continuar haciéndolo.
- tener una tasa de rechazo de visas para no inmigrantes no mayor al 10% en el año fiscal anterior a la designación, con una tasa de superación de estadía no mayor a la fijada por los Secretarios del Interior y de Estado para recibir un “waiver” en lo relativo a la tasa de rechazos de visas para no inmigrantes.
- concretar acuerdos con los Estados Unidos en los que se acepte avisar inmediatamente cuando se pierdan o roben pasaportes, y se garantice que se podrá repatriar desde los Estados Unidos a ciudadanos, antiguos ciudadanos o nacionales del país.

Otro punto a tener en cuenta es que esta Ley señala que tanto el Secretario de Seguridad Interior como el Secretario de Estado pueden llegar a sopesar factores adicionales al tomar sus decisiones, como por ejemplo el nivel de seguridad de pasaportes y aeropuertos, existencia o carencia de un programa de “air marshals”, y tasa estimada de estadía excesiva.

Por último, cabe decir que la “Ley de Implementación de las Recomendaciones de la Comisión del 9/11” contempla la expiración de la prerrogativa del Secretario de Seguridad Interior para otorgar “waivers” a los países candidatos a ser miembros cuyas tasas de rechazos de visas para no inmigrantes sean mayores al 3% y menores al 10% si para el 1 de julio de 2009 dicho funcionario no notifica al Congreso que funciona un sistema de salidas

¹³ Es interesante leer los MOUs firmados entre el Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos y diferentes países en el curso del año 2008, y observar que estos incluyen de manera completa estos requisitos, en muchos casos formulados de la misma manera que en la ley. Otro punto que llama la atención es el hecho de que estos MOUs, firmados con países muy distintos, son muy similares. El tema se examinará con más profundidad en el Capítulo IV.

aéreas capaz de certificar la partida de al menos el 97% de los extranjeros que dejen el país por aeropuertos estadounidenses, teniendo en cuenta indicadores biométricos como por ejemplo huellas digitales. De acuerdo a recientes testimonios ante el Congreso estadounidense de funcionarios del Departamento de Seguridad Interior, no será posible cumplir esta condición, por lo que en el futuro próximo la expansión del PVW deberá limitarse a países con una tasa de rechazo de visas B menor al 3%, o congelarse hasta que el Secretario de Seguridad Interior esté en condiciones de decir que dicha condición se ha cumplido (Baker McNeill et al. 2009).

En definitiva, y recapitulando lo visto en este capítulo, podría decirse que **la “Ley de Implementación de las Recomendaciones de la Comisión del 9/11” tiene dos objetivos gemelos, que se complementan: el incremento de la seguridad del Programa y la expansión del mismo** (Barth 2008). La dinámica que producen estos propósitos complementarios es clara: la posibilidad de convertirse en miembros del PVW lleva a algunos posibles candidatos a profundizar su cooperación con los Estados Unidos en temas de estándares de seguridad y a establecer esquemas para compartir información crítica de forma rápida y eficiente.

CAPÍTULO II: ETAPAS DEL PVW

II.1 Introducción

El origen del PVW se remonta a 1986, año en que fue establecido en forma provisoria, como programa piloto limitado únicamente a ocho países. Como hemos visto en el capítulo anterior, si bien se preveía que el PVW iba a ser temporario, diferentes leyes extendieron la autorización para su funcionamiento y ampliaron el número de países que incluía, modificando también algunos criterios de admisión al mismo. En octubre de 2000 el Programa Visa Waiver se transformó en ley, continuando vigente en la actualidad, aunque con distintas características y participantes, y en un entorno de seguridad diferente.

Hoy en día este Programa es fijo, y se ha expandido hasta abarcar a 35 países. Estos son Andorra, Australia, Austria, Bélgica, Brunei, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Liechtenstein, Luxemburgo, Mónaco, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, San Marino, Singapur, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, el Reino Unido, República Checa, Corea del Sur, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Hungría y Malta.

Al incremento de sus integrantes desde 1986 a la actualidad, se suma el hecho de que en los últimos tiempos se ha abierto una nueva etapa de expansión del PVW. Esto ocurre luego de un largo período de “impasse” que comenzó en el año 1999, fecha a partir de la cual no se aceptaron nuevos miembros, y se expulsó a dos de ellos. Dicho “impasse” duró hasta el año 2008, cuando, con otras condiciones y modalidades de ingreso, se sumaron ocho nuevos miembros.

A pesar de que los últimos países que ingresaron al PVW antes del período mencionado lo hicieron en 1999, podría decirse que un evento decisivo a la hora de detener la expansión de este Programa fue el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001. Dicho ataque puso de relieve la necesidad de mejorar y aumentar las medidas destinadas a fortalecer la seguridad en los Estados Unidos, llevando a que se examinaran las diversas políticas teniendo en cuenta su efecto en lo relativo a la seguridad nacional. Una de dichas políticas fue la política de visas, que incluye, por supuesto, al PVW.

Si bien a primera vista parece claro que el PVW ha sufrido cambios, **se intentará ver si es posible sostener que el desarrollo del PVW se puede dividir en etapas, sobre la base de hechos y datos fácticos.** Entre otros puntos se hará referencia a la evolución del marco jurídico regulador que ya se ha tratado en el capítulo anterior, pero para evitar caer en

repeticiones sólo se mencionará los nombres de las principales leyes de cada período, y los principales hitos de dicha evolución.

Se propone considerar cuatro etapas: nacimiento (de 1986 a 1997), **desarrollo** (de 1997 a 2001), **retracción tras un shock** (de 2001 a 2007), **y expansión con diversa naturaleza** (de 2007 a la actualidad).

II. 2 Nacimiento (1986-1997)

El PVW nace con el nombre de **Programa Piloto Visa Waiver** (PPVW), siendo establecido en la “Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986”. En un principio incluía solamente a ocho países: el Reino Unido (a partir del 1 de julio de 1988), Japón (a partir del 15 de diciembre de 1988), Francia (desde el 1 de julio de 1989), Suiza (desde el 1 de julio de 1989), Alemania (desde el 15 de julio de 1989), Suecia (desde el 15 de julio de 1989), Italia (desde el 29 de julio de 1989) y Países Bajos (desde el 29 de julio de 1989).

La justificación para su establecimiento fue doble. Por un lado, se señaló la necesidad de concentrar los esfuerzos de los funcionarios consulares mayormente en aquellos países que presentaban riesgos más agudos de fraude, abriéndose una vía para facilitar los viajes internacionales sin descuidar la seguridad nacional. Por otro, el hecho de que hacer tal cosa incrementaría el turismo y los viajes de negocios, al disminuir algunas de las trabas que los dificultaban. La consecuencia sería un aumento de la actividad económica en los Estados Unidos, algo que crearía empleos. Estos argumentos tuvieron mayor peso que los de los críticos de la idea, que señalaban que el Programa significaría un incremento de la inseguridad y del número de inmigrantes ilegales (GAO 2002; U.S. Senate 2009).

En los siguientes años, diversas leyes modificaron las características del PPVW, entre ellas la “Ley de Inmigración de 1990”, la “Ley de Inmigración y de Correcciones Técnicas de Nacionalidad de 1994” y la “Ley de Reforma de Inmigrantes Ilegales y de Responsabilidad Inmigrante de 1996”. Podría considerarse como especialmente relevante la primera, ya que deja sin efecto el límite al número de países que podían participar del Programa Piloto.

Como consecuencia de ello, en el período que va de 1991 a 1997 a los ocho miembros originales del PPVW se unieron otros. Los nuevos miembros fueron: Andorra, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Liechtenstein, Luxemburgo, Mónaco, Nueva Zelandia, Noruega, San Marino y España (todos desde el 1 de octubre de 1991); Brunei (desde el 29 de julio de 1993); Irlanda (desde el 1 de abril de 1995); la Argentina (desde el 8

de julio de 1996); Australia (desde el 29 de julio de 1996); y Eslovenia (desde el 30 de septiembre de 1997).

II.3 Desarrollo (1997-2001)

En esta etapa continúa el incremento del número de miembros del PPVW, ya que entran al mismo el 9 de agosto de 1999 Portugal, Singapur y Uruguay. Estas serían las últimas incorporaciones de miembros hasta noviembre de 2008.

Como se vio en el acápite anterior, el PPVW sufrió cambios que involucraron una cierta evolución antes de **1997**, especialmente en relación a su apertura a un mayor número de países miembro y a un aumento de medidas de seguridad. Sin embargo, **es a partir de ese año que comienzan a verse signos de que el Programa podría llegar a perdurar en el tiempo**. De hecho, si bien se suponía que el PPVW debía dejar de tener vigencia el 30 de septiembre de 1997, varias leyes posteriores a esa fecha lo prorrogaron, hasta llegar en el año 2000 a la “Ley del Programa Permanente Visa Waiver”, que marcó un antes y un después en este Programa.

Sin embargo, para llegar a ese punto fue necesario atravesar un largo proceso, que podría decirse que comenzó al cobrar mayor fuerza las voces que, dentro y fuera del gobierno, sostenían que **si se deseaba que el PPVW tuviera alguna posibilidad de perdurar e incluso de expandirse, debía modificarse**.

Un estudio del Departamento de Justicia de esta época expresa la postura más difundida cuando sostiene que **a medida que el PPVW iba creciendo, también se incrementaba el potencial para su abuso, por lo que se debían tomar nuevas medidas de seguridad e implementar de mejor manera las ya existentes**. En dicho estudio se enfatiza la necesidad de prestar atención al robo y a la falsificación de pasaportes de los países miembros del PVW, un problema que era poco significativo en la mayoría de dichos países antes de su adhesión al Programa, pero que pasó a ser relevante tanto en países miembros como en candidatos. Se señala, asimismo, que las autoridades estadounidenses no habían logrado diseñar un sistema confiable que permitiera disponer de información actualizada respecto a robos de pasaportes, o un sistema que diera lugar a una administración eficiente del flujo de la información relativa al PVW (U.S. Department of Justice 1999).

La idea que permeaba este trabajo del Departamento de Justicia era que se registraban fallas en la recolección y distribución de información que limitaban la posibilidad de un adecuado control en lo relativo al PVW. Esto llevaba al **abuso del PPVW**, algo que

implicaba **no sólo una amenaza a la seguridad nacional de los EEUU, sino además un incremento de la inmigración ilegal** (U.S. Department of Justice 1999).

Con la “Ley del Programa Permanente Visa Waiver” se buscó aumentar los recaudos de seguridad, prestando así fuerza al argumento de quienes decían que el ingreso de visitantes en el marco del PVW sería controlado. Entre los criterios que se fortalecieron al sancionarse esta ley se encuentran la evaluación periódica de sus miembros al menos una vez cada cinco años, la recolección obligatoria de datos en ocasión de la llegada y partida de visitantes en el marco del PVW, y finalmente las características en términos de seguridad de los pasaportes.

II.4 Retracción tras un shock (2001-2007)

En esta etapa del PVW no se procedió a la inclusión de nuevos miembros, y sí, sin embargo, a la exclusión de dos: la Argentina y Uruguay. El contexto en que se tomó dicha decisión, y las razones esgrimidas en cada caso, se describen a continuación.

El evento que más influyó sobre esta etapa tuvo lugar el 11 de septiembre de 2001, fecha en la cual se produjo un ataque terrorista coordinado sobre distintos lugares simbólicos en suelo estadounidense. Sobre la base de un plan de alta complejidad, terroristas islámicos tomaron el control de cuatro aviones comerciales y, autoinmolándose y sacrificando a los pasajeros, las utilizaron como si fueran misiles. Dos de estos aviones se estrellaron contra las Torres Gemelas (Nueva York), y uno contra el Pentágono (en Arlington, Virginia, en las afueras de Washington D.C.). El último avión, que había sido redireccionado a Washington D.C., no llegó a alcanzar el lugar que los terroristas deseaban atacar, ya que se estrelló en un área rural de Somerset County, Pennsylvania, cuando los pasajeros se rebelaron contra los terroristas, intentando retomar el control del vuelo. El total de las víctimas de estos ataques, incluidos los pasajeros de los aviones y sin contar a los 19 terroristas que ejecutaron este ataque, fue de casi 3000 personas.

Las consecuencias de este evento fueron muy variadas. Los Estados Unidos de América sufrieron un grave golpe en su territorio, golpe que tendría enormes repercusiones en diversos planos: político, económico, legislativo, social, y estratégico. Fue una crisis de seguridad nacional, pero también una crisis de identidad que conmovió a toda la sociedad estadounidense. Parecía incomprensible que terroristas extranjeros hubieran logrado asestar un golpe de tal magnitud al país más poderoso del mundo. La sensación de inseguridad se convirtió para los ciudadanos estadounidenses en un sentimiento con el que debían convivir.

Ello llevó a un inaudito consenso en relación a la necesidad de cambios para impedir que un ataque de este tipo volviera a ocurrir. Dicho consenso facilitó la sanción y aplicación de medidas que se justificaban como destinadas a evitar un nuevo ataque terrorista, aún si los razonamientos que las defendían no eran siempre bien fundados y lógicos. Un ejemplo de una medida mal fundada que en retrospectiva es claro fue la decisión de ir a la guerra con Irak, debido al supuesto lazo de ese país con los terroristas de Al Qaeda que perpetraron el ataque del 11/9, y el peligro que para los Estados Unidos representaba la posibilidad de que Saddam Hussein, a quien creían aliado de Al Qaeda, tuviera armas de destrucción masiva.

El período posterior al 11 de septiembre de 2001 se caracterizó por una fuerte restricción de libertades individuales en aras de una mayor seguridad, y también por el replanteamiento de muchas políticas y estrategias que los estadounidenses asumían como dadas. En la búsqueda de respuestas, posiblemente el esfuerzo de conjunto más importante fue el de la “Comisión Nacional sobre los Ataques Terroristas sobre los Estados Unidos”, más informal y comúnmente conocida como la Comisión del 11/9. Su producto final, el **“Informe de la Comisión del 11/9”**, intentó explicar la cadena de hechos que llevó al ataque terrorista, e incluyó asimismo diversas recomendaciones para evitar que un evento de esas características volviera a tener lugar.

Si bien dicho informe fue dado a conocer al público recién el 22 de julio de 2004, varias de las recomendaciones que brinda para mejorar la situación de los Estados Unidos en materia de seguridad ya habían comenzado a ser cumplidas antes de su publicación.

Dado que se desea seguir la evolución cronológica de los hechos, se continuará con ella, tratándose más adelante el “Informe de la Comisión del 11/9”. Se señala, sin embargo, que mucha de la información sistematizada en el mismo, y una gran cantidad de las audiencias pedidas a testigos, fueron del dominio público, por lo que una parte importante de la información que contenía con respecto a los hechos del 11/9 permitió a las autoridades estadounidenses ver la necesidad de cambios inmediatos, que a su vez fueron reclamados por la ciudadanía.

Asimismo, debe enfatizarse que si bien el “Informe de la Comisión del 11/9” fue la investigación más importante realizada sobre las circunstancias que rodearon a dicho ataque, hubo otras investigaciones más cercanas en el tiempo al momento del ataque que centraron la atención en las vulnerabilidades que habían permitido que el 11/9 tuviera lugar. En general, **hubo coincidencia en que las principales razones que impidieron neutralizar a los terroristas fueron tres: bajo desempeño y escasos recursos de las agencias con**

competencias relacionadas a la inmigración, falta de verdadera coordinación entre agencias estatales y federales, e insuficiente cooperación de gobiernos extranjeros (Carafano 2003).

La toma de conciencia de dichas fallas llevó a que se reclamaran cambios en diferentes políticas, entre ellas, la política de visas. Este tipo de reclamo surgió tanto dentro como fuera del gobierno, en gran parte porque lo que ocurrió llamó la atención sobre las fallas del sistema. Ya poco tiempo después del ataque del 11/9, fue imposible negar que existieron oportunidades perdidas para atrapar a los terroristas tanto por parte de las agencias de inteligencia como por las de cumplimiento de la ley. Los 19 terroristas que participaron de los ataques del 11/9 tenían visas válidas: habían recibido un total de 23 visas para no inmigrantes en un transcurso de cuatro años, pasando entrevistas consulares y chequeos de antecedentes en cinco puestos consulares distintos sin que sonara ninguna alarma (GAO 2002; Carafano 2003)¹⁴. Sin embargo, se supo que los mismos: presentaron pasaportes fraudulentos; podrían haber constado como extremistas en las bases de datos que se chequean a la hora de dar visas, si no fuera por fallas de comunicación interagencias que llevaron a que no estuvieran registrados en ellas; y violaron leyes de inmigración estadounidenses durante su permanencia en el país.

En los meses y años siguientes al 11/9, se sancionaron leyes y reglamentos que tendieron a cambiar tanto el marco general en el que se desenvolvía el PVW (autoridades, relaciones interagenciales), como las condiciones específicas a cumplir por partes de quienes querían entrar al Programa, o permanecer en él.

En relación al marco general, una de las consecuencias de este grave golpe fue, en el plano legislativo, la “**Ley Patriota**”, aprobada el 26 de octubre de 2001. Esta ley se convirtió en el instrumento mediante el cual se buscó reestructurar de raíz el manejo de la seguridad en los Estados Unidos, y solucionar los problemas de falta de coordinación y cooperación interagencias que el ataque del 11/9 dejó terriblemente en evidencia. Asimismo, dicha ley incrementó los poderes de las autoridades estadounidenses para revisar, monitorear y detener a individuos sospechados de ser terroristas, pudiéndoselos incluso detener hasta un máximo

¹⁴ En el período que va de abril de 1997 a junio de 2001, quince terroristas de nacionalidad saudita obtuvieron sus visas en su país de origen (once en el Consulado en Jeddah y cuatro en la Embajada en Riyadh); otros dos, ciudadanos de Emiratos Árabes Unidos, obtuvieron sus visas en la Embajada estadounidense en Abu Dhabi y en el Consulado en Dubai; los últimos dos terroristas (uno de nacionalidad egipcia y otro de nacionalidad libanesa) recibieron sus visas en la Embajada estadounidense en Berlín. Camarota señala que, incluyendo a los terroristas del 11/9, 48 terroristas islámicos nacidos en el extranjero fueron acusados y condenados por actos de terrorismo en los Estados Unidos de 1993 a 2002 (Camarota 2002, pág. 5).

de siete días sin levantar cargos criminales o relativos a su estatus migratorio (Jernegan 2005).

La Ley Patriota también incluyó provisiones relativas al reforzamiento de fronteras, y a medidas de seguridad aplicables a extranjeros que desearan ingresar a territorio estadounidense. Con respecto a este último punto, se puede señalar que esta ley introdujo algunas modificaciones al PVW, adelantando al 1 de octubre de 2003 la entrada en vigencia de la obligación de poseer pasaportes legibles electrónicamente para ciudadanos de países miembros, y otorgando al Secretario de Estado la posibilidad de dejar de lado dicho requerimiento en casos específicos, hasta octubre de 2007. Además, urgió al FBI a compartir información disponible en sus bases de datos con los servicios de inmigración y con el Departamento de Estado, y a desarrollar estándares biométricos para mejorar la seguridad en materia de visas.

Las opiniones referidas al PVW se reflejan de manera bastante clara en diversos testimonios ante el Congreso de la época. Existían posturas a favor y en contra del mismo, pero prevaleció una postura intermedia que defendía su permanencia si se le realizaban algunas modificaciones. En ese sentido, es representativo el testimonio de la Representante Sheila Jackson (demócrata de Texas), que señalaba que **“El Programa Visa Waiver no está roto y provee grandes beneficios, pero puede requerir algunos arreglos. El terrorismo no debería impedir a América continuar y no debería impedir al Programa Visa Waiver continuar.** De hecho, los beneficios del Programa en términos de creciente comercio y relaciones internacionales deberían ser impulsados para incluir a otros países elegibles, incluyendo Sudáfrica” (Jackson 2002, trad. propia).

En concordancia con esta tendencia a reforzar la seguridad interna de los Estados Unidos, que fue expresada en diversos ámbitos, en mayo de 2002 se sanciona la “Ley de Seguridad Fronteriza Reforzada y Reforma de Visa de Entrada de 2002”, que continúa el incremento de medidas de seguridad relacionadas al PVW, especialmente en lo relativo a cooperación interagencial en materia de inteligencia y monitoreo de otorgamiento y uso de visas. En esta ley se repite el pedido de colaboración entre agencias y se introduce un requisito de informar en 72 horas en caso de robo de pasaportes en blanco, para poder evitar su mal uso. Se menciona también la necesidad de contar con pasaportes legibles electrónicamente y con identificadores biométricos, más difíciles de falsificar. Finalmente, se

requiere la implementación de una base de datos integrada de entrada y salida de visitantes¹⁵. Todo esto cobra relieve si se tiene en cuenta que no basta sólo actualizar las bases de datos en las que se chequean los antecedentes de quienes desean entrar a territorio estadounidense, sino que también es necesario impedir robos de identidad y falsificación de documentos, que burlarían dichos controles y vulnerarían al sistema (Carafano 2003).

En octubre de 2002 la Oficina General de Rendición de Cuentas (“General Accountability Office” o GAO) emitió un informe denominado “Seguridad en la Frontera: el Procedimiento de visas debería ser fortalecido como una herramienta antiterrorista” (GAO, 2002b), cuyo título explica claramente su objetivo principal. Este informe incluye tanto una revisión de las características de la política de visas antes y después del 11 de septiembre de 2001, como recomendaciones para mejorarla.

De acuerdo a GAO, antes del ataque terrorista del 11/9, el objetivo principal de la política de visas era evitar conceder visas a quienes pretendieran trabajar o residir ilegalmente en los Estados Unidos. Al mismo tiempo, las reglas existentes daban a las sedes consulares una cierta libertad de acción, siempre que se siguieran unos criterios básicos, alentándose el procesamiento rápido de pedidos para aliviar la carga consular (GAO 2002b).

Sin embargo, GAO señala que tras el 11 de septiembre de 2001 se introdujeron variaciones para fortalecer el procedimiento relativo a visas (procesamiento, otorgamiento y denegación), con el objetivo de que éste pudiera ser usado como una herramienta antiterrorista. Entre otros puntos, se incrementó el número de nombres en la base de datos donde se chequean antecedentes, y se aumentó el número de situaciones en las que existe la obligación de cooperar interinstitucionalmente para conceder una visa. Este último procedimiento se da en los casos en que determinados indicios llevan a que aumente la probabilidad estadística de que un peticionario sea un terrorista.

Al final del mencionado informe, GAO realiza una serie de recomendaciones prácticas al Secretario de Estado y a las agencias pertinentes, para reforzar **la utilidad de la política de visas como herramienta contra el terrorismo**. Las recomendaciones de este trabajo sugieren seguir los siguientes pasos:

- desarrollar una política que contemple claramente el papel de la seguridad nacional en el proceso de visas;
- elaborar reglas claras relativas a procedimientos para sacar a relucir posibles terroristas mediante preguntas durante las entrevistas consulares;

¹⁵ Esta base de datos integrada sería el programa U.S. VISIT, establecido por la “Ley de Seguridad Interior” de 2002.

- reevaluar las necesidades de cantidad de personal dedicado a temas consulares;
- expandir y actualizar el entrenamiento consular.

Otro informe realizado por GAO en 2002 tuvo por objetivo estudiar las posibles implicancias de eliminar el PVW (GAO 2002). En la introducción de “Seguridad en la Frontera: Implicancias de Eliminar el Programa Visa Waiver” se explica que, ante dudas de parte de la población, miembros del Congreso y funcionarios del gobierno con respecto a la conveniencia de mantener el PVW tras los ataques del 11/9, se deseaba hacer nuevamente un balance de sus costos y beneficios.

En el informe se señaló que eliminar el PVW podría afectar económicamente la industria del turismo estadounidense, posiblemente implicaría la reinstauración de la necesidad de visado consular para poder visitar otros países como gesto de reciprocidad, y también podría ser perjudicial en lo relativo a las relaciones de los Estados Unidos de América con los países miembros del PVW. Con respecto a este último punto, entra en escena el valor simbólico en términos de confianza de la participación en el PVW, ya que la eliminación del Programa podría ser vista como un signo de que los Estados Unidos considera a esos países más como fuentes de riesgos que como amigos. Ello, a su vez, podría llevar a una disminución de la cooperación mutua en temas de seguridad, específicamente en la lucha contra el terrorismo a nivel global (GAO 2002).

Con respecto a las repercusiones de eliminar este Programa desde el punto de vista de la Seguridad Nacional, se recordó que terroristas habían entrado a suelo norteamericano bajo el manto de este Programa, pero también gracias a visas estadounidenses válidas¹⁶. Por otra parte, y si bien una entrevista consular previa al otorgamiento de una visa es una herramienta más para evitar que personas peligrosas ingresen al país, ello sólo ocurre si se tiene una cantidad de personal consular suficiente para poder lidiar con la carga de trabajo adicional, y si se cuenta, asimismo, con información adecuada y actualizada en las bases de datos utilizadas para chequear los antecedentes de los requirentes. Si esto último no es el caso, se advierte que se corre el riesgo de desviar recursos consulares de casos de alto riesgo a otros de bajo riesgo, con todo lo que ello implica (GAO 2002).

La “Ley de Seguridad Interior”, sancionada en noviembre de 2002, prosiguió con la reestructuración comenzada por la “Ley Patriota”. En líneas generales, este rediseño institucional tendió a intentar lograr que la información circulase de manera más eficiente, y de

¹⁶ Por ejemplo, Zacarias Moussaoui, que fue juzgado como co-conspirador en los ataques del 11 de septiembre de 2001, entró a territorio estadounidense gracias al PVW (calificando por su nacionalidad francesa), mientras que los otros 19 terroristas que tuvieron a su cargo el cumplimiento del plan entraron con visas estadounidenses válidas.

definir responsabilidades aún en caso de eventos altamente improbables. Deja de funcionar el Servicio de Inmigración y Naturalización, que es suplantado por el Departamento de Seguridad Interior, al cual pasan a partir de marzo de 2003 la mayoría de sus funciones.

En lo que concierne específicamente al PVW, la “Ley de Seguridad Interior” indica que el Secretario de Seguridad Interior, actuando por intermedio del Subsecretario para la Seguridad de las Fronteras y el Transporte, pasa a ser el encargado de administrarlo, reemplazando el rol antaño jugado en forma conjunta por el Secretario de Justicia y el Secretario de Estado (Siskin 2008). El Departamento de Seguridad Interior obtiene la responsabilidad máxima en lo relativo a diseño y control de políticas de visas y entrenamiento de oficiales consulares, en tanto que el Departamento de Estado retiene la administración de las mismas.

En julio de 2004 finalmente se publica el “Informe de la Comisión del 11/9”, que tuvo gran repercusión e impacto político. Entre otros puntos, el informe enfatiza que los terroristas se aprovecharon de profundas fallas institucionales en los Estados Unidos, como por ejemplo la existencia de barreras entre las agencias encargadas de recolectar inteligencia, y también entre éstas y las agencias encargadas de hacer cumplir la ley. En ese sentido, la Comisión recomendó un rediseño institucional interno que incluiría la creación de un director nacional de inteligencia, encargado de coordinar las 16 de la “comunidad de inteligencia estadounidense”, asesorar al presidente, y preparar informes sobre inteligencia a nivel nacional (9/11 Commission 2004).

Otro tema al que la Comisión otorgó relieve en su informe es al hecho de que, antes del ataque del 11/9, no se consideraba a la seguridad de las fronteras como un tema de seguridad nacional, por lo que ni a los funcionarios consulares del Departamento de Estado ni a los miembros del INS les era otorgado un rol de alta relevancia en la lucha contra el terrorismo, no teniendo por lo tanto participación decisiva en el diseño de dicha estrategia. Se aconsejó cambiar este enfoque.

Asimismo, el Informe de la Comisión del 11/9 incluyó recomendaciones de implementación de legislación ya sancionada sobre política de visas e inmigración, y sugerencias específicas de cambios de política que fueron cumplidas en gran parte posteriormente. Por ejemplo, se recomendó:

- reforzar las medidas de seguridad relacionadas al control de viajes internacionales, ya que éstas son tan importantes como el control del dinero en la lucha contra el terrorismo.

- integrar al sistema de seguridad de las fronteras estadounidenses en una red de puntos de chequeo a nivel nacional que incluya al sistema de transporte y el acceso a lugares de importancia fundamental para la seguridad nacional.
- construir un sistema biométrico de entrada y salida a los Estados Unidos. El germen de este sistema se encontraba ya en el programa US-VISIT, que debía servir para consolidar los diferentes modos de control de fronteras que hasta ese momento coexistían a manera de “patchwork” (Morgan y Krouse 2005).
- diseñar un sistema de chequeo de seguridad (“screening system”) que fijara estándares comunes y utilizara identificadores biométricos, de manera que, a medida que dichos estándares fueran utilizados cada vez más por diferentes agencias y gobiernos, se convirtieran en una herramienta de mayor eficiencia en la lucha contra el terrorismo.
- incrementar la cooperación con gobiernos extranjeros.

Es interesante ver cómo, en gran medida, las recomendaciones del “Informe de la Comisión del 11/9” se tornaron rápidamente en hechos. Un ejemplo es la rápida sanción de la “Ley de Reforma de la Inteligencia y Prevención del Terrorismo”, sancionada en diciembre de 2004. En ella se establece una fecha definitiva para que los países miembros del PVW demuestren que están desarrollando un programa capaz de producir documentos de visa difícilmente falsificables, que tengan en cuenta los recaudos al respecto, establecidos por leyes anteriores. También, obedeciendo las recomendaciones del “Informe de la Comisión del 11/9”, se crea un nuevo puesto: Director Nacional de Inteligencia.

Las recomendaciones del “Informe de la Comisión del 11/9” afectaron distintas políticas estadounidenses, y por supuesto también a la política de visas. El PVW, ya consolidado, no retomaba aún su expansión. Tras la tragedia del 11/9, continuaba primando la preocupación por la seguridad como valor absoluto, algo que los críticos del Programa aprovechaban. Dichos críticos tendían a enfatizar que si bien el PVW conlleva claros beneficios en términos de mejoramiento de las relaciones con otros países, incremento del turismo y el comercio, y agilización de la burocracia, tiene costos con el potencial de ser fatales. La premisa de la que partían sus críticos es que, al dejar de lado para el universo de casos que abarca este Programa la necesidad de celebrar una entrevista consular para poder viajar a los Estados Unidos, se elimina una instancia en la que podría detectarse riesgo migratorio o de seguridad.

Por otro lado, los países que estaban fuera del PVW y deseaban entrar en él presionaban a las autoridades estadounidenses para retomar la expansión, ayudados por

lobbies de sectores de la economía estadounidense dependientes del turismo que se beneficiarían directamente de una medida de ese tipo. La respuesta del Departamento de Seguridad Interior a estas presiones fue el **diseño de “mapas de ruta”** (“road maps”), que daban una idea de los pasos a cumplir para que un país entrara finalmente al PVW. En ese sentido, se comenzaron negociaciones con “mapas de ruta” con trece países, señalándoles puntos a mejorar, y prestándoseles un asesoramiento interagencias (U. S. Senate 2009). Los “mapas de ruta”, sin embargo, no parecieron imprimir velocidad a las negociaciones para el ingreso de nuevos miembros.

En julio del año siguiente, un informe de GAO analiza los esfuerzos realizados por el Departamento de Seguridad Interior en lo relativo a la mitigación de riesgos relacionados al PVW. Señala avances, pero también problemas, entre ellas la falta de creación de un procedimiento relativo al cumplimiento del requisito de informes inmediatos relativos al robo de pasaportes en países miembros del PVW, y la falta de aprovechamiento de todos los recursos disponibles a la hora de elaborar los informes de revisión de los miembros del PVW (GAO 2006).

Mark Krikorian, del Centro para Estudios Inmigratorios, un “think tank” particularmente crítico de lo que considera reglas de visas poco estrictas, coincide en criticar este aspecto del PVW. Krikorian consideraba, ya en 2004, que el PVW era un punto débil en los esfuerzos estadounidenses para impedir la entrada de terroristas a suelo norteamericano, al ofrecer un tratamiento expeditivo a viajeros de los entonces 27 países miembros del PVW no porque cada uno de ellos, individualmente, ofreciera escaso riesgo, sino debido a que se consideraba que como grupo era poco probable que violaran las leyes inmigratorias (Krikorian 2004).

Solucionar esa falla del PVW se convirtió en una fuerte preocupación para las autoridades competentes estadounidenses. En noviembre de 2006, el entonces Secretario de Seguridad Interior Michael Chertoff emitió un comunicado de prensa en el que señaló que el Programa Visa Waiver había comenzado en un mundo previo al 11/9, y que en un mundo posterior al 11/9 la seguridad interior debía ser la prioridad más importante. En dicho comunicado se dejaba entrever que el Departamento de Seguridad Interior estaba trabajando en el diseño de un sistema de autorización de viaje que permitiría considerar la admisión de cada posible visitante por sí mismo, y no de acuerdo a su nacionalidad (Chertoff 2006).

Dicho sistema sería lo que eventualmente se denominaría el “sistema electrónico de autorización de viaje”, presentado al público en junio de 2008, pero en el que, como se ve, se venía trabajando con mucha anterioridad. La importancia de un sistema de estas

características es clara, ya que su concreción era una de las piezas esenciales para lograr compatibilizar la existencia del PVW con la preocupación por la seguridad que prima en el período posterior al 11/9, y que Chertoff expresa claramente en el comunicado ya mencionado.

II.5 Expansión con diversa naturaleza (2007 - actualidad)

Si bien en esta etapa se sigue valorando la seguridad, también se busca un equilibrio, dándose espacio a la inclusión de consideraciones políticas, e introduciendo la **idea de que la expansión del PVW puede llevar a afianzar la seguridad de los Estados Unidos, en lugar de socavarla.**

Podría señalarse, con fundamento, que un punto de inflexión en la evolución del PVW lo constituye la sanción, en agosto de 2007, de la **“Ley de Implementación de las Recomendaciones de la Comisión del 9/11”**.

La sanción de esta ley fue fuertemente defendida por la Administración Bush. Dicha Administración veía en la nueva ley una herramienta para sacar provecho de los beneficios del PVW sin descuidar la necesidad de incrementar las medidas de seguridad aplicables en el marco del mismo, cambiando de manera clara el enfoque del Programa. La prioridad pasaría a ser la seguridad nacional, pero nada impedía que una vez resguardada ésta, la Administración sacara provecho de los beneficios que podían extraerse del PVW. Un ejemplo concreto son las ventajas en términos de “soft power”, ya que el PVW abre un camino para premiar a aliados presentes y futuros con membresía en el mismo, e influencia en algunas de sus políticas.

Un miembro de la Administración Bush que defendió la necesidad de la reforma legislativa del PVW fue Nathan Sales, en ese entonces Subsecretario Asistente para el Desarrollo de Políticas del Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos. Sales señaló, algunos meses antes de la sanción de la nueva ley, que si bien el PVW sirvió bien a los Estados Unidos, en cierta forma continuaba siendo una reliquia de la era anterior al 11 de septiembre de 2001, al ser su objetivo principal proteger al país de la amenaza de la inmigración económica, no del terrorismo. Sales también critica, como un punto que requería mejoras en el PVW, el hecho de que hasta ese momento en el marco de dicho Programa se tendía a evaluar las amenazas teniendo en cuenta el país de proveniencia, más que viajero por viajero, llevando a riesgos de seguridad. De acuerdo a este funcionario, las medidas que incluía el proyecto de ley defendido por la Administración Bush cambiarían todo ello (Sales 2007).

Dicho proyecto fue finalmente aprobado. De hecho, al leerse la “**Ley de Implementación de las Recomendaciones de la Comisión del 9/11**”, parece que Sales estuvo en lo cierto. Es difícil negar que esta ley **supone un gran cambio en la naturaleza del PVW**.

En ese sentido, al introducir en las reglas del PVW una cierta flexibilidad, aumenta la **posibilidad fáctica** de aceptar nuevos miembros en el Programa, lo que amplía el universo de países que pueden aspirar a pertenecer al mismo, luego de un largo período que podría llamarse de retracción, en que tal posibilidad no existía. En adición, un factor no menos importante a tener en cuenta es que con esta ley se demuestra también la **disposición** existente en los Estados Unidos, país que regula el PVW, de abrir otra vez las puertas del Programa a nuevos integrantes. Se debe recordar que, hasta el año 2008, los últimos miembros del PVW habían sido aceptados en el año 1999, siendo excluidos del Programa la Argentina y Uruguay en 2002, y 2003, respectivamente.

Asimismo, a medida que se incrementa el número de países que sigue las nuevas medidas de seguridad aconsejadas por las autoridades estadounidenses, esperando ser eventualmente considerados para formar parte del PVW, aumenta la posibilidad de que los Estados Unidos introduzcan un cambio en estándares de seguridad en materia de viajes que puede repercutir a nivel sistémico, al menos a nivel técnico, con un consiguiente efecto en términos de modificación del contexto de seguridad internacional.

No hay dudas de que asegurar que el PVW no conlleva un riesgo para la seguridad nacional sigue siendo una prioridad insoslayable en esta ley, lo que concuerda con una mentalidad acorde a un mundo post 11 de septiembre de 2001. Es dudoso que dicha mentalidad cambie, pero se puede intentar compatibilizar la preocupación con la seguridad con otros objetivos de política, y esta ley parecería ser una muestra de ello.

En definitiva, la “Ley de Implementación de las Recomendaciones de la Comisión del 9/11” introduce las condiciones consideradas necesarias para que sea posible retomar el proceso de ampliación de la cantidad de miembros del PVW, intentando solucionar el dilema planteado entre expansión y seguridad, al decidirse incrementar las medidas de seguridad a la vez que se abre la puerta al ingreso de más miembros (Siskin 2008). De esta forma, **los objetivos de expansión y seguridad no sólo no son excluyentes, sino que se refuerzan mutuamente y se convierten en complementarios** (Sales 2007).

Para poder hacer tal cosa, fue necesario introducir el **elemento de flexibilidad** ya mencionado y antaño inexistente, por medio de una nueva potestad otorgada al Secretario de Seguridad Interior, en consulta con el Secretario de Estado. Esta potestad conlleva la posibilidad de dejar de lado la necesidad de tener una tasa determinada de rechazos de visas para no inmigrantes para poder ser miembro del PVW, en el caso de países que cumplan con condiciones adicionales.

Estas condiciones adicionales combinan criterios que se considera podrían agruparse de acuerdo a su naturaleza en técnicos, de seguridad y políticos. Si bien ya se los ha examinado en el capítulo anterior, se los mencionará nuevamente, ya que se desea relacionarlos a puntos discutidos en el transcurso de este capítulo. Ellos son:

a.- criterios técnicos: antes de que esta nueva prerrogativa pueda ejercerse, el Secretario de Seguridad Interior debe asegurar que se cumplen en los Estados Unidos las siguientes dos condiciones:

- existencia de un sistema de salidas aéreas que pueda certificar la partida de al menos el 97% de los extranjeros que dejen el país por aeropuertos estadounidenses. La existencia de un sistema de estas características es especialmente importante en un momento en que no hay una división clara entre seguridad interna e inteligencia global, y en el que la “inteligencia de viajes” puede llegar a subsanar falta de coordinación entre la instancia nacional y la internacional al momento de atrapar criminales (Grinsburg 2008, pág. 6).
- operabilidad de un sistema de autorización de viaje electrónico.
- tener una tasa de rechazo de visas para no inmigrantes menor o igual al 10 % en el año fiscal anterior a la designación. A ello se suma una tasa de superación de la estadía que no sea mayor a la fijada por los Secretarios del Interior y de Estado para recibir un “waiver” con respecto a la tasa de rechazos.

b.- criterios de seguridad: se debe cumplir con ellos para poder acceder al “waiver” relativo a la tasa de rechazo de pedidos de visas que otorga el Secretario de Seguridad Interior. Son los siguientes:

- cumplir con los requisitos de seguridad ya establecidos en el marco legislativo del PVW, incluidos los que agrega la “Ley de Implementación de las Recomendaciones de la Comisión del 9/11”.
- implementar medidas que convencan al Secretario de Seguridad Interior de que la participación de dicho país en el PVW no será contraria al cumplimiento de las leyes estadounidenses y sus intereses de seguridad.

- exhibir una tendencia a la reducción del rechazo de visas, y brindar razones que permitan creer que esa tendencia continuará a futuro.
- concertar acuerdos con los Estados Unidos mediante los cuales se comprometa a avisar sin tardanzas cuando se pierdan o roben pasaportes, y otros en los que se garantice la posibilidad de repatriar desde los Estados Unidos a ciudadanos, antiguos ciudadanos o nacionales del país.
- otros factores adicionales que, a juicio del Secretario de Seguridad Interior o del Secretario de Estado, puedan tener relevancia, como por ejemplo el nivel de seguridad de pasaportes y aeropuertos, o la existencia o carencia de un programa de “air marshals”.

c.- criterios políticos: esta categoría se reduce a una condición que también podría ser incluida en el grupo de “criterios de seguridad”, pero que merece una diferenciación que destaque sus características específicas. Su importancia radica en que implica una distinción neta entre aquellos países “seguros” cuya participación en el PVW no conllevaría riesgos para los Estados Unidos, y países que han alcanzado la categoría de “aliados”, y a los que se les debe una recompensa por su apoyo político en la lucha contra el terrorismo.

Esta condición se refiere a la relación bilateral entre los Estados Unidos y ese país, cuya conducta previa a la designación se tiene que haber caracterizado por una actitud cooperativa en lo relativo al intercambio de información, y participación en la lucha contra el terrorismo. El país que aspire a convertirse en miembro del PVW debe, asimismo, mostrar signos de desear continuar cooperando con los Estados Unidos en el futuro.

Gracias a los cambios introducidos por esta ley, ocho nuevos miembros fueron aceptados en el PVW en el curso del año 2008. Estos países son República Checa, Corea del Sur, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Hungría y Malta. Todos firmaron previamente MOUs con los Estados Unidos, MOUs que parecerían ser sorprendentemente similares entre sí, e incluyen explícitamente muchos de los criterios delineados en la “**Ley de Implementación de las Recomendaciones de la Comisión del 9/11**”, ya comentada¹⁷.

En interesante tener en cuenta que **la actual expansión del PVW se da gracias a dicha ley, cuyas condiciones no fueron sin embargo cumplidas al admitirse a estos ocho países al Programa.** Cabe señalar, de hecho, que **el incumplimiento de la ley fue doble.**

¹⁷ En el Capítulo IV se examinarán cuatro MOUS firmados en el curso del año 2008 con países candidatos al PVW, tres de los cuales ingresaron al PVW en noviembre de ese año. En el Anexo se incluye el texto completo de los mismos.

Por un lado, y si bien la nueva ley posibilita que en determinados casos se deje de lado la necesidad de tener una determinada tasa de rechazos de visa de no inmigrantes, ella especifica claramente que este “waiver” sólo podrá ser utilizado cuando el Departamento de Seguridad Interior esté en condiciones de certificar tanto el funcionamiento de un sistema que controle las salidas aéreas de al menos el 97% de los visitantes a territorio estadounidense, como la operatividad total del sistema electrónico de autorización de viaje.

Sin embargo, en septiembre de 2008, un informe de GAO señalaba ya que si bien hasta esa fecha se había avanzado mucho, aún faltaba para que se alcanzara el nivel de efectividad deseable en ambos puntos, a pesar de que los dos eran necesarios para evaluar y mitigar los riesgos que el PVW conlleva (GAO 2008). Ninguna de estas condiciones se llegó a cumplir en noviembre de 2008, mes a partir del cual ingresaron los nuevos integrantes al Programa (siete ingresaron en noviembre, y el último lo hizo en diciembre).

La falta de cumplimiento de la condición relativa al sistema electrónico de autorización de viaje se salvó con una interpretación particular de la ley realizada por el Departamento de Seguridad Interior. Éste señaló que si bien la operatividad total de ESTA sería lograda recién luego del 12 de enero de 2009, la ley permitía la admisión de nuevos miembros antes de ese plazo, siempre que los ciudadanos de dichos países utilizaran en todos los casos el sistema electrónico de autorización de viaje (Siskin 2009).

Por otro lado, y en el hipotético caso de que ambas condiciones se hubieran respetado, la “Ley de Implementación de las Recomendaciones de la Comisión del 9/11” especifica que se puede aplicar un waiver con respecto a la tasa de rechazo de visas de un determinado país sólo en aquellos casos en que dicha tasa no sobrepase el 10%.

Sin embargo, y de acuerdo a estadísticas oficiales del Departamento de Estado del año fiscal 2007, cuatro de los ocho países que ingresaron al PVW en 2008 tenían una tasa de rechazo a visas de no inmigrantes mayor al 10%: Hungría, 10.3%; Eslovaquia, 12%; Letonia, 11.8%; y Lituania, 12.9%. Los otros cuatro tenían una tasa de entre 3% y 10%: Corea del Sur, 4.4%; Estonia, 4%; República Checa, 6.7%; y Malta, 2.7% (Department of State 2007; Siskin 2009).

Podría decirse que **este doble incumplimiento de la ley que abrió la puerta a la expansión del PVW fue seguido por otro**. Dicho incumplimiento tiene otras características, ya que no infringe las estipulaciones de una ley, sino más bien las expectativas creadas por la propia burocracia estadounidense.

En efecto, en noviembre de 2007 el Departamento de Seguridad Interior había anunciado la existencia de un “**procedimiento estándar de expansión del PVW**” para regular la admisión de nuevos miembros. Dicho procedimiento constaba de los siguientes pasos:

a.- Primer paso: nominación formal del nuevo miembro por parte del Departamento de Estado, que la enviaría luego al Departamento de Seguridad Interior.

b.- Segundo paso: concernía al Departamento de Seguridad Interior, que debía realizar una completa revisión del candidato, procedimiento que debía necesariamente incluir una visita *in situ* que incluiría a funcionarios de otras agencias estadounidenses.

c.- Tercer paso: este era el último paso, y supuestamente tendría lugar al finalizar la evaluación ya mencionada, momento en el cual el Departamento de Seguridad Interior la enviaría al Congreso (GAO 2008).

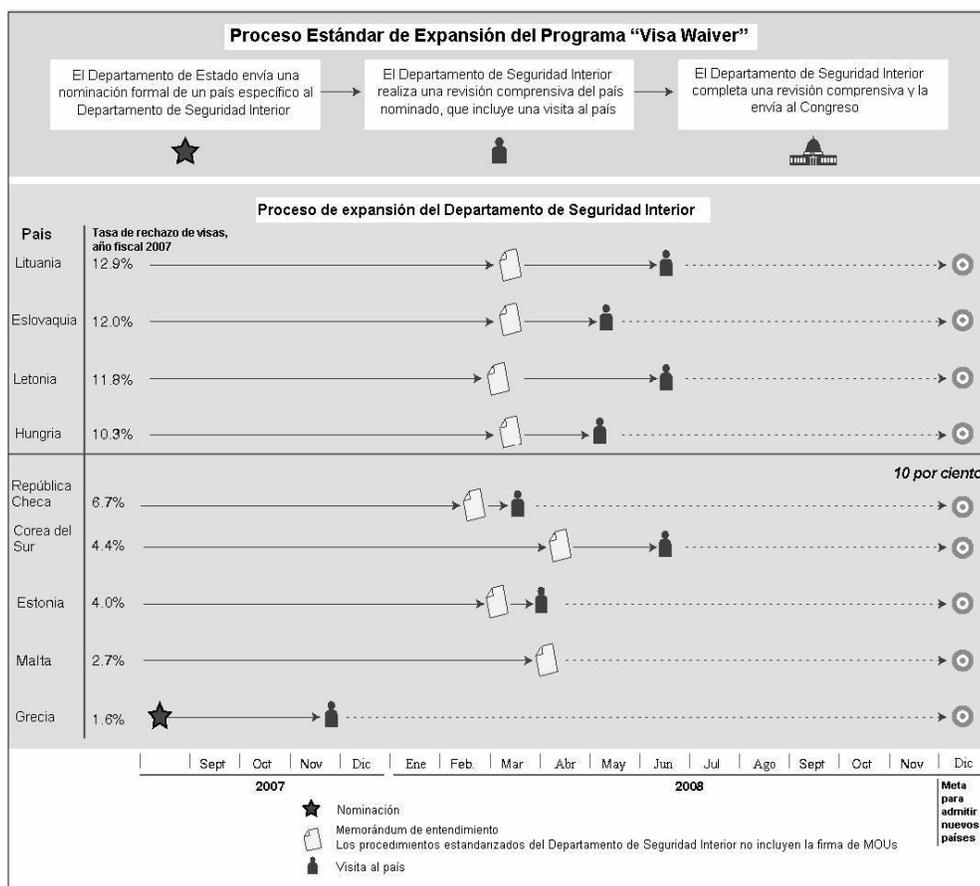
En los hechos, este procedimiento involucraba una progresión lógica de pasos que no se llegó a aplicar, al menos hasta el momento. El único país nominado formalmente por el Departamento de Estado (primer paso) fue Grecia, país que no es aún miembro del PVW, aunque fue propuesto como candidato en el año 2007.

Esta falta de cumplimiento de las expectativas creadas por el Departamento de Seguridad Interior dio una cierta imprevisibilidad al proceso de expansión del PVW. La consecuencia de esto fue - según declararon funcionarios que se desempeñaban en el Departamento de Estado, el Departamento de Justicia y en embajadas estadounidenses en el exterior - confusión interagencias y entre los países que aspiraban a ser parte del PVW (GAO 2008).

En el siguiente gráfico, elaborado por GAO en septiembre de 2008, se incluyen los países que en ese momento eran los principales candidatos a ingresar al PVW, y se observan ciertas inconsistencias del proceso de expansión¹⁸. Por un lado, en la parte superior del gráfico se ilustra cómo hubiera sido el proceso estándar de expansión que no se siguió en los hechos, aunque no fue dejado nunca de lado formalmente. Por otro lado, y debajo de dicho gráfico, se observa la dinámica del proceso que se utilizó en los hechos para el ingreso de los ocho candidatos que finalmente serían admitidos al Programa en el año 2008, y cómo cuatro de ellos sobrepasan el 10% de tasa de rechazo de visas en el año fiscal anterior, 2007.

¹⁸ Otras inconsistencias de dicho proceso quedarían flagrantemente en evidencia al anunciarse el ingreso de los nuevos miembros en noviembre de 2008. En esa fecha, el Departamento de Seguridad Interior no había certificado aún ni el funcionamiento de un sistema que controlase las salidas aéreas de al menos el 97% de los visitantes a territorio estadounidense, ni la operatividad total del sistema electrónico de autorización de viaje.

Gráfico II.1
Proceso de expansión del PVW



Fuente: GAO, 2008 (trad. propia).

Tras hacer referencia a las características del proceso de expansión, vale hacer ahora hacer una breve regresión, para seguir la evolución del “sistema electrónico de autorización de viaje”. Su presentación al público tuvo lugar en junio de 2008, cuando el Departamento de Seguridad Interior anunció que había desarrollado un sistema de autorización de viaje electrónico para aquellos nacionales o ciudadanos de países del PVW que deseen viajar a los Estados Unidos por un período de hasta 90 días, por razones de negocios o placer. En ese momento, se señaló que dicho sistema sería de uso opcional desde agosto de 2008, y obligatorio a partir del 12 de enero de 2009, cosa que se cumplió.

En lo relativo al punto de vista técnico, que en este caso conlleva implicancias de seguridad, en un principio el sistema funcionó puramente en base a datos biográficos, previéndose la utilización de datos biométricos a partir de julio de 2009.

Se podría decir que el mayor **logro** de este nuevo sistema electrónico de autorización de viaje ha sido **transformar al PVW de un programa que considera los riesgos de**

seguridad utilizando como referencia el país de procedencia del viajero, a otro que puede tomar como medida de los riesgos de seguridad a cada viajero, individualmente.

Ello deja un menor margen de error, ya que la excesiva confianza en el criterio de nacionalidad pasó a ser especialmente preocupante a partir del momento en que diversos servicios de inteligencia señalaron la actividad reclutadora de Al Qaeda en Europa, donde su mensaje atrae a algunos musulmanes europeos. De acuerdo a Susan Ginsburg, Directora del Programa de Movilidad y Seguridad del Instituto de Política Migratoria, “Al Qaeda ha prestado históricamente una atención especial a la planificación operacional que involucra canales de viaje. Es por lo tanto lógico esperar que Al Qaeda busque reclutas que parezcan europeos, particularmente aquellos con documentación limpia” (Ginsburg 2008, pág. 7, trad. propia).

La idea de que el PVW trae beneficios, pero también riesgos que es necesario mitigar, se ve repetida en numerosas ocasiones. Ella fue expresada, por ejemplo, por Jess T. Ford en una audiencia que tuvo lugar en septiembre de 2008 ante el Subcomité sobre Terrorismo, Tecnología y Seguridad Nacional del Senado. Ford, que se desempeña como director de Asuntos Internacionales y Comercio de GAO, enfatizó en su testimonio que el PVW posee riesgos inherentes que involucran temas de seguridad, inmigración ilegal y cumplimiento de la ley. Dando un ejemplo concreto, recordó que de acuerdo a fuentes de inteligencia, Al Qaeda estaría reclutando ciudadanos europeos, debido a que la mayoría de ellos no necesita visa para entrar a los Estados Unidos. En ese sentido, señala que **una supervisión efectiva del PVW sería la clave para hallar el equilibrio correcto entre facilitar aquellos viajes que tienen un objetivo legítimo, y evitar que potenciales terroristas, criminales o infractores de la ley estadounidense ingresen al país aprovechando las facilidades que otorga el PVW** (Ford 2008).

Independientemente de las críticas, todo lleva a suponer que la expansión del PVW proseguirá en el futuro cercano. Entre los **países que son candidatos a ingresar al mismo** se encuentran Grecia, Polonia, Bulgaria, Rumania, Chipre e Israel.

Quizás la razón de una expansión que prosigue a pesar de los riesgos sea la expresada por Robert Wexler, Presidente del Subcomité de Europa de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, que al abrir en mayo de 2008 una sesión dedicada al PVW, enfatizó que dicho Programa conlleva consecuencias positivas en una variedad de dimensiones. Para Wexler, el PVW no sólo conduce a beneficios para la economía estadounidense y las relaciones diplomáticas de su país con los demás, sino que es de crítica importancia a la hora de proveer mayor seguridad a

los Estados Unidos y sus aliados en un mundo post 11/9. Wexler considera que esa aseveración será especialmente cierta luego de la **“Ley de Implementación de las Recomendaciones de la Comisión del 9/11”**, que influirá en la instauración de **mayores estándares en lo relativo a seguridad de documentos de viajes y en la creación de más cantidad de acuerdos para compartir información** (Wexler 2008).

Por otra parte, en la misma sesión Richard Barth, Subsecretario Asistente para el Desarrollo de Políticas del Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos, subrayó la importancia de poder coordinar esfuerzos y de que los Estados Unidos tenga la capacidad de determinar tiempo y modo de cumplimiento de los compromisos exigidos a los países miembros del PVW, lo que incentiva la cooperación y facilita alcanzar estándares de seguridad uniformes. Barth también enfatizó que **la razón por la que actualmente los estándares de seguridad son esenciales es que la amenaza terrorista no se reduce a un lugar particular del mundo** (Barth 2008).

Los testimonios de Wexler y Barth refuerzan la idea, ya tratada, de que las características propias del PVW llevan tanto a la cooperación entre gobiernos como a la instauración de estándares de seguridad uniformes, elementos que incrementan la seguridad y dificultan la movilidad internacional de los terroristas. En ese sentido, conduce directamente al cumplimiento de dos de las recomendaciones del “Informe de la Comisión del 9/11”, oportunamente tratado.

II.6 Recapitulación

En definitiva, el PVW ha mostrado ser, desde sus comienzos, altamente sensible a los cambios en el entorno de seguridad de los Estados Unidos. Ello no debe sorprender si tenemos en cuenta que el objetivo de las políticas de visas, dentro de las que podemos considerar al PVW, es regular la cantidad y calidad de individuos de otras partes del mundo que pueden ingresar y permanecer legalmente en el territorio nacional. En ese sentido, las políticas de visas funcionan como una válvula que regula los riesgos inherentes a los intercambios de personas, contrapesándolos con los beneficios que dichos intercambios también implican.

La adaptación a los factores condicionantes del contexto de seguridad de los Estados Unidos, y en ese sentido también a prioridades nacionales que varían en su importancia a lo largo del tiempo, se ha reflejado de diversas maneras, por ejemplo en los proyectos de ley

tratados en el Congreso, audiencias celebradas en el mismo con referencia a este tema, y trabajos de entidades gubernamentales y no gubernamentales.

Teniendo en cuenta lo expuesto, puede decirse que hay bases para distinguir etapas en el desarrollo del PVW, y para aseverar que **el 11 de septiembre de 2001 fue un punto de inflexión que implicó una percepción particularmente aguda de los riesgos inherentes a una política de visas que tiende a facilitar el ingreso a territorio estadounidense.**

A su vez, lo acaecido en dicha fecha fue el punto de partida para la génesis de cambios en el PVW, cambios que implicaron una reinversión del mismo como herramienta para influenciar e incluso moldear de forma más directa el entorno de seguridad estadounidense, haciendo de la cooperación estrecha con los Estados Unidos de América en los temas que este país determine como críticos, condición esencial para participar en este Programa.

CAPÍTULO III: EL CASO ARGENTINO

III. 1 Introducción

En este capítulo se tratará brevemente la etapa en que la Argentina fue parte del Programa Visa Waiver (PVW), específicamente cómo llegó a participar del mismo, y las razones básicas por las cuales fue expulsado del PVW.

Pertenecer al PVW implica obtener ciertos privilegios, tanto por las facilidades que conlleva para los países a los que se les brinda la oportunidad de pertenecer al mismo, como por su condición de símbolo de una relación particularmente estrecha con los Estados Unidos de América. Significa, asimismo, tener que convivir con algunos condicionamientos de política que imponen los Estados Unidos, ya que al otorgar a un país el derecho de participar en el PVW, hacen comunes ciertos riesgos de seguridad.

La Argentina comenzó a ser parte de la versión piloto de este Programa en julio de 1996, durante un período en que las relaciones políticas entre ambos países eran particularmente estrechas. Este “período de relaciones especiales con los Estados Unidos” llegó a denominarse, muy gráficamente, período de “relaciones carnales” con los Estados Unidos.

Las condiciones para esta nueva etapa de las relaciones entre ambos países, luego del “giro realista” que había intentado imprimirle a la relación bilateral el gobierno de Raúl Alfonsín, se dan a partir de julio de 1989, con la llegada a la presidencia de Carlos Menem.

A pesar de sus promesas de campaña más bien populistas, Menem se mostró como un dirigente dispuesto a aplicar políticas económicas ortodoxas, al creer que ello haría posible terminar con una hiperinflación que había obligado a su predecesor a renunciar, dejando el poder antes de lo previsto constitucionalmente. Alcanzar el crecimiento económico, renegociar la deuda externa, y recuperar la credibilidad del país, así como la capacidad de la Argentina de atraer capitales provenientes del exterior, fueron los otros objetivos a los que la administración Menem otorgó máxima prioridad. Para el gobierno, estos objetivos podían lograrse por medio de una alianza tanto estratégica como económica con los Estados Unidos y otros países desarrollados de Occidente, y de una integración que fuera básicamente de tipo económica con los países del Cono Sur (Corigliano 2003).

Es en ese marco que puede ser entendida la importancia que se le dio durante este período a la relación bilateral con los Estados Unidos. Podría decirse que esta “relación especial” se expresó tanto en decisiones tomadas por el gobierno argentino con respecto a

asuntos considerados importantes para los estadounidenses, como en gestos con los que los Estados Unidos ejercieron la reciprocidad¹⁹.

Como ejemplo de medidas del gobierno del presidente Menem que contemplaron claramente los intereses de los Estados Unidos es posible nombrar la decisión argentina de participar en la Guerra del Golfo, tomada en 1990 a pesar de la fuerte oposición interna que tal curso de acción provocaba. También se destacan las posiciones asumidas en materia de política nuclear, no proliferación y tecnologías sensibles, y las medidas encaminadas a mejorar los problemas de seguridad que preocupaban a los estadounidenses en el aeropuerto de Ezeiza (Corigliano 2003).

En contrapartida, el gobierno de los Estados Unidos realizó una serie de gestos de alto impacto a favor de la Argentina. Se puede nombrar, por ejemplo, al levantamiento de la enmienda Humphrey-Kennedy, que había dispuesto la prohibición de venta de armas norteamericanas a nuestro país. Asimismo, el gobierno de los Estados Unidos ejerció influencia para que se aceptase a la Argentina como aliado extra OTAN, hecho que generó rispideces con los países de la región. Finalmente, se puede nombrar al ofrecimiento que se hizo a nuestro país de formar parte del Programa Piloto Visa Waiver (PPVW), que en ese momento incluía sólo a 23 países. Estos eran Alemania, Andorra, Austria, Bélgica, Brunei, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Liechtenstein, Luxemburgo, Mónaco, Noruega, Nueva Zelanda, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, San Marino, Suecia y Suiza (Corigliano 2003).

III.2 Ingreso al PVW (1996)

El ofrecimiento de formar parte de una política específica de visas que sólo se aplicaba a países amigos considerados “seguros” fue tratado ya durante la visita a la Argentina a principios de 1996 del Secretario de Estado de los Estados Unidos, Warren Christopher. El 29 de febrero de ese año, Christopher señaló que a fines de 1996 se eliminaría la necesidad de visado para pasaportes de los argentinos que desearan viajar a los Estados Unidos (Corigliano 2003).

A diferencia de otras iniciativas de estrechamiento de lazos con los Estados Unidos, la propuesta de formar parte del Programa Piloto Visa Waiver (PPVW) no fue iniciativa de la

¹⁹ Si bien la relación entre los Estados Unidos y la Argentina fue muy buena durante los dos mandatos del presidente Menem, no estuvo exenta de temas conflictivos. Entre ellos se puede nombrar los relacionados con los atentados a la AMIA y la Embajada de Israel; cuestiones de propiedad intelectual y de lavado de dinero; y ciertos temas de seguridad en la Triple Frontera entre la Argentina, Brasil y Paraguay.

Argentina, ni tampoco fruto de la negociación entre ambos países. Se trató de una propuesta espontánea de los Estados Unidos, con la condición de que la parte argentina ejerciera la reciprocidad, eximiendo también a los ciudadanos norteamericanos de la necesidad de obtener una visa si deseaban visitar el país por razones de negocios o turismo, por un período menor a 90 días.

Hubo otras condiciones adicionales, que se definieron en el transcurso de las negociaciones bilaterales para llegar al entendimiento mutuo de en qué condiciones y tras cuáles promesas se plasmaría la concesión de este privilegio. De todas maneras, vale resaltar que el resultado de estas negociaciones no se plasmó de manera escrita en un Memorandum de Entendimiento, algo que parecería ser la norma en las recientes negociaciones de adhesión al PVW.

En las negociaciones intervinieron, por el lado argentino, el Ministerio de Relaciones Exteriores, particularmente la Dirección General de Asuntos Consulares, y el Ministerio del Interior, específicamente la Subsecretaría de Población y la Dirección Nacional de Migraciones. Por el lado estadounidense participaron diversos funcionarios del Departamento de Estado, del Departamento de Justicia, y del Servicio de Inmigración de los Estados Unidos (INS).

El Ministro Gerardo Biritos, funcionario del Servicio Exterior de la Nación que se desempeñaba como Director de la Dirección General de Asuntos Consulares en la época en que se otorgó a nuestro país la posibilidad de participar del PPVW, señaló que la actitud de los negociadores estadounidenses variaba claramente de acuerdo al organismo al que pertenecían. Destacó como posturas extremas la de los negociadores del Departamento de Estado, más optimistas y centrados en las potencialidades positivas de la cooperación mutua, y la de los negociadores del INS, que notaba renuentes a conceder a la Argentina la posibilidad de participar en el PPVW, y que advirtieron repetidas veces a la contraparte argentina que al menor indicio de que su ingreso afectaba negativamente los intereses de los Estados Unidos, nuestro país quedaría fuera del Programa²⁰.

En el transcurso de las negociaciones la Argentina se comprometió a otorgar a los Estados Unidos, en el marco de una estricta reciprocidad, la eliminación de la necesidad de visado para los hombres de negocios estadounidenses que desearan viajar a la Argentina. La supresión del requerimiento de visado consular para turistas estadounidenses ya era un hecho, gracias a la Resolución 377/89 del Ministerio del Interior.

²⁰ Entrevista realizada al Ministro Biritos, diplomático argentino de carrera, el 29 de abril de 2008.

Asimismo, nuestro país prometió incrementar las medidas de seguridad en la confección del documento nacional de identidad, de forma de hacerlo imposible de falsificar. También se comprometió a proceder a la informatización de las fronteras nacionales, y a la confección de nuevos padrones electorales actualizados. A esto se sumaron las condiciones generales aplicables por ley a los miembros del PPVW, entre ellas una tasa de rechazo de visas no mayor al 3% por año.

Luego de aceptarse el ofrecimiento estadounidense, y de llegarse a un acuerdo respecto a lo que se esperaba de la Argentina, nuestro país se convirtió, el 9 de julio de 1996, en el primer país de América Latina en llegar a ser parte del PPVW. Al anunciar la noticia, el entonces representante de los Estados Unidos en la Argentina, Embajador James Cheek, señaló que "Este privilegio que estamos entregando es otro de los resultados de la gran transformación que ha experimentado la Argentina bajo el liderazgo de Menem" (La Nación 1996). Agregó que esta decisión fue un premio de la administración Clinton por el cumplimiento en materia de leyes migratorias norteamericanas por parte de los argentinos.

III.3 Pertenencia al PVW (1996-2002)

Poco después del anuncio del ingreso de la Argentina al PPVW, comenzaron los procedimientos administrativos internos para poder ofrecer a los Estados Unidos la reciprocidad prometida, y finalmente, el 25 de julio de 1996 se publicó en el Boletín Oficial la Disposición 2356/96 de la Dirección Nacional de Migraciones, que dispuso la supresión de la necesidad de visado consular en el pasaporte de los ciudadanos estadounidenses que desearan viajar a la Argentina en su calidad de hombres de negocios. En el considerando de esta Disposición, se hace notar que lo que se instrumentaba en la misma fue solicitado por la Dirección General de Asuntos Consulares (Ministerio de Relaciones Exteriores), y por la Subsecretaría de Población (Ministerio del Interior), por razones de reciprocidad con respecto a los Estados Unidos. Se agrega que dicho pedido resultaba congruente con el régimen establecido en la resolución del M.I. N° 377 del 22 de septiembre de 1989, en la que oportunamente se suprimió la necesidad de visado consular en los pasaportes de ciudadanos estadounidenses que visitaran nuestro país como turistas.

A partir de ese momento, sólo quedaba cumplir con las otras condiciones solicitadas por la contraparte norteamericana: un DNI más seguro, para lo que se estimaba iba a ser necesaria la privatización de su proceso de fabricación, y la informatización de controles en la frontera, para hacerla más impenetrable a riesgos de seguridad. Esto no sería algo fácil, y de

hecho se transformaría en un tema recurrente de reclamos estadounidenses en futuras reuniones y visitas bilaterales.

Es fácil comprender la razón para la insistencia estadounidense, si se toma en consideración que, al ser el tránsito entre ambos países más fluido desde el momento en que la Argentina comenzó a ser parte del PPVW, las debilidades en su seguridad implicaron mayores riesgos para la seguridad de los Estados Unidos. Es por ello que distintas agencias estadounidenses consideraron su deber examinar más de cerca las consecuencias que un uso indebido de los privilegios otorgados a los ciudadanos argentinos podía tener para la seguridad estadounidense.

La idea de una conexión de este tipo está detrás de declaraciones como las del entonces director de Política Nacional contra las Drogas de la Casa Blanca, Barry McCaffrey, en el contexto de la visita que realizó a la Argentina el presidente Bill Clinton, en octubre de 1997. Entre otros puntos, McCaffrey se interesó por el tema de la concesión de la confección de los DNI y la informatización del control migratorio, algo que quedaba por definir en ocasión de su visita al país. Ello se relaciona a la preocupación expresada por el general americano con respecto a la posibilidad de que el puerto de Buenos Aires se convirtiera en una ruta alternativa de los traficantes de droga a los Estados Unidos (Obarrio 1997).

En ese momento, ya circulaban rumores relativos al retiro del privilegio de ser parte del PPVW, si no se cumplía con lo acordado en lo relacionado a medidas internas adicionales de seguridad. Si bien estas medidas eran, de por sí, un tema que concernía primariamente a la Argentina, los Estados Unidos también tenían un interés claro en el asunto, desde el momento en que posibilitaron a los poseedores de pasaportes argentinos un acceso más fácil a su país por medio del PPVW.

El tema de la licitación por la confección de un DNI más seguro se complicó debido a la ardua competencia entre Siemens y dos UTEs (Uniones Transitorias de Empresas) para ganarla. En el caso de Siemens, la filial local se asoció a la alemana. Una de las UTE era un conglomerado de empresas que contaba con el ex embajador de los Estados Unidos en la Argentina, James Cheek, como lobbista, e incluía a Itron (grupo Macri, Argentina), Malam (Israel), SHL (Canadá) y TRW (Estados Unidos). La otra UTE incluía a Impresora Internacional de Valores, Ivisa (Argentina) y Tecnología Telecomunicaciones e Informática, TTI (Grupo Bulgheroni, Argentina).

A pesar de las presiones cruzadas, la toma de decisión sobre este tema se retrasó. En enero de 1998, el Gobierno postergó por sexta vez la licitación de la confección de los

documentos, y envió lo actuado al Procurador General de la Nación (Polack 1998). Esto implicaba también nuevos retrasos en la confección de padrones y la informatización de las fronteras, temas que quedarían a cargo de la empresa vencedora de dicha licitación.

Las razones para este retraso eran variadas. A esta altura, un halo de sospecha rodeaba toda la operación. Por una parte, se acusaba al Gobierno de intentar favorecer al empresario Alfredo Yabrán, pues corría el rumor de que Ciccone Calcográfica, parte del consorcio de Itron (grupo Macri, pero además parte de la UTE mencionada anteriormente), era de su propiedad²¹. Por otro lado, Siemens llegó a presentar una impugnación tanto con respecto a la formación de Itron como a ciertos detalles técnicos presentados por dicho consorcio. Un último ingrediente en esta complicada receta lo daba el apoyo público del gobierno alemán a la empresa Siemens, y del gobierno estadounidense a la UTE que incluía a una empresa de esa nacionalidad, TRW.

En una entrevista otorgada al diario “Clarín” en enero de 1998, el ex embajador estadounidense James Cheek, lobbista de Ciccone, negó cualquier relación entre esa empresa y Yabrán. Asimismo, explica su comentario de que “sería una lástima que los argentinos perdieran la visa para ingresar en Estados Unidos”, diciendo que no es una amenaza, sino más bien una advertencia sobre el tema para que nadie diga que no lo sabía en caso de perderse ese privilegio. De acuerdo a Cheek, “Hoy los argentinos tienen pasaporte que está fundado en un DNI que es artesanal. El arreglo para que pudieran ingresar sin visa fue parte de un paquete, que incluyó al pasaporte, el DNI y el registro electoral basado en un sistema informático para dar integridad a los tres. Como ya pasó un año y medio sin implementar lo del DNI deben entender que se corre un peligro” (Fernández Canedo y Naishtat 1998).

Finalmente, la licitación fue ganada por la empresa Siemens en el año 1998. Esta empresa tenía como proveedores a dos empresas norteamericanas, “Imaging Automation” (captura de imágenes) y “Printrak” (huellas dactilares). Poco tiempo después de que la licitación fuera ganada por Siemens, la sede argentina de esta empresa fue visitada por una representante de la Dirección Migratoria de los Estados Unidos, Margarite Rivera House, y por Robert Raynes, cónsul estadounidense en la Argentina. El propósito de ambos era poder

²¹ Alfredo Yabrán fue un importante hombre de negocios argentino, con un perfil público bajo hasta ser acusado en 1995 por el entonces ministro de Economía del presidente Menem, Domingo Cavallo, de ser un líder mafioso, con protección política y judicial. Las acusaciones a Yabrán fueron una de las razones por las cuales empeoró la relación de Menem con Cavallo, llegándose a su renuncia en 1996. Posteriormente, se implicó a personas del entorno de Yabrán en el asesinato del fotógrafo José Luis Cabezas, que había logrado sacarle una foto al empresario, cuya imagen no era conocida hasta ese momento. En mayo de 1998 se dictó una orden de arresto contra Alfredo Yabrán, que no la acató y pasó a la clandestinidad, suicidándose pocos días después (Warn 1998).

constatar las características del nuevo DNI, y observar la prueba piloto del nuevo sistema de control migratorio (Clarín 1999).

Entre tanto, las noticias relativas al mal uso de pasaportes argentinos se sucedían. De particular importancia fue el problema del aumento de la cantidad de “mulas” que salían desde Ezeiza hacia aeropuertos estadounidenses. También se debe mencionar a la “mafia china” de tráfico de personas, que utilizaba a la Argentina como medio de llevar a inmigrantes asiáticos hacia países de América del Norte, entre ellos los Estados Unidos.

Asimismo, resurgieron quejas relativas a la supuesta falta de seguridad del aeropuerto de Ezeiza, lo que haría difícil prevenir tanto el narcotráfico como el contrabando. En un informe sobre la Argentina de la Administración Federal de Aviación estadounidense, el organismo de la Secretaría de Transporte de los Estados Unidos encargado de estudiar la seguridad en los aeropuertos en el mundo, se citaron entre otras fallas encontradas la escasez de personal, escaners que funcionaban mal, y la falta de control de acceso a áreas restringidas (Seman 2000).

El 10 de diciembre de 1999 asume la presidencia Fernando De la Rúa, gracias a un acuerdo entre la Unión Cívica Radical (UCR) y al Frente País Solidario (FREPASO), que dio nacimiento a una coalición denominada “Alianza”. El presidente De la Rúa buscó cambiar el estilo y tono de las relaciones bilaterales con los Estados Unidos, pasándose de las “relaciones carnales” durante el gobierno de Menem, a las “relaciones óptimas” que perseguía el nuevo gobierno de De la Rúa, con Adalberto Rodríguez Giavarini como su canciller (Corigliano 2002).

No debe dejar de señalarse, sin embargo, que mantener buenas relaciones con los Estados Unidos de América siguió siendo una prioridad, lo que se expresó en continuidades en diversas decisiones de política exterior con impacto en la relación bilateral. Una instancia en la que se expresó el deseo de coincidir con las posiciones de los Estados Unidos fue, por ejemplo, cuando en abril de 2000 la Argentina votó a favor de la condena de la situación de los derechos humanos en Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Esta decisión fue idéntica a la tomada en numerosas ocasiones por el gobierno de Carlos Menem (Corigliano 2002).

En lo relativo al PVW, al cambiarse de gobierno y asumir la presidencia el Dr. Fernando de la Rúa, tomaron más fuerza los rumores relativos a la rescisión del contrato que tras el largo proceso anteriormente descrito había obtenido Siemens. Sin embargo, trascendidos oficiales que fueron reflejados en los diarios indicaban que, de hecho, el

propósito del nuevo presidente era ratificarlo, de modo que fuera posible completar el trabajo de informatización de fronteras ya comenzado por Siemens. Este punto era, junto a la fabricación de pasaportes más seguros y a la creación de un padrón electoral actualizado, uno de los compromisos explicitados en el contrato de licitación, y asimismo uno de los temas de los que nuestro país había prometido a los Estados Unidos ocuparse ya en 1996, al ser incorporado como miembro del PPVW.

Continuar con la informatización de las fronteras era una prioridad, de acuerdo a trascendidos provenientes de la Dirección Nacional de Migraciones, ya que la falta de ese tipo de sistema llevaba a facilitar la entrada al país de criminales, e incluso de extranjeros que luego intentaban viajar a los Estados Unidos con pasaportes argentinos falsos (Carini 2000).

En ese sentido, el entonces Director Nacional de Migraciones, Ángel Roig, realizó declaraciones en las que reconoció el aumento de actividad relacionada al mercado negro de pasaportes argentinos. Como ejemplo mencionó el caso de tres ciudadanos cubanos que en noviembre de 2000 trataron de viajar a los Estados Unidos desde Córdoba, con pasaportes argentinos falsos. Estos ciudadanos cubanos habían comprado pasaportes originales del modelo viejo, y les habían cambiado las fotografías, lo que no podía ya hacerse con los nuevos modelos. El mercado negro al que recurrieron se veía facilitado debido a que los pasaportes viejos, previos a los producidos por Siemens, tenían vigencia hasta septiembre de 2001, y podían por lo tanto ser usados para viajar al exterior. Estos pasaportes viejos, con medidas de seguridad notablemente menores, eran más fáciles de falsificar, y por lo tanto difíciles de detectar (Carini 2000).

En enero y febrero de 2000 fueron deportados de los Estados Unidos más de 50 peruanos y cubanos por utilizar pasaportes argentinos falsificados, otra señal clara de la existencia de un activo mercado negro de pasaportes argentinos falsificados. Debido a esto, aumentó la presión de las autoridades extranjeras para seguir más de cerca el tema, que también despertaba preocupación en las autoridades argentinas.

A pesar de los rumores que habían sostenido lo contrario, un nuevo problema fue adicionado a los ya existentes a principios del año 2000, con el pedido del gobierno De la Rúa a la empresa Siemens para renegociar el contrato que le había sido adjudicado hacía dos años, de forma de pagar un precio más bajo por los documentos. El proceso de renegociación duraría hasta mayo de 2001. Entre otros puntos, el gobierno arguyó que el número de documentos que se debían entregar y estaban atrasados era muy grande, y también que el costo del documento (\$30) era sensiblemente mayor al que habían propuesto otros oferentes.

El gobierno habría amenazado asimismo a la empresa con anular el contrato sobre la base de que habría sido firmado con fraude. Un último elemento que permite apreciar el contexto en el que se intentó alcanzar la renegociación de este contrato lo constituye la sanción, en octubre de 2000, de la “Ley de Emergencia Económica”. Esta ley disponía, entre otros puntos, la caducidad de todos los contratos del Estado, curso de acción fundamentado en la grave situación de las finanzas del país, y aplicable como regla general a excepción de los contratos renegociados con un “esfuerzo compartido” antes del 21 de mayo de 2001 (Amato 2008).

En un principio pareció que el proceso de renegociación estaba bien encaminado, habiéndose comprometido Siemens a bajar el precio de los DNI de 30 a 25 pesos y prometiendo también aumentar el número de documentos a entregar a personas sin recursos de 75.000 a 250.000. Sin embargo, en febrero de 2001 se publicó un informe altamente crítico a la renegociación, producido por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), dirigida en ese entonces por Rafael Bielsa. Si bien en dicho informe no se llegó a decir específicamente que había que anular el contrato, en los hechos se recomendaba hacer precisamente eso. Entre otros puntos, se señalaba que la rebaja de 30 a 25 pesos que Siemens había prometido no era tal, ya que si bien existiría la posibilidad de escoger entre ambos precios, sólo los DNI de 30 pesos se enviarían a domicilio. Asimismo, se hizo hincapié en que Siemens no había proporcionado información sobre su estructura de costos, lo que no permitía determinar si los términos del contrato que se estaban renegociando llevaban a que se alcanzase un verdadero “esfuerzo compartido” entre las partes (Amato 2008).

En definitiva, y cuando estaba por vencerse el plazo de 180 días fijado por la “Ley de Emergencia Económica” para renegociar contratos, se envió a Siemens un nuevo borrador de acuerdo, preparado esta vez por la SIGEN. Dicho borrador insistía en la importancia de disminuir los gastos del Estado, reduciendo los beneficios de Siemens, y en la necesidad de que la empresa sincerase su estructura de costos. Siemens no aceptó, y el 18 de mayo de 2001 el gobierno De la Rúa rescindió finalmente el contrato.

Como consecuencia de esta decisión, Siemens demandó al Estado argentino ante el Centro Internacional de Arreglo de Controversias referidas a Inversiones (CIADI), exigiéndole una indemnización de 150 millones de dólares en concepto de tecnología invertida y otros 602 millones de dólares por el lucro cesante²². Mientras tanto, la Casa de Moneda continuó

²² Esta demanda se vio suspendida en diciembre de 2008 al descubrirse, gracias a un acuerdo entre Siemens y el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, que la empresa había recurrido a sobornos a funcionarios públicos para ganar la licitación. Siemens admitió haber pagado 105 millones de dólares en concepto de cohecho a funcionarios argentinos para obtener, mantener y restablecer el contrato que firmó en 1998, y que fue anulado en 2001. En el acuerdo judicial que realizó con el Departamento de Justicia estadounidense, y por medio del cual

confeccionando los DNI y pasaportes, y se suspendió el desarrollo del programa informático de control fronterizo.

La rescisión del contrato con Siemens implicaba un nuevo atraso en lo referido al cumplimiento de las promesas hechas a los Estados Unidos. La importancia de este hecho se pone de relieve si se tiene en cuenta que distintos datos de la realidad se encargaban de subrayar el incremento de las conexiones en materia de seguridad entre la Argentina y los Estados Unidos que había introducido el PPVW, que a partir del año 2000 pasó a ser permanente y a denominarse Programa Visa Waiver (PVW). Por ejemplo, el 27 de febrero de 2001 autoridades de Colombia y los Estados Unidos anunciaron que, con la colaboración de autoridades argentinas, lograron desbaratar una organización delictiva que traficaba droga, triangulándola hacia los Estados Unidos por medio de nuestro país, recurriendo a “mulas” argentinas. Los traficantes encontraban argentinos que, en medio de una situación económica de recesión, se sentían atraídos por la idea de obtener ganancias rápidas, a pesar del peligro de que los globos cargados con droga que tragaban explotaran, provocándoles la muerte, o de ser atrapados por autoridades estadounidenses (O'Donnell 2001b)²³.

Asimismo, poco después de que el gobierno argentino diera por terminado el contrato con Siemens tuvo lugar un evento que influyó drásticamente en la manera en que los Estados Unidos se relacionaban con su entorno y consideraban los temas de seguridad: el 11 de septiembre de 2001. Hasta ese momento, el recientemente electo presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, había afirmado enfáticamente que su gobierno otorgaría prioridad a las relaciones con América Latina. Un signo positivo en lo referente a las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina había sido que en su campaña del año 2000, Bush llegó a hablar de un “siglo latinoamericano”, y que su primer viaje como presidente fue a México.

Sin embargo, **los ataques del 11/9 iban a cambiar la visión global de los Estados Unidos, y sus prioridades.** De acuerdo con el historiador John Lewis Gaddis, “El 11 de septiembre no fue solamente una crisis de seguridad nacional. Fue también una crisis de identidad nacional” (Gaddis 2004, pág. 10, trad. propia). Y, desde su punto de vista, los Estados Unidos reaccionaron como siempre lo han hecho cuando se han sentido amenazados: expandiéndose. El propósito más importante de Bush, su misión, pasó a ser la

Siemens se compromete a pagar multas por infringir las leyes anticorrupción que rigen para los cotizantes en la Bolsa de Nueva York, la empresa reconoce haber pagado entre 1998 y 2007 15,7 millones de dólares "directamente a entidades controlados por miembros del Gobierno argentino", al menos 35 millones al "grupo consultor argentino" que hizo el lobby del negocio y al menos otros 54,9 millones a "otras entidades" (Amato 2008).

²³ De hecho, del año 1999 al 2001, aproximadamente 40 “mulas” argentinas fueron detenidas por autoridades estadounidenses, antes de lograr su cometido.

“guerra al terrorismo”, donde fuera que los terroristas se encontraran. Por consiguiente, la seguridad se convirtió en un aspecto primordial de las relaciones de los Estados Unidos de América con otros países, inclusive aquellos de Latinoamérica.

Este cambio de actitud de los Estados Unidos afectó especialmente a la Argentina, ya que al ser parte del PVW, algunos de sus problemas en materia de seguridad se habían convertido en problemas de los Estados Unidos. A pesar de la drástica variación de circunstancias, las precauciones de seguridad que la Argentina aplicaba en sus fronteras no habían cambiado demasiado con respecto a 1996, fecha en que nuestro país fue invitado por los Estados Unidos a convertirse en miembro del entonces PPVW.

En octubre de 2001 podían distinguirse en la Argentina dos niveles de seguridad claramente distintos. Por un lado, el aeropuerto internacional de Ezeiza, el aeroparque metropolitano y el puerto de Buenos Aires, donde los ingresos eran controlados gracias al sistema informático de la Dirección Nacional de Migraciones. Por otra parte, el resto de los 29 aeropuertos, 77 pasos fronterizos, 100 puertos marítimos y 17 puentes internacionales que se encontraban en territorio argentino y que aún no tenían informatizado el control de los pasos fronterizos. Al respecto, el entonces comisario inspector Jorge Palacios, jefe de la Unidad de Investigación Antiterrorista de la Policía Federal, reconocía que "Tenemos una frontera muy extensa y, aparte del terrorismo, tenemos países limítrofes que son productores de estupefacientes. Hay muchos pasos que, a pesar de nuestros esfuerzos, muchas veces son vulnerados" (O'Donnell 2001c).

La solución al problema de la falta de informatización de la mayoría de los pasos fronterizos parecía lejana, especialmente habida cuenta de que en mayo de 2001 se interrumpió el desarrollo del sistema ya utilizado por la Dirección Nacional de Migraciones (sistema Printax), debido a que el contrato existente con la empresa Siemens fue cancelado por el gobierno de Fernando de la Rúa.

Otro problema adicional lo presentaba el hecho de que el control fronterizo argentino era realizado por distintas autoridades, que no siempre actuaban de manera coordinada y que utilizaban a menudo diferentes recursos y esquemas de control. Así, la regla general que podía distinguirse, a pesar de ciertas excepciones, era que Migraciones vigilaba los ingresos realizados a través de los aeropuertos, y delegaba en la Prefectura Naval igual función en lo referente a ingresos fluviales y marítimos, y en la Gendarmería Nacional lo relativo a control de ingresos terrestres y puentes internacionales. Las distintas autoridades que formaban parte de este sistema de control eran conscientes de la necesidad de aumentar su coordinación. Es en

relación a este tema que el entonces prefecto nacional naval, Juan José Beltritti, declaraba “Estamos trabajando para integrar los sistemas desde antes del 11 de septiembre. En esa línea se sigue trabajando para mejorar los tiempos de respuesta” (O’Donnell 2001b).

Esa era nuestra realidad en momentos en los que los Estados Unidos se aprestaban, luego del shock producido por el ataque contra las Torres Gemelas, a repensar cómo alcanzar mayor seguridad en su territorio, ya que las políticas anteriormente implementadas se habían demostrado ineficaces. En ese sentido, en octubre de 2001 la entonces Subsecretaria del Departamento de Estado a cargo de Asuntos Consulares, Mary Ryan, anunció ante el Subcomité de Terrorismo del Senado que el Departamento de Estado procedería a una revisión de 6 de los 29 países que formaban parte en ese momento del PVW (Ryan 2001). Uno de los países escogidos fue el nuestro, y los otros fueron Bélgica, Italia, Portugal, Eslovenia y Uruguay.

Richard Boucher, que se desempeñaba como vocero del Departamento de Estado, enfatizó que esta revisión no se trataba de una medida excepcional, sino más bien de un requisito de una ley reguladora del PVW que fue aprobada por el Congreso estadounidense en octubre del año 2000. De acuerdo a esta ley, los países que forman parte del PVW debían someterse a una revisión cada cinco años. Si bien la realización de dicha revisión se había previsto antes del 11 de septiembre de 2001, el anuncio de que efectivamente se realizaría y de los lugares donde se aplicaría se hizo tan solamente un día después de que el presidente Bush creara una comisión especial cuyo objetivo sería combatir el terrorismo y, en su caso, favorecer la sanción de medidas de mayor control migratorio (O’Donnell 2001).

A pesar del hecho de que las autoridades estadounidenses no se explayaron en lo referido a las razones por las cuales se eligió a nuestro país como uno de los primeros en ser auditados, periódicamente se mencionó la crisis económica que en ese momento sufría la Argentina, y que hacía más atractiva la idea de quedarse en los Estados Unidos una vez pasado el período permitido en el PVW, violando de esta manera las leyes migratorias de ese país.

Asimismo, periódicamente se señaló que la preocupación de los Estados Unidos por la situación en la Triple Frontera podría llegar a tener peso, especialmente en un contexto en el cual nuestro país aún no había alcanzado la informatización total de controles en las fronteras (O’Donnell 2001)²⁴.

²⁴ La zona de la Triple Frontera es aquella en la que coinciden los límites fronterizos de la Argentina, Brasil y Paraguay. Los Estados Unidos afirmaban que en dicha zona se había registrado actividad de grupos

En noviembre de 2001 llegaron a la Argentina los integrantes de la comisión revisora, formada por representantes del Departamento de Estado, del Departamento de Justicia y del Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos. Su función era la de comprobar si nuestro país cumplía las condiciones a las que se había comprometido al otorgársele la posibilidad de formar parte del PVW. Entre estos requisitos se encontraban, como ya se ha mencionado, la informatización del control de fronteras y una mayor seguridad en pasaportes y DNI. Cabe recordar que en esta época todavía no se había logrado la informatización total, y que los DNI se continuaban confeccionando a mano, por lo que eran más fáciles de falsificar y/o adulterar. Al bastar poseer un DNI argentino para obtener un pasaporte de la misma nacionalidad, el problema de pasaportes legítimos obtenidos sobre la base de documentación falsa no era una preocupación carente de importancia.

Luego de que la comisión revisora de la participación argentina en el PVW partió de nuestro país, las noticias tardaron en llegar. Entretanto, la crisis económica y político institucional se había agravado de manera inusitada. Luego de grandes manifestaciones en diversas partes del territorio nacional y del estallido de “cacerolazos”, se reprimió a los manifestantes, terminándose con un saldo de varios muertos y gran cantidad de heridos. El 20 de diciembre, bajo intensa presión popular, el presidente De la Rúa renuncia a su cargo.

Seguiría a esta renuncia un período de malestar social y marcada inestabilidad política, en el cual se sucedieron con rapidez pasmosa los encargados del poder presidencial. El 20 de diciembre se hace cargo de la presidencia Ramón Puerta, presidente de la Cámara de Senadores, quien convoca a una asamblea legislativa para elegir un nuevo presidente. Es escogido Adolfo Rodríguez Saá, quien asume el 23 de diciembre y decide renunciar el 30 de ese mes luego de tomar diversas medidas, por considerar que no contaba con suficiente apoyo político. Se hace cargo entonces transitoriamente del poder el presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Camaño, quien como hizo en su momento Puerta, convoca a una asamblea legislativa para elegir un nuevo presidente. El 2 de enero de 2002 es elegido como presidente interino Eduardo Duhalde, del Partido Justicialista (PJ), quien fue anteriormente gobernador de la provincia de Buenos Aires.

Mientras tanto, la comisión revisora que había visitado nuestro país para decidir si la Argentina podía continuar en el PVW aún no había hecho llegar su decisión a las autoridades de nuestro país. El 9 de febrero de 2002, al ser consultado al respecto el entonces asesor de prensa de la embajada de los Estados Unidos en la Argentina, Jaime López Recalde, éste

fundamentalistas islámicos, idea que preocupó especialmente a ese país luego de los atentados del 11 de septiembre.

señaló que aún no había información oficial sobre esa suspensión (La Nación 2002). Sin embargo, diez días después los diarios argentinos anunciaban la mala noticia: la Argentina había quedado fuera del PVW.

III.4 Exclusión del PVW (2002)

La confirmación oficial de la exclusión de nuestro país del PVW se dio a conocer el día 20 de febrero, y la medida fue de inmediata aplicación, comenzando a ser efectiva al día siguiente, 21 de febrero. En trascendidos a la prensa, funcionarios americanos citaron como las principales razones por las cuales se dejaba a la Argentina fuera del PVW, la continuada precariedad de los DNI (documento necesario para obtener el pasaporte), la vulnerabilidad en el control fronterizo (debilidad especialmente preocupante para ellos por estar en las inmediaciones la zona de la Triple Frontera), y la profundización de la crisis económica (Rosales 2002b).

Un dato adicional que ayuda a configurar el cuadro general de las razones por las cuales la Argentina fue excluida abruptamente del PVW lo aportan trascendidos de una reunión realizada en Washington, a principios de febrero, en la que funcionarios argentinos y estadounidenses hablaron sobre el tema. En declaraciones “off the record” a la prensa, uno de los participantes argentinos en dicha reunión reconoció que la contraparte estadounidense informó haber detenido una cierta cantidad de traficantes de drogas poseedores de pasaportes argentinos, aunque eran en su mayor parte asiáticos. Se observó también que, debido a las pocas medidas de seguridad de los DNI, éstos eran fácilmente falsificables, y que ello, a su vez, llevaba a que fuera posible conseguir un pasaporte verdadero proporcionando documentación e información falsa. La consecuencia lógica de dicha secuencia de hechos era que la Argentina se había transformado en un virtual colador en sus fronteras y, por lo tanto, en un problema de seguridad desde el punto de vista de los Estados Unidos (Gerschenson 2002).

Sin embargo, el comunicado oficial que el Departamento de Justicia estadounidense emitió el 20 de febrero dio únicamente una razón, la grave crisis económica que estaba experimentando nuestro país en ese momento. Esto hacía que, a juicio de dicho Departamento en consulta con el Departamento del Estado, la participación de la Argentina en el PVW no fuera ya compatible con el cumplimiento de las leyes de inmigración de los Estados Unidos. Esta crisis era susceptible de ser encuadrada en lo que la ley que regula el PVW

denominaba “emergencia económica”, causal para poder suspender a un miembro de forma inmediata.

En el comunicado oficial publicado por el Departamento de Justicia estadounidense se señaló que tras el colapso económico del año 2001 en la Argentina, se detectó un aumento del número de ciudadanos argentinos que intentaban ingresar en los Estados Unidos con el “visa waiver” con el propósito de luego quedarse allí a trabajar y a vivir en forma ilegal (Department of Justice 2002). En ese sentido, y teniendo en cuenta el punto que destaca el comunicado, se considera que, si bien la falta de cumplimiento de las promesas que la Argentina realizó al ingresar al PVW tuvo peso, la principal razón de la exclusión de nuestro país del Programa fue el incremento del número de ciudadanos argentinos que debido a la crisis económica, sacaba provecho de las facilidades del programa Visa Waiver para entrar en territorio estadounidense, permaneciendo luego ilegalmente en él.

Esta hipótesis se ve fortalecida por datos referidos a la infracción de los términos del PVW por parte de la Argentina que el Departamento de Justicia dio a conocer en coincidencia con el anuncio de que nuestro país quedaría fuera del Programa. Así, se observa que si bien la cantidad de viajeros argentinos a los Estados Unidos disminuyó entre los años 1998 y 2000 de 518.770 a 516.153, en ese mismo período aumentó de 97 a 230 la cantidad de ciudadanos argentinos cuyo ingreso fue rechazado (Rosales 2002; Siskin 2009). Por otra parte, fuentes de dicho Departamento hicieron trascender que de acuerdo a datos del Ministerio de Ciudadanía e Inmigración de Canadá, entre los años 1999 y 2001 más de 2500 ciudadanos argentinos pidieron asilo en Canadá, cruzando la frontera desde los Estados Unidos tras haber llegado a ese país gracias al PVW (Siskin 2009).

III.5 Evolución posterior de la situación

Luego de realizado el anuncio oficial por el que se dejó saber que la Argentina quedó fuera del PVW, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores se contempló la posibilidad de aplicar tres cursos de acción diferentes con respecto a los Estados Unidos, en materia de política de visas:

a.- El primer curso de acción consistía en aplicar una estricta reciprocidad, retirándose a los turistas y hombres de negocios estadounidenses la posibilidad de visitar nuestro país por hasta 90 días sin poseer una visa válida en su pasaporte, y dejando tal privilegio sólo a los países que otorgaban igual beneficio a nuestros ciudadanos.

b.- El segundo curso de acción defendió dejar pasar un tiempo sin tomar medidas al respecto, de forma de poder estudiar diversas alternativas.

c.- El tercer curso de acción sostuvo la conveniencia de instaurar una tasa de ingreso a los nacionales de los Estados Unidos.

Al respecto, el Ministro José Trillo, quien se desempeñaba en ese entonces como subdirector de la Dirección General de Asuntos Consulares en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, señala “Cuando se toma conocimiento en la Cancillería de la decisión norteamericana se planteó la posibilidad de tomar una medida similar en reciprocidad y reponer la exigencia de visados para los ciudadanos de esa nacionalidad. Esta postura fue descartada en parte por razones de fomento del turismo pero también se tuvo en cuenta que ya al momento de implementarse el programa en 1995, hacía varios años que la Argentina no les requería el visado como turistas. Sí se comenzó a analizar la posibilidad de establecerles un arancel de ingreso compensatorio del costo que tenía la visa restablecida por las autoridades de los Estados Unidos para los nacionales argentinos”²⁵.

Tras la exclusión de la Argentina del PVW, el único país latinoamericano que permaneció en el mismo fue Uruguay, que sin embargo sería dejado también fuera del Programa a partir del 15 de abril de 2003. La razón que se dio oficialmente fue muy parecida a la esgrimida en el caso argentino: un alto porcentaje de ciudadanos uruguayos quebrantaron los términos del PVW, permaneciendo mayor tiempo del autorizado en los Estados Unidos.

Entre tanto, y a pesar de las esperanzas que en un principio entretuvo el gobierno argentino de volver a ser parte del PVW, no se registraron progresos en dicho frente. De hecho, lo único que cambió es que los Estados Unidos implementó una serie de medidas que incrementaron los requisitos para poder viajar a ese país, o incluso hacer escalas en tránsito en él. Con respecto a este último punto, cabe señalar que a partir del 4 de agosto de 2003, el Departamento de Seguridad Interior y el Departamento de Estado estadounidenses suspendieron dos programas que dejaban a algunos pasajeros internacionales hacer escalas en tránsito por vía aérea sin tener una visa estadounidense en su pasaporte. Los únicos exceptuados de esta medida fueron los países que integran el PVW.

Asimismo, a partir del 5 de enero de 2004, se comenzó a implementar el programa US-Visit, que busca brindar mayor seguridad en un contexto cambiante, y que obliga a los visitantes extranjeros a los Estados Unidos a sacarse una fotografía y registrar sus huellas digitales al entrar al país. Estas huellas son chequeadas de manera inmediata en una base de

²⁵ Entrevista realizada al Ministro José Trillo, diplomático argentino de carrera, el día 24 de abril de 2009.

datos digital que contiene antecedentes criminales y listas de terroristas. El mismo procedimiento debe ser repetido al abandonar los Estados Unidos, en este caso para que las autoridades migratorias puedan tener la certeza de que el ciudadano extranjero abandonó efectivamente el suelo norteamericano y que cumplió con los plazos fijados en su visa de entrada.

En una primera etapa, este programa se aplicó sólo a los visitantes extranjeros que no entraban al país bajo el marco del PVW. En la actualidad, todos los extranjeros que desean entrar a territorio estadounidense deben hacerlo cumpliendo con las condiciones de US-Visit. El propósito de este programa fue definido por el entonces Secretario de Seguridad Interior norteamericano, Tom Ridge. Ridge señaló que US-VISIT "Es parte del programa global para asegurar que nuestras fronteras permanezcan abiertas a los viajeros pero cerradas al terrorismo" (Armendáriz 2004).

Estos y otros cambios en los pasos que implica viajar a los Estados Unidos o simplemente pasar en tránsito por ese país, se vieron reflejados desde el punto de vista del ciudadano argentino en el incremento de la tasa que debe pagar para obtener una entrevista en la Embajada de los Estados Unidos, en Buenos Aires, con el propósito último de lograr una visa de ingreso a ese país. Esta tasa pasó de 45 a 65 dólares y de esa cifra a 100 dólares, llegando luego a la cifra de 131 dólares. La razón esgrimida para este aumento del arancel fue el incremento de gastos que conllevaba el procesamiento de los pedidos, debido a la adición de nuevas medidas de seguridad.

Desde el punto de vista de la política en este período, se podría decir que el gobierno de Eduardo Duhalde, que se extendió del 2 de enero de 2002 al 25 de mayo de 2003, sentó las condiciones para que la Argentina saliera de la dura crisis que había sufrido. Esto se logró sin demasiado apoyo de ayuda externa desde los Estados Unidos. Ese país decidió un cambio de política con respecto a la del gobierno del presidente Clinton, cuyas decisiones habían sido instrumentales para disminuir las consecuencias del "efecto Tequila", al aprobar de forma rápida un programa de auxilio para México. En el gobierno de George W. Bush, sin embargo, se señaló que no era conveniente prestar dinero de los contribuyentes estadounidenses a países con una estructura de deuda no sustentable, ni rescatar a personas que buscaron alta rentabilidad invirtiendo en economías de alto riesgo. Interesantemente, esta nueva política estadounidense sólo fue aplicada con rigor en el caso argentino. Recién hacia fines de 2002 los Estados Unidos influyeron, dentro del G7, para que el FMI aprobase un acuerdo transitorio con la Argentina (Russell y Tokatlián 2004).

En lo relativo a la política exterior del gobierno del presidente Duhalde en los temas que más importaban al gobierno de los Estados Unidos en ese momento, puede señalarse que en general hubo gran cantidad de coincidencias y que se hizo un esfuerzo para armonizar políticas con Washington. Sólo en el tramo final de su gobierno Duhalde elevó su nivel de oposición a políticas específicas de los Estados Unidos. Un ejemplo de ello puede encontrarse en su accionar en ocasión de la invasión estadounidense a Irak, momento en que Duhalde señaló que no se enviarían tropas argentinas a dicha guerra, a la que calificó de “una derrota para la Humanidad” (Clarín 2003). Sin embargo, según algunas interpretaciones, ello se inscribió mayormente en el marco del proceso electoral en el que se encontraba la Argentina, específicamente en la búsqueda de rédito político para el candidato que favorecía el entonces presidente Duhalde, Néstor Kirchner.

El 25 de mayo de 2003 asume la presidencia Néstor Kirchner, militante del PJ que se desempeñaba como gobernador de la provincia de Santa Cruz al momento de ser elegido. Durante su gobierno, las relaciones bilaterales con los Estados Unidos estuvieron marcadas por el pragmatismo, reconociendo diferencias de opinión pero dejando también lugar a una esfera de cooperación en temas de interés común. Entre los temas en los que ambos gobiernos cooperaron con éxito se puede nombrar la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico (Corigliano 2007). Por su parte, las diferencias se intentaron superar a través del diálogo.

Néstor Kirchner gobernó hasta el 10 de diciembre de 2007, y fue sucedido por su esposa, la Senadora Cristina Fernández de Kirchner, también del PJ, quien es actualmente Presidenta de la Nación.

Durante el gobierno del presidente Néstor Kirchner y la primera parte del gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, el tema del PVW no se volvió a mencionar, ni de parte argentina, ni de parte estadounidense.

Hay que tener en cuenta las circunstancias: luego del ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001, el proceso de expansión del PVW se detuvo súbitamente, excluyéndose además del mismo a dos países, la Argentina y Uruguay.

El reingreso de la Argentina al PVW no parecía siquiera una opción dentro del cuadro de posibilidades que se abren a nuestro país, por lo que el tema tendió a ser olvidado, inclusive periodísticamente. Sin embargo, una pequeña ventana al eventual reingreso de la Argentina pareció abrirse el 3 de agosto de 2007, al aprobarse la “Ley de Implementación de las Recomendaciones de la Comisión del 9/11”. De acuerdo a Robert Wexler, miembro de la

Cámara de Representantes de los Estados Unidos, esta nueva ley fortalece la seguridad del país, a la vez que abre la puerta para que países adicionales puedan sumarse al programa. Asimismo, ofrece un incentivo atractivo para que terceros países compartan información de inteligencia de importancia con los Estados Unidos (Wexler 2008).

La “Ley de Implementación de las Recomendaciones de la Comisión del 9/11” básicamente estipula las condiciones para retomar el proceso de ampliación de la cantidad de miembros del PVW, aumentando concomitantemente las condiciones de seguridad que se exigen en el marco del mismo²⁶. Este hecho, y el dato de que nuestro país era uno de aquéllos que potencialmente podría beneficiarse de dicho waiver, al tener una tasa de rechazos de pedidos de visas menor al 10%, llevó a que surgieran rumores relativos a la posibilidad de que la Argentina volviera a formar parte del PVW.

La recurrencia de estos rumores motivó a la entonces cónsul general de la Embajada estadounidense en Buenos Aires, Sra. Susan Abeyta, a brindar el 16 de noviembre de 2007 una rueda de prensa. En el transcurso de la misma, la Sra. Cónsul aclaró que, si bien por el momento la tasa de rechazo de visas era menor al 10%, **no habría cambios para la Argentina en lo referido el régimen de visados "por varios años y por motivos de seguridad nacional"**. Al preguntársele si el Departamento de Estado se encontraba en el proceso de evaluar la posibilidad de que los argentinos volvieran a formar parte del PVW, la cónsul dijo que "Es demasiado temprano para definir eso. Falta tiempo para que todos los requisitos que exige el Programa estén listos" (Sousa Dias 2007).

Si se sopesan estas declaraciones, puede verse que si bien la cónsul no descartaba de plano (tal vez por cortesía diplomática) la posibilidad de que la Argentina pudiera llegar a ser en el futuro un miembro del PVW, tal cosa le parecía improbable en el corto y mediano plazo, a pesar de que una de las condiciones objetivas requeridas, la tasa de rechazo de visas, se cumpliría. De hecho, y como se observará en el siguiente cuadro, dicha condición se viene cumpliendo ya desde el año 2004.

Tabla III.1
Tasa ajustada de rechazo de visas B en la Argentina (1999 -2008)

	Año fiscal									
País	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	17.7%	35.8%	38.2%	12.8%	12.1%	9.3%	9.3%	6.7%	4.4%	3.2%

Fuente: Departamento de Estado estadounidense; Edson, 2008.

²⁶ Ver Capítulo I y II, donde se examina con mayor profundidad esta ley.

En ese sentido, varios de los países que se convirtieron en miembros del PVW en el curso del año 2008 tienen una tasa de rechazos de visas B superior a la de la Argentina. De ello podría deducirse que los otros criterios enumerados al tratar la “Ley de Implementación de las Recomendaciones de la Comisión del 9/11” han tenido mayor relieve al momento de decidir a qué países ofrecer comenzar negociaciones para transformarse en miembros del PVW.

Un último punto a tratar en este capítulo se relaciona a la **política de visas aplicada actualmente por la Argentina a los turistas y hombres de negocios estadounidenses que visitan nuestro país**. Se debe señalar que aún perdura el compás de espera que comenzó en el año 2002, ya que turistas y hombres de negocios estadounidenses continúan teniendo la posibilidad de entrar en territorio argentino sin visa hasta por 90 días, mientras que los Estados Unidos no otorga iguales beneficios a los ciudadanos argentinos.

De todas maneras, se han propiciado iniciativas que tenderían a cambiar dicha situación. La más reciente es el anuncio realizado por el Ministerio del Interior en octubre de 2008 de su intención de aplicar una "tasa de reciprocidad" a los ciudadanos de los países que exigen que los argentinos tramiten visas y paguen aranceles especiales para ingresar en su territorio²⁷. Dicha tasa, que estos ciudadanos extranjeros pagarían al llegar a la Argentina como una “tasa de ingreso”, variaría de acuerdo a la nacionalidad del extranjero, y en cada caso alcanzaría el monto que su país cobra a los ciudadanos argentinos por el trámite de visado. De acuerdo a declaraciones del Ministro del Interior, Florencio Randazzo, lo recaudado será utilizado para financiar una actualización de la informatización de las delegaciones de la Dirección Nacional de Migraciones, y para brindar mayor seguridad el sistema migratorio (La Nación 2008).

Esta medida, que afectaría a turistas y hombres de negocios estadounidenses, no está siendo aplicada aún, ya que se está en proceso de disponer los detalles prácticos para que sea posible ejecutarla.

²⁷ Esta tasa afectaría en la actualidad a los ciudadanos de tres países: Australia, Canadá y los Estados Unidos.

CAPÍTULO IV: NUEVOS MIEMBROS Y CANDIDATOS AL PVW

IV.1 Introducción

En este capítulo se hará referencia a los países que se han incorporado al PVW como nuevos miembros del mismo, luego de la sanción, en agosto de 2007, de la “Ley de Implementación de las Recomendaciones de la Comisión del 9/11”, y tras haber firmado MOUs en los que se especificaba muy claramente sus obligaciones.

Asimismo, se señalará cuáles son los otros países que se encuentran en la “vía rápida” para formar parte del PVW, y qué los caracteriza. Se mencionarán también algunos inconvenientes que han surgido a la hora de negociar la pertenencia a este Programa en el caso de los países que ya son miembros de la Unión Europea. Finalmente, se reflexionará acerca del posible efecto sistémico que podría traer esta nueva etapa del PVW.

IV.2 MOUs como paso previo a la entrada al PVW

En el curso del año 2008, **Letonia, Lituania, Estonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia, Corea del Sur, Malta y Rumania firmaron MOUs con los Estados Unidos**, que en ciertos casos fueron complementados por acuerdos que profundizaban algunos aspectos de los mismos, por ejemplo en materia de cooperación para compartir información. **Los primeros siete países nombrados se convirtieron en miembros del PVW en noviembre de 2008, y el octavo hizo lo propio en diciembre de ese año, en tanto que Rumania espera sumarse a ellos en un futuro cercano.**

Si bien el “procedimiento estándar de expansión del PVW” que el Departamento de Seguridad Interior había anunciado en noviembre de 2007 para ordenar la admisión de nuevos miembros no incluía la firma de MOUs, el Departamento de Seguridad Interior hizo de ello, en los hechos, una condición para el ingreso de nuevos candidatos al Programa²⁸. De acuerdo a dicho Departamento, uno de los principales beneficios de los MOUs es que conducen a plasmar legislativamente las obligaciones que se promete respetar al entrar al PVW (GAO 2008).

Se ha podido acceder a la versión electrónica de cuatro de estos MOUs, aquellos que los Estados Unidos han concluido con Estonia, Letonia, República Checa y Rumania. Estos

²⁸ Como se señaló en el Capítulo II, dicho proceso no llegó a aplicarse, y constaba de tres pasos. El primero consistía en la nominación formal de un nuevo miembro por parte del Departamento de Estado, que la enviaría luego al Departamento de Seguridad Interior. El segundo paso era una revisión completa del candidato, procedimiento que debía incluir una visita *in situ* y realizarse en cooperación interagencias. El último paso consistía en el envío de dicha evaluación al Congreso (GAO 2008).

acuerdos fueron publicados en Internet por las autoridades pertinentes en cada uno de esos países²⁹.

Al leerlos, impresiona la gran similitud entre los MOUs de Estonia, Letonia y República Checa, firmados entre febrero y marzo de 2008. Los mismos comparten una gran parte del lenguaje utilizado en los acuerdos y todas las cláusulas relevantes, siendo razonable pensar que las autoridades de esos países aceptaron sin modificaciones el borrador que les fue presentado por los Estados Unidos.

Por su parte, el MOU entre los Estados Unidos y Rumania es marcadamente diferente a los tres primeros, y podría inclusive decirse que es una versión simplificada de los mismos. Algunas de las cláusulas incluidas en los primeros tres no fueron incorporadas en el MOU con Rumania, y otras son parte del mismo, pero con menos precisiones relativas a mecanismos de control que los Estados Unidos pueden ejercer. Al ser el privilegio de ser miembro del PVW algo que los Estados Unidos dan o quitan cuasi discrecionalmente, esta apreciación con respecto al MOU rumano es relativa, pero no deja de ser importante, en el sentido que permite saber que es posible desviarse al menos en algo del modelo de MOU presentado por los Estados Unidos, y aún así ser considerado seriamente como candidato al PVW. Si bien Rumania no es aún miembro del PVW, no caben dudas de que el hecho de haber firmado un MOU al respecto acerca a ese país a tal meta.

En los cuatro MOUs examinados, se encuentra mención a temas que ya fueron tocados en la ley que marcó una nueva etapa del PVW, la “Ley de Implementación de las Recomendaciones de la Comisión del 9/11”, uno de cuyos objetivos es convertir al PVW en una herramienta que apuntale la capacidad de los Estados Unidos de América de luchar contra el terrorismo, colaborando estrechamente con sus aliados ya existentes, y ganando otros nuevos.

Asimismo, los cuatro mencionan que nada en el MOU firmado afectará los derechos y obligaciones que cada uno de estos países, todos miembros de la UE, tiene en virtud de la pertenencia a ese acuerdo internacional. Este punto es especialmente relevante, si se recuerda que por los tratados constitutivos de la UE, hay puntos sobre los que los Estados Unidos exigen un compromiso escrito por medio de MOU cuyo contenido queda fuera de la competencia de las autoridades nacionales. Por ende, en alguna instancia ese tema debería ser tratado directamente con las autoridades europeas, si no se desea dar lugar a un problema de competencias.

²⁹ Ver texto de dichos MOUs en Anexo.

A continuación, se incluye un cuadro comparativo de elaboración propia, cuyo propósito es poder mostrar claramente las similitudes mencionadas, y poner de relieve la importancia otorgada tanto a medidas relacionadas a la seguridad, como al control que los Estados Unidos pueden ejercer en relación a la manera en que estas medidas de seguridad son aplicadas:

**Tabla IV.1
Comparación MOUs de Estonia, Letonia, República Checa y Rumania**

<u>CONTENIDOS DE CADA MOU</u>	ESTONIA	LETONIA	REPUBLICA CHECA	RUMANIA
FECHA EN QUE SE FIRMÓ	12/03/08	12/03/08	26/02/2008	3/11/08
COMPROMISOS GENERALES				
i. Dar un waiver a la obligación de tener una tasa de 3 % o menos de rechazo de visas B, si el país cumple con la implementación de los acuerdos de seguridad mencionados en el MOU.	Sí	Sí	Sí	Esta versión corta de MOU no explicita esto.
i. Concluir acuerdos de implementación con las agencias estadounidenses adecuadas en cada caso, para implementar compromisos adquiridos en el MOU. ii. Estos acuerdos deben ser consistentes con los compromisos domésticos e internacionales de ambos países, incluyendo los que surgen de ser miembros de la Unión Europea.	Sí	Sí	Sí	Incluye i., pero no ii.
i. Cooperar tanto con una evaluación inicial para entrar al PVW como con evaluaciones periódicas (al menos una cada dos años) de las que dependerá su permanencia en el mismo.	Sí	Sí	Sí	No
i. Realizar los cambios relativos a capacidades técnicas y legislación que sean necesarios para implementar los compromisos de seguridad adquiridos en el MOU.	Sí	Sí	Sí	No
COMPROMISOS DE SEGURIDAD				
i. Aceptar utilizar la “Autorización de Viaje electrónica” para viajar a los Estados Unidos.	Sí	Sí	Sí	No
i. Compartir información y concluir acuerdos para realizar tal cosa, respetando la privacidad de datos en tanto que definida en sus respectivas leyes domésticas y consistente con sus obligaciones internacionales. ii. Se menciona específicamente el “EU–US Passenger Name Record Agreement” (26 de julio de 2007).	Sí	Sí	Sí	Incluye i., no ii.
i. Informar diariamente sobre pasaportes	Sí	Sí	Sí	No. Sólo

perdidos y robados, y brindar la posibilidad de consulta bilateral directa e inmediata en estos temas. Esto va más allá de las obligaciones ya impuestas por Interpol en el tema.				compromiso a seguir las prácticas ya impuestas por Interpol.
i. Aceptar la repatriación de ciudadanos o antiguos ciudadanos en un plazo no más de 21 días después de ser notificados que una orden final en ese sentido ha sido dictada.	Sí	Sí	Sí	No
i. Otorgar documentos de viaje con mayores medidas de seguridad, una de las cuales es el pasaporte electrónico.	Sí	Sí	Sí	No
i. Cooperar para asegurar la alta calidad de los estándares de seguridad de los aeropuertos y de las operaciones de seguridad de los transportistas aéreos que operan entre aeropuertos. ii. Se menciona específicamente el “Air Transport Agreement between the European Community and its Member States and the United States of America” (25 de abril de 2007).	Sí	Sí	Sí	No
i. Desarrollar y poner en práctica un programa de “air marshals” que esté de acuerdo con estándares aceptables para los participantes.	Sí	Sí	No se encuentra esta formulación, sino que se menciona un MOU específico ³⁰ .	Sí
EFFECTOS				
i. Ninguna cláusula de este MOU es legalmente vinculante para las partes.	Sí	Sí	Sí	Sí
i. Ninguna cláusula de este MOU se interpretará en el sentido de afectar los derechos y obligaciones que los participantes tienen en virtud de leyes nacionales y acuerdos internacionales, incluyendo las obligaciones que surjan de ser miembros de la Unión Europea.	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia, en base a MOUs incluidos en el Anexo

IV.3 Candidatos al PVW

Hay diversos países que desean incorporarse al PVW, viendo en esta nueva etapa de expansión una oportunidad a ser aprovechada. En el caso de algunos de ellos, el

³⁰ Ese MOU es el “Memorandum of Understanding between the Transportation Security Administration, Department of Homeland Security of the United States of America and the Ministry of the Interior of the Czech Republic on the deployment of in-flight security officers”, firmado el 14 de noviembre de 2007.

Departamento de Seguridad Interior y el Departamento de Estado estadounidenses han establecido desde el año 2005 “mapas de ruta”, cuyo propósito es clarificar los pasos que deben cumplir para eventualmente entrar al PVW (Siskin 2008). Entre las críticas dirigidas a este tipo de mapas de rutas está el hecho de que no contienen un calendario que fije fechas para cumplir los diferentes pasos. Asimismo, y teniendo en cuenta que la tasa de rechazos de visas es algo que surge directamente de las oficinas consulares estadounidenses, y que implica un nivel apreciable de discrecionalidad en numerosos casos, reducirla no es algo que dependa totalmente del país candidato al PVW.

Por otra parte, el Departamento de Seguridad Interior y el Departamento de Estado de los Estados Unidos comenzaron en el 2008 a presentar a dichos candidatos borradores de MOUs en los que se formaliza, con diverso grado de precisión, los compromisos que deben aceptar para entrar al PVW. Asimismo, se ha señalado oficialmente que incluso los países que ya eran miembros del PVW antes de la sanción de la “Ley de Implementación de las Recomendaciones de la Comisión del 9/11” deberán cumplir con las nuevas condiciones de seguridad a más tardar en octubre de 2009, si desean permanecer en el PVW (Barth 2008).

Si bien los “mapas de ruta” y MOUs son un signo tangible de que los países que los poseen son considerados seriamente por los Estados Unidos como candidatos para el PVW, no conllevan la certeza de que dichos países se conviertan en miembros. Actualmente, podemos contar entre los “países con mapa de ruta” a Rumania (con MOU), a Bulgaria (que firmó el 17 de junio de 2008 una declaración interina en la que se delinearán los requisitos de seguridad para entrar al PVW), a Grecia (designada por el Departamento de Estado como candidata), a Polonia y a Chipre.

Se debe prestar atención a los fuertes lobbies que apoyan estos pedidos tanto en los Estados Unidos como en cada uno de estos países. De forma general, las industrias del turismo y el comercio son especialmente enfáticas en su respaldo a este tipo de acuerdos, realizando un esfuerzo coordinado de lobby con grupos similares en las naciones interesadas en entrar al PVW. Un dato ilustrativo que ayuda a entender los intereses concretos detrás del accionar de estos lobbies es que los viajeros que entraron a los Estados Unidos en el marco del PVW en el año 2006 fueron responsables del 60% de las transacciones de negocios relacionadas a viajes (Barth 2008).

En la mayoría de los casos, estos lobbies implican coordinación de acciones conjuntas entre Cámaras de Comercio de ambos países, y celebración de eventos destinados directamente a influenciar la posición de legisladores, funcionarios gubernamentales y

formadores de opinión. Asimismo, hay grupos en los países candidatos al PVW que encargan la realización de estudios cuyo objetivo es explicar las razones por las cuales es conveniente para los Estados Unidos aceptar a determinado país en el Programa. Por supuesto, esos mismos grupos se encargan de difundir estos estudios, si les son favorables.

Una estructura de lobby especialmente efectiva fue la coreana, que logró su cometido cuando Corea del Sur fue admitida al PVW, en noviembre de 2008. Para dar una idea del tipo de iniciativas que ayudaron a que tal cosa ocurriera, se puede mencionar la “Coalición Estados Unidos - Corea del Sur para el PVW”, creada en abril de 2006 por un conjunto de empresas americanas y coreanas, e impulsada por la Cámara de Comercio americana en Corea del Sur (Amchamkorea). La pertenencia a dicha coalición, que tuvo más de 150 miembros y no era arancelada, tenía el propósito de impulsar el ingreso coreano al PVW ante las autoridades estadounidenses. Así, por medio de un website, esta coalición brindaba información actualizada respecto al estado de las gestiones para acceder al PVW, y daba acceso a múltiples recursos que posibilitaban influenciar tal decisión. Entre dichos recursos se puede contar a: modelos de cartas para enviar a congresistas americanos; estudios, hojas de datos y artículos de prensa con los que apoyar sus pedidos; y consejos para involucrarse más activamente en la causa.

Actualmente, otras estructuras de lobby muy fuertes pertenecen a Polonia y a Grecia, que recurren a estrategias similares a las ya aplicadas con éxito por Corea del Sur.

IV.4 PVW y Unión Europea

IV.4.a Marco general

La persistente presión de la UE para que todos sus miembros pudieran pertenecer al PVW fue uno de los factores que contribuyó al anuncio del presidente Bush, en noviembre de 2006, de que tenía el propósito de pedir al Congreso la modificación del PVW, incentivando una ley que permitiera nuevamente la expansión del Programa, y a la vez reforzara los componentes de seguridad del mismo.

La Unión Europea desea que todos sus países miembros puedan disfrutaran del privilegio de viajar sin visa a los Estados Unidos, como los estadounidenses ya pueden hacerlo en sus visitas a la UE. El que éste no sea el caso ha constituido un motivo de queja para la UE, cuya Comisión ha realizado ya cuatro informes relativos a la falta de reciprocidad de otros países en materia de visas.

El último de estos informes fue adoptado en julio de 2008, y debe ser actualizado por la Comisión en el transcurso de 2009. En ese informe, que se refiere en forma general al problema con los Estados Unidos, ya que también trata casos de otros países, se reconoce que se han alcanzado progresos mediante el diálogo, pero también se señala que éste es insuficiente, y que es inaceptable que ciudadanos europeos necesiten visas para viajar a un país cuyos ciudadanos no necesitan una para entrar en territorio europeo. Mencionando el caso de los Estados Unidos, se señalaba que a pesar de los esfuerzos individuales de los países europeos que aún no están en el PVW, y del proceso negociador que lleva a cabo la Comisión, no había aún señales concretas de progreso.

En el mismo informe se hace referencia a la Cumbre Estados Unidos - Unión Europea de junio de 2008, en la que el primer país se comprometió a incluir a más países europeos en el PVW en el curso del año 2008³¹. Se concluye contemplando la posibilidad de que la Comisión tomara medidas en retaliación contra los Estados Unidos a partir de enero de 2009, volviendo a imponer de manera temporaria una visa de entrada a sus ciudadanos al menos en algunos casos, si ese país no ofrecía reciprocidad a todos sus estados miembros (European Commission 2008).

Vale señalar que **si bien la reciprocidad no fue aún otorgada a todos los estados miembros de la UE, los Estados Unidos cumplieron con su promesa de dar la oportunidad de participar del PVW al menos a algunos países europeos más**. Así, en noviembre de 2008 ingresaron al Programa Letonia, Lituania, Estonia, Hungría, la República Checa y Eslovaquia, y en diciembre de ese año también lo hizo Malta. Sin embargo, quedan aún fuera del mismo Chipre, Grecia, Polonia, Bulgaria y Rumania, que son miembros de la UE, por lo que el problema persiste.

IV.4.b Aproximación a dos vías

El papel de la Comisión Europea en las negociaciones con los Estados Unidos de América para que más de sus miembros ingresen al PVW ha sido muy activo, ya que la política de visas es una competencia comunitaria. Adicionalmente, a partir de la sanción de la “Ley de Implementación de las Recomendaciones de la Comisión del 9/11” el tema tiene otras aristas, como señaló el Consejo Europeo en una declaración de marzo de 2008. En la misma,

³¹ Las Cumbres Unión Europea - Estados Unidos se celebran anualmente. Sirven para coordinar un accionar conjunto en diversos temas, por ejemplo Ronda de Doha, Irán y la lucha contra el terrorismo, y para intentar destrabar temas conflictivos en la agenda de la relación trasatlántica, como el deseo de la UE de que todos sus miembros pertenezcan al PVW.

se enfatizó que la implementación de dicha ley podría tener un impacto en cuestiones que los Estados Unidos relacionan con el derecho de participar o permanecer en el PVW, pero que recaen bajo competencia comunitaria, y que posiblemente sean ya materia de legislación o regulación que restrinja la capacidad de acción de los países miembro de la UE (Council of the European Union 2008).

El modo en que se implementaría esta ley fue una preocupación para las autoridades europeas desde su sanción, pero adquirió un matiz de urgencia cuando se tornó evidente que los Estados Unidos estaba dispuesto a tratar el tema directamente con cada uno de los países miembros de la UE que aún no había entrado al PVW. De acuerdo a Rosenzweig, funcionario del Departamento de Seguridad Interior estadounidense, “(...) la extensión de privilegios de viaje sin visa debe permanecer siempre como un tema bilateral – simplemente porque debemos medir las acciones concretas de aquellos países cuyos ciudadanos podrían recibir este beneficio – “ (Rosenzweig 2008, pág. 4, trad. propia).

De todas formas, los Estados Unidos interactuaban también con las autoridades europeas en este tema. Así, el 30 de enero de 2008 presentaron ante la Comisión los dos modelos de MOUs que deseaban firmar tanto con los países que ya eran miembros del PVW como con los nuevos candidatos al Programa. Dichos borradores contenían diversos elementos que caen dentro de la jurisdicción de la Comisión, como por ejemplo mejores estándares en materia de documentación de viaje, el sistema electrónico de autorización de viajes, repatriación, mayor seguridad en aeropuertos, y provisión de información relativa a ciudadanos europeos que viajen a los Estados Unidos (European Commission 2008).

Interesantemente, muy pocos días después, en febrero y marzo de 2008, se firmaron bilateralmente las primeras tandas de MOUs con candidatos interesados de la UE. La Comisión Europea sintió que se socavaba su autoridad en materias de su competencia, que reivindicó en diversas declaraciones. Por otra parte, se comenzó a temer que la insistencia de los Estados Unidos en un formato de negociación de país a país podía relacionarse con un claro interés en ejercer una mayor presión sobre una contraparte más débil, para que ésta, el país candidato, le hiciera más concesiones que las que técnicamente estaba habilitada a realizar. Un tema en el que tal cosa parecería posible es en el de transmisión de información sobre pasajeros aéreos, tema sobre el cual la UE y los Estados Unidos habían alcanzado ya un acuerdo previo (Spiegel 2008).

Independientemente de ello, los países que firmaron estos MOUs sostuvieron que estaban en su derecho de intentar conseguir el objetivo de pertenecer al PVW gracias a

negociaciones bilaterales, especialmente dado que la UE no había conseguido resultados concretos luego de negociaciones que duraron largos años y que parecían no tener fin.

Si bien la Comisión Europea habría preferido continuar siendo la única contraparte de los Estados Unidos en este tema, en representación de la UE, eventualmente vio que tal cosa no era posible. Por un lado, debió hacer frente a las quejas, presiones y acciones de sus impacientes estados miembros. Por otro, a las maniobras de los Estados Unidos, que si bien se manifestaban dispuestos a respetar la autoridad de la Comisión, expresaron claramente su deseo de negociar bilateralmente las condiciones de ingreso de los nuevos miembros.

El resultado de esta incómoda situación fue un compromiso: la Comisión Europea y los Estados Unidos acordaron seguir en el tema del PVW una aproximación a dos vías (“twin track approach”). Por un lado, los países miembros pueden iniciar o avanzar sus contactos bilaterales con los Estados Unidos en lo relativo a la participación en el Programa, en todos los temas que continúan dentro de sus competencias nacionales. Por otro, la Comisión se encargará de negociar en los temas relativos a ley comunitaria, y será informada del desarrollo de las negociaciones.

Con respecto a **avances en los temas que caen bajo responsabilidad de la Comisión**, debe mencionarse la reunión que tuvo lugar el 29 de abril de 2008 entre miembros de la Comisión y autoridades estadounidenses, en la que ambas partes conversaron sobre la manera de sobrellevar los inconvenientes que surgieron al tratar de compatibilizar las restricciones de la legislación europea con las preocupaciones estadounidenses. Un tema en el que las diferencias son especialmente grandes es en lo relativo a compartir información de las bases de datos europeas (Eurodac y SIS), ya que hay restricciones legales que impiden hacer tal cosa en la UE, y los europeos son especialmente sensibles ante la sospecha de que se podría llegar a vulnerar su derecho a la privacidad y a la protección de datos.

Este tema de la preocupación europea por el destino y uso de datos de sus ciudadanos se relaciona con la resistencia que la UE mostró, al menos en un principio, al anuncio del presidente Bush, en noviembre de 2006, de imponer el sistema electrónico de autorización de viaje. Como se ha señalado previamente, este sistema implica el envío electrónico de datos de cada individuo que desea viajar a los Estados Unidos antes de llegar al territorio de ese país, y una autorización electrónica tras la evaluación de dichos datos como condición para poder ingresar al país.

El sistema electrónico de autorización de viaje motivó en un principio una fuerte queja europea, al considerarse como una forma de visa encubierta, llevando al surgimiento de

pedidos de imponer a los Estados Unidos medidas que tendieran a la reciprocidad (Archick 2008). Sin embargo, como había ya ocurrido con Australia, país que fue pionero en la aplicación de un sistema de características similares, estas quejas no llegaron hasta ahora a producir resultados negativos concretos.

Vale señalar, de todas maneras, que poco después del anuncio estadounidense concerniente al sistema electrónico de autorización de viaje, la UE decidió estudiar la futura imposición de medidas que fortalecieran la seguridad europea en lo concerniente a viajes internacionales, decidiendo a su vez obtener más datos de los extranjeros que entrasen a territorio comunitario. En ese sentido, las autoridades europeas están considerando la posibilidad de exigir a los viajeros extracomunitarios que obtengan antes de viajar una autorización electrónica por Internet, y poner en funciones un registro de entradas y salidas con los datos biométricos de los visitantes, cuyo propósito sería similar al del US-VISIT. Estas medidas fueron propuestas en febrero de 2008 por el Comisario europeo de Interior y Justicia, Franco Frattini, y de obtener finalmente consenso en el seno del Consejo y el Parlamento Europeo, podrían transformarse en ley en el curso de 2009, con la posibilidad de obtener vigencia ya en el año 2015. El propósito de estas medidas sería doble: luchar contra la inmigración ilegal y el terrorismo (Arana 2008).

La evolución de estas cuestiones muestra que **dentro de la UE también está cambiando la valoración de cuáles medios son adecuados para luchar contra el terrorismo, y el espectro de opciones disponibles para la cooperación con los Estados Unidos en este tema.** En ese sentido, el 11 de septiembre de 2001 fue un hito, en tanto que cambió la actitud de los Estados Unidos de América hacia los temas de seguridad, y convenció a ese país de la necesidad de proyectar su poder e influenciar las políticas de otros de manera de intentar modificar su entorno.

Sin embargo, hay otros dos hitos de relieve, como los atentados de Madrid del 11 de marzo de 2004, y los de Londres del 7 de julio de 2005, ya que ambos pusieron claramente en evidencia que existen células terroristas dentro de Europa que no iban a esperar para atacar, y que en muchos casos estaban compuestas por ciudadanos europeos. La toma de conciencia de la necesidad de cooperar cobra a partir de este momento un sentido de urgencia: se pasa de la voluntad de cooperar a la necesidad de hacerlo, para asegurar la seguridad propia.

A partir de ese momento se observaría otra disposición de la UE a cooperar en la búsqueda y detención de terroristas, trabajando con más ahínco para disminuir problemas de falta de coordinación y a veces de confianza entre agencias gubernamentales de países

miembros. Asimismo, hubo un marcado esfuerzo de creación de herramientas comunitarias para ayudar en esta lucha, por ejemplo medidas de fortalecimiento de Europol (Oficina Europea de Policía), refuerzo de fronteras y mejoramiento de la seguridad de los documentos de viaje, así como también publicación de una lista de grupos terroristas periódicamente actualizada, y creación del puesto de Coordinador de Contraterrorismo en la UE. También se formalizaron en acuerdos prácticas hasta ese momento informales, por ejemplo la provisión a las autoridades estadounidenses de nombres de pasajeros en sus vuelos (“Passenger Name Record”) por parte de aerolíneas que operaban hacia o desde los Estados Unidos, dentro de los quince minutos de la partida del vuelo³². Podría decirse que comenzaron a tratarse regularmente como parte de la relación transatlántica temas que antes tendían a discutirse sólo bilateralmente, como los de seguridad y terrorismo, y que se intentó actualizar viejos entendimientos o plasmar los nuevos en acuerdos y declaraciones (Archick 2005).

Si bien la dinámica de las relaciones entre la UE y los Estados Unidos era en 2008 mucho más activa que en 2001, el esquema de “dos vías” que las autoridades estadounidenses deseaban utilizar en las negociaciones del PVW generó, en ocasiones, tensiones. Estas tensiones se dieron especialmente a la hora de avanzar por la “segunda vía” en negociaciones bilaterales con países específicos, que intentaban conseguir su objetivo de entrar al PVW, o cuando países ya miembros del PVW buscaban actualizar sus acuerdos de seguridad con los Estados Unidos, de acuerdo a lo requerido por el Departamento de Seguridad Interior.

Entre estos últimos países se encuentra Alemania, que el 11 de marzo de 2008 firmó un “Acuerdo para Fortalecer la Cooperación para Prevenir y Combatir Crímenes Serios”, acordando compartir información personal, huellas digitales y DNA de sospechosos de actividades terroristas. El mismo acuerdo fue firmado bilateralmente con otros países, por ejemplo con Hungría el 20 de mayo de 2008, y con Estonia el 29 de septiembre de 2008.

A pesar de que sólo ha sido posible obtener el texto del acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos y el de Estonia, y es dable suponer que en otros casos ha de haber alguna modificación menor impuesta por las diferentes contrapartes de los Estados Unidos, es factible también creer que, como en el caso de los MOUs firmados en el curso del 2008, la intención y las cláusulas generales del texto son las mismas. Las razones de esta suposición son la costumbre estadounidense de utilizar acuerdos moldes con distintas contrapartes sobre igual tema, la fidelidad con que el acuerdo disponible refleja los objetivos de los Estados Unidos en

³² Este acuerdo fue firmado por la UE y los Estados Unidos en mayo de 2004.

la materia, y la asimetría de poder que lleva a que en la mayor parte de los casos ese país pueda imponer su voluntad en un contexto de negociación bilateral, lo que no sería necesariamente cierto en el caso de una negociación con un bloque de estados o con un país de similar poder³³.

Sobre esta base, podría decirse que el objetivo de acuerdos como el firmado con Estonia es describir en forma exacta los procedimientos a seguir para cumplir con los compromisos de cooperar en materia de información que ya fueron esbozados en cada MOU, u obtenidos de forma bilateral. El Acuerdo también incluye una cláusula en la que explícitamente se señala que nada que él contenga será entendido como limitando o perjudicando las provisiones de cualquier acuerdo, tratado, ley doméstica o relación de trabajo ya existente que permita compartir información de manera bilateral. Otras cláusulas claves son las que se refieren a la importancia crítica de manejar cuidadosamente información personal, aquellas que limitan el tiempo que se puede retener dicha información, y la que se ocupa de delimitar los casos en los que se pueden transmitir ciertos tipos de información personal (como por ejemplo origen étnico y opiniones políticas).

En ocasión de firmarse el acuerdo complementario con Alemania, el entonces Secretario de Seguridad Interior estadounidense, Michael Chertoff, explicitó la lógica detrás del curso de acción tomado en su país para fomentar los mismos. De acuerdo a Chertoff, **“Nosotros estamos luchando contra un enemigo internacional que se encuentra conectado en redes y por ello tenemos que responder con una red global propia”**, agregando que el objetivo final es llegar a constituir líneas de conexión internacionales que permitan a la mayor parte de los individuos pasar sin problemas, pero que sirvan para atrapar a los terroristas cuando intenten cruzar bordes internacionales.

Por su parte, y ante el rechazo de diversos sectores europeos a este acuerdo, el Ministro alemán del Interior, Wolfgang Schäuble, señaló que las preocupaciones en lo relativo a amenazas a la privacidad de datos eran exageradas, y que **no siempre es útil ser políticamente correcto en un mundo que ha cambiado mucho** (Spiegel 2008).

Si bien el cambio en el contexto de la seguridad internacional al que se refiere Schäuble cuando habla de un “mundo que ha cambiado mucho” fue teniendo lugar poco a poco, el golpe asestado a los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 fue lo que dio a un actor con suficientes recursos para hacer una diferencia, razones para intentar determinadamente hacer tal cosa. Lo que primó, luego de esa fecha, fue el esfuerzo de los

³³ Para leer el texto completo del “Acuerdo para Fortalecer la Cooperación para Prevenir y Combatir Crímenes Serios” entre los Estados Unidos y Estonia, ver Anexo.

Estados Unidos para no volver a sufrir otro 11/9 en su territorio, independientemente del costo, y la paulatina toma de conciencia de la Unión Europea de que también su territorio era altamente vulnerable al terrorismo.

Tanto los Estados Unidos como la Unión Europea cambiaron sus posiciones en materia de seguridad, de forma radical en el primer país, y más graduada en el segundo caso.

Estados Unidos intentó comunicar su convencimiento de que no había que volver a la forma de pensar previa al 11/9, sino buscar otro marco de referencia y diferentes estrategias. Esto implicó, en su caso específico, el **uso de todas las herramientas a disposición de las autoridades estadounidenses para intentar adaptarse a ese contexto, y de ser posible moldearlo**, mediante una mezcla de promesas, presiones y amenazas. Una de las herramientas con la que contó fue su política de visas, y específicamente el PVW.

IV.4.c Posible efecto sistémico

Al sancionar la “Ley de Implementación de las Recomendaciones de la Comisión del 9/11”, los legisladores estadounidenses encontraron la manera de transformar el PVW de manera de utilizarlo para cumplir la recomendación de la Comisión del 9/11 que solicitaba que los Estados Unidos desarrollaran una estrategia de coaliciones contra el terrorismo, intercambiando información sobre terroristas con aliados de confianza y mejorando la seguridad en sus fronteras gracias a una mejor cooperación internacional.

Hay razones para pensar que las repercusiones de la sanción de esta ley, que permitió la apertura de una nueva etapa en el PVW y una transformación del mismo, han tenido un impacto sistémico. Dicho impacto ha sido facilitado porque la mayoría de los actores relevantes del sistema han dado su anuencia (reticente o no) a estos cambios, y a que el actor más importante del mismo, los Estados Unidos, los propulsa.

Hoy, cuando ya han pasado casi dos años de la sanción de dicha ley, nuestras percepciones respecto a diversos temas relacionados a la seguridad en materia de viajes internacionales y políticas de visas han cambiado. Los estándares considerados los más deseables en materia de seguridad ya no son los mismos. Tampoco aquello que se cree permisible en lo relacionado al uso de datos, ya que si bien subsisten aún quejas con respecto a nuevos sistemas de recolección de datos como el sistema electrónico de autorización de viajes, aún aquellos países que en un principio vociferaban su indignación empiezan a ver las ventajas de utilizarlos, no sólo para combatir el terrorismo juzgando la

peligrosidad de cada visitante por sí mismo (y no de acuerdo a su país de proveniencia), sino también para defenderse de la inmigración ilegal.

Los países miembros del PVW, que en un principio veían con dudas la conveniencia de las nuevas medidas, están comenzando a aceptar la idea de que tendrán que adoptarlas si desean permanecer en el Programa, y se encuentran en la necesidad de sopesar la opción de implementar al menos algunas de ellas en sus relaciones con terceros países.

Por su parte, los países que desean convertirse en miembros del PVW saben que para ser seriamente considerados candidatos al mismo, deberán cumplir con las nuevas condiciones que de forma tan clara especifican la nueva ley y los MOUs que poco a poco se fueron firmando a partir de 2008.

Finalmente encontramos a los países que no están dentro del PVW, ni tienen necesariamente la expectativa de estarlo en un futuro cercano, como la Argentina. Estos países, si bien conscientes de los beneficios de no tener que sacar una visa para poder viajar a los Estados Unidos por lapsos cortos, no parecerían tener la voluntad de permitir que dicho país pueda dictarles (y controlar el cumplimiento) de las medidas de seguridad que considera necesarias para participar del mismo.

La ironía, o lo interesante del caso, es que los dos primeros grupos de países, cumpliendo con los puntos que los Estados Unidos considera esenciales para su seguridad, pueden llegar a generalizar la utilización de ese tipo estándares, terminando por restringir al menos en algo las opciones de política disponibles, al modificar la conducta de parte de los otros actores con los que se interactúa en temas de políticas de visa, y por ende el contexto en el cual tienen lugar las interacciones.

Todo esto lleva a reflexionar sobre la extraña circunstancia de que un **Programa que habiendo cambiado al adaptarse a un entorno de seguridad variable, es a su vez lo suficientemente influyente para modificar e incluso llegar a moldear algunas de las características de ese entorno.**

Si recordamos que en la introducción de este trabajo señalamos que **las políticas de visas pueden utilizarse para influir en el comportamiento de otros estados, entonces puede verse por qué el PVW es un ejemplo concreto de dicho concepto.**

CONCLUSIONES

Como se señaló al principio de este trabajo, el **propósito principal** del mismo fue **estudiar la forma en que el Programa Visa Waiver (PVW) ha evolucionando, y continúa haciéndolo**, como respuesta a un entorno de seguridad en proceso de cambio.

En ese sentido, la **primera hipótesis consistió en que se pueden distinguir una serie de etapas en el PVW**, que han terminado por dar lugar a un sistema más seguro, pero también más intrusivo. A lo largo de la investigación, fue posible constatar que tal es el caso. Las etapas que se han observado podrían denominarse nacimiento (1986-1997), desarrollo (1997-2001), retracción tras un shock (2001-2007), y expansión con diversa naturaleza (2007-actualidad).

En este largo proceso, que ya lleva más de dos décadas, se partió de considerar al Programa Piloto Visa Waiver (PPVW) como un experimento, para dársele luego un sentido de permanencia al pasar a llamárselo PVW. Se lo vio primero como una manera útil de aligerar la carga consular, concentrando recursos escasos en países considerados más riesgosos, para pasar posteriormente a enfatizarse el hecho de que era necesario cambiar su forma de aplicación, si no se deseaba que se convirtiera en un riesgo para la seguridad nacional. Por último, comenzó siendo una política especial de visas aplicada por cuestiones prácticas a un manejo de países, para transformarse en una herramienta que permite a los Estados Unidos ejercer una cierta influencia sobre algunas políticas de seguridad de otros países.

La consecuencia de esta evolución es que, en la actualidad, el PVW se caracteriza por ser más inclusivo, en tanto que contempla la posibilidad de aumentar el número de sus miembros siempre y cuando los candidatos acepten las condiciones que los Estados Unidos establecen. Estas nuevas condiciones se aplican también a los viejos miembros del PVW, ya que los cambios que tuvieron lugar en esta última etapa incluyen la reintroducción de una suerte de visa, que se plasma en la autorización de viaje electrónica. Dicha autorización de viaje implica que incluso los viajeros de países miembros del PVW deben proporcionar una cierta cantidad de datos antes de poder entrar en territorio estadounidense.

De esta manera, la evolución del Programa lleva a que sea más inclusivo, pero también más invasivo, en lo que a datos personales se refiere. Otra consecuencia es que se incrementa la seguridad en lo relacionado a esta política específica de visas, ya que al criterio de filtración de potenciales amenazas por nacionalidad se le suma la posibilidad de analizar dichas potenciales amenazas caso por caso.

Se llega así a un sistema que requiere alto grado de coordinación entre las políticas de seguridad de los países miembros del Programa y que limita los riesgos relativos al viaje de personas entre países, pero reduce asimismo la libertad de acción de sus países miembros en ciertos temas, y facilita la posibilidad de que tengan lugar infracciones al derecho a la privacidad de sus ciudadanos.

La segunda hipótesis a ser contestada fue que la evolución del PVW implica que cualquier país que desee formar parte de este Programa debe cumplir ahora condiciones notablemente más estrictas que las que antaño fueron impuestas. En ese sentido, considero que basta comparar el modo en que se manejó el ingreso de la Argentina al PVW en 1996, con la manera en que se diseñó el largo proceso de adhesión de los ocho países que se convirtieron en miembros del Programa en el transcurso de 2008.

En el caso de nuestro país, se entró sin firmar un MOU específico, bastando cumplir las condiciones generales aplicables por ley a los miembros del PPVW (tasa de rechazo de visas), y la promesa de ejercer una estricta reciprocidad en lo relativo a visados, incrementar las medidas de seguridad en la confección del documento nacional de identidad, informatizar las fronteras, y confeccionar padrones electorales actualizados. De estas últimas promesas, la que se cumplió más fácil y rápidamente fue la reciprocidad en materia de visados, ya que en cuestión de semanas se eliminó la necesidad de visa para los hombres de negocios estadounidenses que deseaban viajar a la Argentina (los turistas estadounidenses ya no necesitaban visa). Quedaron sin poder satisfacerse totalmente las otras condiciones, a pesar de haber pasado casi seis años desde el momento en que la Argentina entró al PPVW, a la fecha en que fue excluida del mismo.

En contraste, los nuevos miembros del PVW debieron pasar por un riguroso proceso para llegar a ser parte del Programa. Tuvieron que seguir “mapas de ruta”, y firmar MOUs y acuerdos complementarios en el que se registraban sus obligaciones de forma clara. Asimismo, desde la salida de la Argentina del Programa se introdujeron cambios en la legislación que lo regula, que se traducen en controles más rígidos para sus miembros, requieren cooperación en temas de seguridad como condición de membresía, y reducen la capacidad de maniobra en ciertas políticas, hasta ese momento reguladas a nivel nacional o de bloque.

Ese último modelo también está siendo impulsado por las autoridades estadounidenses para los países que se convirtieron en miembros del PVW antes del año

2008, con la idea de llegar a tener antes del año 2010 un sistema en el que exista homogeneidad de compromisos y métodos de control.

Podría sostenerse que los factores que determinan el valor del PVW son radicalmente distintos, según el tipo de actor del que se trate.

Desde el **punto de vista de los Estados Unidos**, creador y árbitro del Programa, es una poderosa herramienta de la dimensión consular de su diplomacia, ya que le permite moldear elementos de su ambiente de seguridad, al lograr gracias al PVW una ingerencia que de otra forma no tendría en políticas de sus aliados. Asimismo, es una herramienta que incentiva el incremento de la cooperación con países afines, con el objetivo de luchar de forma conjunta contra amenazas que se consideran comunes y una opción de política que en cada caso puede ser aceptada o rechazada.

Si se considera al PVW desde el **punto de vista del resto de los países**, es decir la dimensión soberana de cada estado, se podría considerar que es una opción de política que conlleva beneficios concretos y simbólicos para sus miembros, pero también costos de ambos tipos. El valor relativo de estos beneficios y costos para las autoridades de turno de cada país, o su relación con políticas de estado ya adoptadas, es lo que ayudará a inclinar la balanza por un curso de acción que favorezca la toma de los pasos necesarios para participar del Programa, o los deje de lado como opción de política.

Independientemente de lo que cada país decida en lo que respecta a ese último punto, es posible que al menos algunas de las medidas técnicas y de seguridad características del PVW se expandan fuera del marco de sus miembros, por un efecto imitación o espejo, o simplemente debido a que los miembros de este Programa son conscientes de la gravedad de la amenaza del terrorismo internacional, y desean aplicar un sistema que provee mayores mecanismos de control en lo relativos a viajeros internacionales en sus interacciones con terceros estados.

Sin embargo, la opción de aspirar a formar parte del PVW implica más que una aceptación de lo que éste conlleva desde el punto de vista técnico. Es una opción de política, que reasigna prioridades, limita la capacidad de acción en diversos campos, y acepta la supervisión de los Estados Unidos, dando lugar a nuevos estándares que deben ser respetados.

Desde otra perspectiva, un país podría aspirar entrar al PVW justamente para adherir al tipo de restricciones que le permitirían instaurar o hacer permanentes estándares más duros en materia de seguridad de viajes, lo que le daría más herramientas de control en relación al

terrorismo, y podría ser aceptado por un electorado nacional reticente gracias a los beneficios concretos que ese accionar conllevaría, por ejemplo una reducción de los trámites a la hora de viajar a los Estados Unidos.

Se puede concluir que **cualquier cuadro de situación que la Argentina u otro país tome en cuenta al considerar la conveniencia de aspirar a formar parte del PVW deberá incluir la disposición a aceptar una restricción en su margen de maniobra en materia de seguridad, claramente impuesta por los Estados Unidos de América.**

Si bien ya desde sus inicios el PVW fue una política de visas en la que existía discrecionalidad de las autoridades estadounidenses a la hora de decidir quién entraba y salía del mismo, luego del año 2007 se observa un incremento de los controles, por ejemplo mediante la firma de acuerdos que plasman la capacidad de influir sobre las políticas de los países que desean convertirse en parte del PVW o continuar siéndolo. Entrar al Programa no es ya un proceso casi automático una vez que se cumplen ciertas condiciones objetivas, sino que implica una decisión política firme, la concreción de un entramado de acuerdos, y la voluntad de cooperar con los Estados Unidos de América en diversos campos. Permanecer en el mismo requiere un permanente y coherente cumplimiento de dichas condiciones.

En definitiva, la evolución del PVW ha llevado a que éste sea, en la actualidad, una fuerte herramienta de diplomacia consular, y un aporte importante en la tarea de crear fronteras virtuales que ayuden a proteger las fronteras reales de los Estados Unidos, ya dolorosamente vulneradas el 11 de septiembre de 2001. Luego de esa fecha, **los Estados Unidos desplegaron todos sus recursos para adaptarse a lo que percibieron, de pronto y dramáticamente, como un nuevo contexto de seguridad. No contentos con ello, buscaron modificar y moldear dicho contexto, en la medida de lo posible. Una de las formas en que persiguieron dicho objetivo fue su política de visas, en este caso el PVW.**

Se considera altamente probable que la tendencia estadounidense a utilizar su política de visas para transformar su entorno e influenciar sus relaciones con terceros países continúe, transformándose en un dato de la realidad independientemente de que un país pertenezca o no al PVW. En ese sentido, se estima que intentar comprender las consecuencias directas e indirectas de la evolución de este Programa es relevante para aquéllos a quienes concierne el estudio y diseño de la política exterior de la Argentina, ya que las mismas influirán a la hora de sopesar la conveniencia de intentar pertenecer a él. Ello, a su vez, es una opción más de política en el abanico de posibilidades disponible a los decisores políticos de nuestro país, a quienes corresponde asesorar.

BIBLIOGRAFÍA

Artículos, investigaciones y libros

Ahearn, Raymond, Kristin Archick y Paul Belkin. 2007. U.S.-European Union Relations and the 2007 Summit. CRS Report for Congress, May 14, <http://fas.org/sqp/crs/row/RS22645.pdf>

Amato, Alberto. "DNI: las intrigas y peleas para anular un contrato escandaloso." *Clarín*, 21 de diciembre de 2008, <http://prensa.cancilleria.gov.ar/noticia.php?id=17356537>

Amchamkorea. 2006. *Journal*. May/June 2006, Vol 73, N° 3.

Arana, Patricio. "Europa fichará a los extranjeros que quieran ingresar." *La Nación*, 14 de febrero de 2008, <http://www.lanacion.com.ar/987312>

Archick, Kristin. 2008. The United States and Europe: current issues. CRS Report for Congress, July 2, <http://www.usembassy.it/pdf/other/RS22163.pdf>

Archick, Kristin. 2005. U.S.- EU cooperation against terrorism. CRS Report for Congress, January 19, <http://www.fas.org/man/crs/RS22030.pdf>

Armendariz, Alberto. "EE.UU. defiende el fichaje de extranjeros." *La Nación*, 6 de enero de 2004, <http://www.lanacion.com.ar/561418>

Baker McNeill, Jena, James Carafano y James Dean. 2009. Visa Waiver Program: A Plan to Build on Success. Heritage Foundation, Backgrounder N° 2282, June 12, <http://www.heritage.org/Research/HomelandSecurity/bg2282.cfm>

Camarota, Steven A. 2002. The Open Door: How Militant Terrorists Entered and Remained in the United States, 1993–2001. Center for Immigration Studies, <http://www.cis.org/articles/2002/theopendoor.pdf>

Carafano, James. 2003. Better Intelligence Sharing for Visa Issuance and Monitoring: An Imperative for Homeland Security. Heritage Foundation, Backgrounder N° 1699, October 27, <http://www.heritage.org/research/homelandsecurity/bg1699.cfm>

Carini, Mauricio. "Informatizarán los controles de ingreso en el país." *La Nación*, 9 de diciembre de 2000, <http://www.lanacion.com.ar/44174>

Clarín. 2003. Duhalde: No irán tropas a Irak, 2 de marzo, <http://www.clarin.com/diario/2003/03/02/p-01301.htm>

Clarín. 1999. Visita de funcionarios de la embajada norteamericana, 27 de junio, <http://www.clarin.com/diario/1999/06/27/e-05102d.htm>

Corigliano, Francisco. 2001. Argentina y Estados Unidos: giros, reformas y ajustes. Un breve análisis comparativo de las gestiones de Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Fernando de la Rúa

en materia de relaciones argentino-norteamericanas. *Criterio*, N° 2258, Buenos Aires, febrero, 11-14.

Corigliano, Francisco. 2007. Desafíos para la política exterior argentina a partir del 2008. *Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE)*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), año 10, N° 43, octubre, 5-6.

Corigliano, Francisco. 2003. La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: el ingreso al paradigma de “relaciones especiales”. En *Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Carlos Escudé, ed. Capítulo 1. Buenos Aires: GEL.

Corigliano, Francisco. 2005. La posición del gobierno de Kirchner en la Cumbre de las Américas 2005: un balance preliminar. *Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE)*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), año 8, N° 37, diciembre, 1-3.

Corigliano, Francisco. 2002. Las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante las gestiones de Fernando de la Rúa y Eduardo Duhalde: la continuidad en el paradigma de “relaciones especiales” con Estados Unidos. *Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE)*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), año 5, N° 20, julio, 3-5.

Council of the European Union. 2008. US Visa Waiver Program Legislation. Brussels, 5 March, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/99208.pdf

Department of Homeland Security. 2006. Statement by Homeland Security Secretary Michael Chertoff on Security Improvements to the Visa Waiver Program. November 28, http://www.dhs.gov/xnews/releases/pr_1164753617598.shtm

Department of Justice. 2002. Department of Justice terminates Argentina's participation in Visa Waiver Program. February 20, http://www.usdoj.gov/opa/pr/2002/February/02_ins_090.htm

European Commission. 2008. Fourth Report from the Commission to the European Parliament and the Council on certain third countries' maintenance of visa requirements in breach of the principle of reciprocity. MEMO/08/519, Brussels, 23 July.

Fernández Canedo, Daniel, y Naishtat, Silvia. “Cheek presiona por los DNI.” *Clarín*, 19 de enero de 1998, <http://www.clarin.com/diario/1998/01/19/o-02001d.htm>

Gaddis, John Lewis. 2004. *Surprise, security and the American experience*. Harvard University Press.

General Accountability Office. 2005. Border Security: actions needed to strengthen management of Department of Homeland Security's Visa Security Program. GAO-05-801, July 29, <http://www.gao.gov/new.items/d05801.pdf>

General Accountability Office. 2002. Border Security: implications of eliminating the Visa Waiver Program. GAO-03-38, November, <http://www.gao.gov/new.items/d0338.pdf>

General Accountability Office. 2007. Border Security: security of New Passports and Visas Enhanced, but More Needs to Be Done to Prevent Their Fraudulent Use. GAO-07-1006, July 31, <http://www.gao.gov/products/GAO-07-1006>

General Accountability Office. 2005. Border Security: strengthened Visa Process would benefit from improvements in staffing and information sharing. GAO-05-859, September 13, <http://www.gao.gov/new.items/d05859.pdf>

General Accountability Office. 2002b. Border Security: visa process should be strengthened as an antiterrorism tool. GAO-03-132NI, October 21, <http://www.nationalreview.com/document/document-gao102202.pdf>

General Accountability Office. 2008. Visa Waiver Program: actions are needed to improve management of the expansion process, and to assess and mitigate Program risks. GAO-08-1142T, September 24, <http://www.gao.gov/products/GAO-08-967>

Gerschenson, Ana. "El 1° de marzo, EE.UU. volverá a exigir visa a los argentinos." *Clarín*, 7 de febrero de 2002, <http://www.clarin.com/diario/2002/02/07/p-02001.htm>

Grimmett, Richard F. 2006. 9/11 Commission Recommendations: Implementation Status. CRS Report for Congress, December 4, <http://fpc.state.gov/documents/organization/77700.pdf>

Jenks, Rosemary. 2002. The Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002. A Summary of H.R. 3525. Center for Immigration Studies, June, <http://www.cis.org/articles/2002/back502.pdf>

Jernegan, Kevin. 2005. A new century: Immigration and the US. Migration Policy Institute, February, <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=283>

Johnson, Kevin y Bernard Trujillo. 2007. Immigration Reform, National Security After September 11, and the Future of North American Integration. *UC Davis Legal Studies Research Paper Series*, Research Paper No. 101, February.

La Nación. 2008. Cobrarán tasas a turistas de países que exigen visas, 8 de octubre, http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1057264&high=visa

La Nación. 1996. Para negocios y turismo se puede ir sin visa a los Estados Unidos, 4 de julio, <http://www.lanacion.com.ar/167884>

La Nación. 2002. Sigue la exención de visa para ir a EE.UU., 9 de febrero, http://www.lanacion.com.ar/Archivo/Nota.asp?nota_id=372683

Mármora, Lelio. 2002. *Políticas de Migraciones Internacionales*. Paidós.

Morgan, Daniel, y William Krouse. 2005. Biometric Identifiers and Border Security: 9/11 Commission Recommendations and Related Issues. CRS Report for Congress, February 7, <http://fpc.state.gov/documents/organization/43997.pdf>

Neiman, Brent, y Phillip Swagel. 2009. The Impact of Post-9/11 Visa Policies on Travel to the United States. University of Chicago, January,

<http://faculty.chicagogsb.edu/brent.neiman/research/VWP.pdf>

Obarrio, Mariano. "DNI: los EE.UU. se preocupan por el fantasma de Yabrán." *La Nación*, 7 de diciembre de 1997,

http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=82528&high=DNI%20EE.UU.%20preocupan%20fantasma%20Yabr%E1n

O'Donnell, María. "Peligra la exención de visas a los EE.UU." *La Nación*, 31 de octubre de 2001, <http://www.lanacion.com.ar/347403>

O'Donnell, Santiago. "Caen jefes de las "mulas" argentinas." *La Nación*, 28 de febrero de 2001b, <http://www.lanacion.com.ar/54051>

O'Donnell, Santiago. "Una frontera vulnerable en un mundo nuevo." *La Nación*, 8 de octubre de 2001c, <http://www.lanacion.com.ar/341343>

Pérez de Cuéllar, Javier. 1988. *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice*. Martinus Nijhoff Publishers.

Polack, María Elena. "Nueva demora en la licitación de los DNI." *La Nación*, 13 de enero de 1998,

http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=85303&high=Nueva%20demora%20licitaci%F3n%20DNI

Rosales, Jorge. "Los fundamentos de la revisión de visas." *La Nación*, 22 de febrero de 2002, http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=375808&high=visa%20estados%20unidos

Rosales, Jorge. "Se necesitará visa para viajar a EE.UU." *La Nación*, 20 de febrero de 2002b, <http://www.lanacion.com.ar/375443>

Russell, Roberto y Tokatlián, Juan Gabriel. 2004. Argentina, Brasil y EE.UU.: el desafío de una esfera de cooperación. *Agenda Internacional*, Año 1, N° 2, septiembre/octubre/noviembre, 16-30.

Seghetti, Lisa M., y Stephen R. Viña. 2005. U.S. Visitor and Immigrant Status Indicator Technology (US-VISIT) Program. CRS Report for Congress, February 23, <http://www.fas.org/sqp/crs/homesec/RL32234.pdf>

Seman, Ernesto. "Nueva preocupación de EE.UU. por el narcotráfico." *Clarín*, 1 de marzo de 2000, <http://www.clarin.com/diario/2000/03/01/t-00301d.htm>

Siskin, Alison. 2007. Visa Waiver Program. CRS Report for Congress, August 8, <http://useu.usmission.gov/Dossiers/Travel Documents/Aug0807 CRS Visa Waiver.pdf>

Siskin, Alison. 2008. Visa Waiver Program. CRS Report for Congress, January 31, <http://www.usembassy.it/pdf/other/RL32221.pdf>

Siskin, Alison. 2009. Visa Waiver Program. CRS Report for Congress, January 30, <http://waxman.house.gov/UploadedFiles/Visa Waiver Program.pdf>

Sousa Dias, Gisele. "Anuncio de la cónsul norteamericana." *Clarín*, 16 de noviembre de 2007, <http://www.clarin.com/diario/2007/11/16/sociedad/s-03101.htm>

Spiegel. 2008. Detour around Brussels. Estonia, Latvia Sign Visa-Waiver Deals with US, March 12, <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,druck-540965,00.html>

Stringer, Kevin D. 2004. The visa dimension of diplomacy. Netherlands Institute of International Relations "Clingendael", Discussion Papers in Diplomacy, http://www.clingendael.nl/publications/2004/20040300_cli_paper_dip_issue91.pdf

U.S. Department of Justice. 1999. The Potential for Fraud and INS's Efforts to Reduce the Risks of the Visa Waiver Program. Report I-99-10, March, <http://www.usdoj.gov/oig/reports/INS/e9910/index.htm>

U.S. Senate. 2009. Seven Years after September 11: Keeping American Safe. En: http://kyl.senate.gov/legis_center/subdocs/Final%20Report%20110th%20Congress%20Subcomm%20on%20TTHS%20Seven%20Years%20After%20September%2011.pdf

Warn, Ken. "The rise and fall of Yabran." *Latin Trade*, August 1998, http://findarticles.com/p/articles/mi_m0BEK/is_8_6/ai_54760013

Wasem, Ruth Ellen. 2007. Visa Issuances: Policy, Issues, and Legislation. CRS Report for Congress, January 24, <http://trac.syr.edu/immigration/library/P1624.pdf>

Documentos

- **9/11 Commission Report.** En <http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>

- **Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Estonia On Enhancing Cooperation in Preventing and Combating Serious Crime.**
En http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/agreement_usestonia_seriouscrime.pdf

- **Ley de Inmigración y Nacionalidad** ("Immigration and Nationality Act"). En <http://www.uscis.gov/propub/ProPubVAP.jsp?dockey=9b60c646835045a30ceca097f0ca1ba3>

- **Tasa ajustada de rechazo de Visas B por nacionalidad, años fiscales 2007 y 2008.** En <http://travel.state.gov/pdf/FY07.pdf> y <http://travel.state.gov/pdf/FY08.pdf>

Testimonios ante el Congreso estadounidense

- **Baker, Stewart, Departamento de Seguridad Nacional.** Testimonio en la sesión "The Visa Waiver Program: mitigating risks to ensure safety of all Americans", 24 de septiembre de 2008, ante el Comité de Asuntos Judiciales del Senado, Subcomité de Terrorismo, Tecnología y Seguridad Interior. En http://kyl.senate.gov/legis_center/subdocs/092409Baker.pdf

- **Barth, Richard, Subsecretario Asistente para el Desarrollo de Políticas del Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos.** Testimonio en la sesión

“Improving America's Security, Strengthening Transatlantic Relations: an update on the expansion of the Visa Waiver Program”, 14 de mayo de 2008, ante el Subcomité de Europa de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. En <http://www.internationalrelations.house.gov/110/42423.pdf>

- **Edson, Stephen, Subsecretario Asistente para Servicios de Visa del Departamento de Estado de los Estados Unidos.** Testimonio en la sesión “Improving America's Security, Strengthening Transatlantic Relations: an update on the expansion of the Visa Waiver Program”, del 14 de mayo de 2008, ante el Subcomité de Europa de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. En <http://www.internationalrelations.house.gov/110/42423.pdf>

- **Edson, Stephen, Subsecretario Asistente para Servicios de Visa del Departamento de Estado de los Estados Unidos.** Testimonio en la sesión “Expanding the Visa Waiver Program, Enhancing Transatlantic Relations”, del 24 de mayo de 2007, ante el Subcomité de Europa de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. En <http://www.foreignaffairs.house.gov/110/35675.pdf>

- **Ford, Jess T., Director de Asuntos Internacionales y Comercio de GAO.** Testimonio ante el Subcomité sobre Terrorismo, Tecnología y Seguridad Interior, Senado de los Estados Unidos, 24 de septiembre de 2008. En <http://judiciary.senate.gov/pdf/08-09-24FordTestimony.pdf>

- **Ginsburg, Susan, Directora del Programa de Movilidad y Seguridad del Instituto de Política Migratoria.** Testimonio en la sesión “Weaknesses in the Visa Waiver Program: are the needed safeguards in place to protect America?”, ante el Subcomité de Terrorismo, Tecnología y Seguridad Interior del Senado, 28 de febrero de 2008. En http://www.migrationpolicy.org/pubs/SGinsburgTestimony_02282008.pdf

- **Jackson Lee, Sheila, Representante en el Congreso de Texas.** Testimonio en la sesión “Implications of transnational terrorism for the Visa Waiver Program”, del 28 de febrero de 2002, ante el Subcomité de Inmigración y reclamos del Comité de Asuntos Judiciales de la Cámara de Representantes. En http://commdocs.house.gov/committees/judiciary/hju77898.000/hju77898_0.htm

- **Krikorian, Mark, Director Ejecutivo del Centro para Estudios Inmigratorios.** Testimonio en la sesión “The Visa Waiver Program and The Screening of Potential Terrorists”, ante el Subcomité sobre Terrorismo Internacional, No Proliferación y Derechos Humanos de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, 16 de junio de 2004. En <http://www.cis.org/articles/2004/msktestimony061604.html>

- **Rosenzweig, Paul, Subsecretario para Asuntos Internacionales del Departamento de Seguridad Interior.** Testimonio en la sesión “Weaknesses in the Visa Waiver Program: are the needed safeguards in place to protect America?”, ante el Subcomité de Terrorismo, Tecnología y Seguridad Interior del Senado, 28 de febrero de 2008. En <http://www.aila.org/content/fileviewer.aspx?docid=24799&linkid=173328>

- **Ryan, Mary, Subsecretario para Asuntos Consulares del Departamento de Estado de los Estados Unidos.** Testimonio ante el Subcomité de Inmigración del Senado, en sesión relativa a “Effective immigration controls to deter terrorism”, del 17 de octubre de 2001.

En <http://www.loc.gov/law/find/hearings/pdf/00098595016.pdf>

- **Sales, Nathan A., Subsecretario Asistente para el Desarrollo de Políticas del Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos.** Testimonio en la sesión “Expanding the Visa Waiver Program, Enhancing Transatlantic Relations”, del 24 de mayo de 2007, ante el Subcomité de Europa de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos.

En <http://www.foreignaffairs.house.gov/110/35675.pdf>

- **Wexler, Robert, Presidente del Subcomité de Europa de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos.** Testimonio de apertura en la sesión “Improving America's Security, Strengthening Transatlantic Relations: An Update on the Expansion of the Visa Waiver Program”, del 14 de mayo de 2008, ante el Subcomité que preside. En <http://www.internationalrelations.house.gov/110/42423.pdf>

- **Wexler, Robert, Presidente del Subcomité de Europa de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos.** Testimonio de apertura en la sesión “Expanding the Visa Waiver Program, Enhancing Transatlantic Relations”, del 24 de mayo de 2007, ante el Subcomité que preside.

En <http://www.foreignaffairs.house.gov/110/35675.pdf>

Sitios de Internet consultados

Australian Electronic Travel Authority: <http://www.eta.immi.gov.au/ETAAus4En.html>

Biometrics.gov: <http://www.biometrics.gov/default.aspx>

Cato Institute: <http://www.cato.org>

Center for Immigration Studies: <http://www.cis.org>

Center for Migration Studies (CMS): www.cmsny.org/index.htm

Congressional Research Reports for the people: <http://www.opencrs.com>

Congressional Research Service Reports, Hosted by UNT Libraries:
<http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs>

Department of Homeland Security: <http://www.dhs.gov/index.shtm>

Department of State: www.state.gov

Department of State, Bureau of Consular Affairs: <http://travel.state.gov/pdf/FY07.pdf>

Diario Clarín: www.clarin.com

Diario La Nación: www.lanacion.com.ar

Diario New York Times: www.nytimes.com

Electronic System Travel Authorization:

https://esta.cbp.dhs.gov/esta/WebHelp/helpScreen_es.htm

Federation of American Scientists: <http://www.fas.org/sgp/crs/index.html>

Global Security.org: <http://www.globalsecurity.org>

Iberóamérica y el Mundo, Portal de Historia, Relaciones Internacionales y Derechos Humanos: <http://www.argentina-rree.com>

Latin American Network Information Center: www.lanic.utexas.edu

Pew Hispanic Center: www.pewhispanic.org

Portal de la Unión Europea: <http://europa.eu>

The Heritage Foundation: www.heritage.org

U.S. Census Bureau: www.census.gov

U.S. Citizenship and Immigration Services: <http://www.uscis.gov>

U.S. Visit: http://www.dhs.gov/xtrlsec/programs/content_multi_image_0006.shtm

ANEXOS

I. Miembros del Programa Visa Waiver

<u>País</u>	<u>Fecha de ingreso y expulsión</u>
Reino Unido	Julio de 1988 a la actualidad
Japón	Diciembre de 1988 a la actualidad
Francia	Julio de 1989 a la actualidad
Suiza	Julio de 1989 a la actualidad
Alemania	Julio de 1989 a la actualidad
Suiza	Julio de 1989 a la actualidad
Italia	Julio de 1989 a la actualidad
Países Bajos	Julio de 1989 a la actualidad
Andorra	Octubre de 1991 a la actualidad
Austria	Octubre de 1991 a la actualidad
Bélgica	Octubre de 1991 a la actualidad
Dinamarca	Octubre de 1991 a la actualidad
Finlandia	Octubre de 1991 a la actualidad
Islandia	Octubre de 1991 a la actualidad
Liechtenstein	Octubre de 1991 a la actualidad
Luxemburgo	Octubre de 1991 a la actualidad
Mónaco	Octubre de 1991 a la actualidad
Nueva Zelanda	Octubre de 1991 a la actualidad
Noruega	Octubre de 1991 a la actualidad
San Marino	Octubre de 1991 a la actualidad
España	Octubre de 1991 a la actualidad
Brunei	Julio de 1993 a la actualidad
Irlanda	Abril de 1995 a la actualidad
Argentina	Julio de 1996 a febrero de 2002
Australia	Julio de 1996 a la actualidad
Eslovenia	Septiembre de 1997 a la actualidad
Portugal	Agosto de 1999 a la actualidad
Singapur	Agosto de 1999 a la actualidad
Uruguay	Agosto de 1999 a abril de 2003

República Checa	Noviembre de 2008 a la actualidad
Corea del Sur	Noviembre de 2008 a la actualidad
Estonia	Noviembre de 2008 a la actualidad
Letonia	Noviembre de 2008 a la actualidad
Lituania	Noviembre de 2008 a la actualidad
Eslovaquia	Noviembre de 2008 a la actualidad
Hungría	Noviembre de 2008 a la actualidad
Malta	Diciembre de 2008 a la actualidad

II. Memoranda de Entendimiento firmados con diversos países

II.1.- Memorándum con Estonia

**MEMORANDUM OF UNDERSTANDING BETWEEN
THE DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY OF THE UNITED STATES OF AMERICA AND
THE MINISTRY OF THE INTERIOR OF THE REPUBLIC OF ESTONIA REGARDING
THE UNITED STATES VISA WAIVER PROGRAM AND RELATED ENHANCED SECURITY MEASURES**

WHEREAS the United States Department of Homeland Security and the Ministry of the Interior of the Republic of Estonia (hereinafter collectively “the Participants”) wish to facilitate the travel of their respective citizens between their two countries;

WHEREAS the Participants desire to enhance the security of their two countries, including by deploying new capabilities to detect and prevent terrorist travel;

WHEREAS the Participants believe that travel between their respective countries should be conducted lawfully and consistent with the domestic legal requirements, including immigration requirements, of their respective countries;

TAKING NOTE of obligations of the Republic of Estonia under European Union and European Community law;

WHEREAS the Participants have determined that an arrangement concerning participation in the United States Visa Waiver Program (VWP) would both facilitate travel of their respective citizens and enhance their mutual security;

WHEREAS the Participants have reaffirmed that the principles of mutuality, fairness, and equality will guide this Memorandum of Understanding;

TAKING NOTE of Section 711 of the “Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007,” which reforms the VWP by expanding opportunities for participation in the program subject to certain enhanced security requirements; and

DESIRING to reach an understanding regarding those security requirements;

NOW THEREFORE THE PARTICIPANTS UNDERSTAND AS FOLLOWS:

A. GENERAL COMMITMENTS

1. Waiver of Three Percent Visa Refusal Rate Requirement:

In the event that the Republic of Estonia undertakes and the Ministry of the Interior of the Republic of Estonia and other competent authorities of the Republic of Estonia implement the security commitments mentioned in this Memorandum of Understanding, the U.S. Secretary of Homeland Security, in consultation with the U.S. Secretary of State and subject to other provisions of U.S. law (including provisions of law in Section 217(c)(8) of the Immigration and Nationality Act (INA)), intends to waive for the Republic of Estonia the statutory requirement that a country have a visa refusal rate for its nationals during the previous fiscal year of less than three percent (3%) in order to be designated for participation in the VWP.

2. Implementation of this Memorandum of Understanding:

The Ministry of the Interior of the Republic of Estonia intends to conclude implementing arrangements with the appropriate United States Government agencies, as necessary, in order to carry out the security commitments mentioned in this Memorandum of Understanding. In cases where the Ministry of the Interior is not the competent authority to implement these commitments, it intends to cooperate with the competent authorities of the Republic of Estonia to conclude such implementing arrangements. These implementing arrangements include arrangements regarding passenger and other information sharing, screening information concerning known or suspected terrorists, information to combat terrorism and serious crime, and information on migration matters, and should allow for the further dissemination of transferred information within the United States Government with appropriate safeguards for privacy and data protection. These implementing arrangements should be concluded consistent with the Participants' respective domestic laws and international obligations, including for the Republic of Estonia its obligations arising from membership in the EU.

3. Evaluation for Initial and Continued Designation in the VWP:

Before the Republic of Estonia is designated as a VWP Country, the U.S. Department of Homeland Security, in consultation with the U.S. Department of State, intends to evaluate the effect that the designation of the Republic of Estonia would have on the security, law enforcement, and immigration interests of the United States. It is the understanding of both Participants that the Republic of Estonia may be admitted upon a determination that such interests would not be compromised. Periodically (but not less than once every two years) the U.S. Department of Homeland Security, in consultation with the U.S. Department of State, intends to evaluate the effect of continued designation on the security, law enforcement, and immigration interests of the United States and determine whether the designation of the Republic of Estonia may be continued.

The evaluations for initial and continued designation should assess, among other factors listed at Section 217 of the Immigration and Nationality Act (INA)), how the Ministry of the Interior of the Republic of Estonia and other competent authorities of the Republic of Estonia implement the security commitments mentioned in this Memorandum of Understanding.

4. Technical Capability and Legislation:

The Ministry of the Interior of the Republic of Estonia intends to cooperate with other competent authorities of the Republic of Estonia to operate and maintain any records, systems, or programs necessary to effectuate the security commitments mentioned in this Memorandum of Understanding. The Ministry of the Interior of the Republic of Estonia intends to take all steps necessary to effectuate the security commitments stemming from this Memorandum of Understanding.

B. SECURITY COMMITMENTS

1. Electronic Travel Authorization (ETA) System:

a. Pursuant to Section 711 of the "Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007, the U.S. Department of Homeland Security intends to develop and implement an Electronic Travel

Authorization (ETA) system to collect electronically such biographical and other information as the Secretary of Homeland Security deems necessary to determine, in advance of travel, the eligibility of a citizen of the Republic of Estonia to travel to the United States under the VWP and whether there exists a law enforcement or security risk in permitting the citizen to travel to the United States under the VWP.

b. Upon implementation of the ETA system, the Ministry of the Interior of the Republic of Estonia understands that all citizens of the Republic of Estonia traveling to the United States for business or tourism under the VWP will be required to use the ETA system.

c. The Participants, in cooperation with other competent domestic authorities, intend to make a joint outreach initiative, working with representatives of the travel and tourism industries, to ensure that citizens of the Republic of Estonia are aware of the obligation to use the ETA system when traveling to the United States under the VWP, and to provide them with information about how to use the system.

2. Information Sharing:

a. In general, the Ministry of the Interior of the Republic of Estonia, in cooperation with other competent authorities of the Republic of Estonia, intends to cooperate with the U.S. Department of Homeland Security to provide identifying information to be used in determining whether persons who intend to travel to the United States represent a threat to the security, law enforcement, and immigration interests of the United States. In order to facilitate such cooperation, the Ministry of the Interior of the Republic of Estonia intends to cooperate with competent authorities of the Republic of Estonia to conclude implementing arrangements referenced at section A.2. of this MOU with relevant United States Government agencies.

The Participants intend to cooperate in any law enforcement, immigration, or other investigation or proceeding that results from the provision of information described in Part B.2.a consistent with existing or subsequent legal assistance agreements and arrangements between their two countries and with their international obligations.

b. The Participants intend to collect, analyze, use, and share Advance Passenger Information (API) according to their respective domestic laws.

c. The Participants intend to collect, analyze, use, and share Passenger Name Record ("PNR") information consistent with their respective domestic laws and international obligations, including the EU – US PNR Agreement signed on 26 July 2007.

d. For the purpose of these exchanges of information, the Ministry of the Interior of the Republic of Estonia and the U.S. Department of Homeland Security intend to abide by the requisite and appropriate safeguards for privacy and data protection defined in their respective domestic laws and consistent with their international obligations.

3. Reporting of Lost and Stolen Passports (LASP):

a. Without prejudice to sharing information via Interpol, the Ministry of the Interior of the Republic of Estonia, in cooperation with other competent authorities of the Republic of Estonia, intends to make available passport data for blank passports and issued passports reported as lost and stolen.

b. The Ministry of the Interior intends to maintain reporting practices for lost and stolen travel documents that disseminate to any interested party information on travel documents issued by the Republic of Estonia that have been reported lost or stolen. These practices include:

i. online verification of the validity of travel documents issued by the Republic of Estonia
ii. an online list, updated daily, of lost and stolen issued travel documents providing information including the passport number, the country of issuance, the document type, and the date of the reported loss or theft.

c. The Ministry of the Interior of the Republic of Estonia intends to identify a point of contact that is available at all times and is capable of providing expeditious assistance to the U.S. Department of Homeland Security and the U.S. Department of State to resolve questions about potentially lost or stolen passports that have been presented to the United States Government as a basis for identification. This point of contact should have access to passport issuance and LASP information maintained by the government entity responsible for storing and managing such data and should be capable of verifying whether or not the individual encountered is the person to whom the passport was issued, generally within four (4) hours.

d. The Ministry of the Interior of the Republic of Estonia intends to exchange information on LASP trends and analysis, and share exemplars of its national passports with the U.S. Department of Homeland Security and the U.S. Department of State. To facilitate compliance with these reporting standards and to address any questions about reporting practices, the Ministry of the Interior of the Republic of Estonia intends to establish a LASP point of contact at the policy level within the entity that is responsible for making available the data regarding blank and issued LASP.

4. Repatriation:

a. The Participants, intend, in accordance with relevant domestic and international law, to take steps necessary to ensure that the Republic of Estonia and the United States accept for repatriation any citizen or former citizen against whom a final order of removal is issued within 21 calendar days after notification is provided that such order has been issued. For purposes of this paragraph, the Participants intend to enter into consultations on particular cases as necessary. A “former citizen” of the Republic of Estonia for purposes of this Memorandum of Understanding is a person whom Estonia has recognized as an Estonian citizen and who has not been recognized as a citizen by any other state and who has become stateless by losing Estonian citizenship.

b. The U.S. Department of Homeland Security intends to provide the Ministry of the Interior of the Republic of Estonia with relevant information, to the extent authorized by law, concerning the person being repatriated, including information relating to the person's identity and the grounds for removal, as soon as legally feasible after the initiation of removal proceedings.

c. The Ministry of the Interior of the Republic of Estonia intends to confirm the identity and citizenship of the person within 21 calendar days after the U.S. Department of Homeland Security has provided the information necessary for the identification of a person to be readmitted, as mentioned in Part B.4.b.

5. Enhanced Standards for Travel Documents:

a. The Ministry of Interior intends to issue travel documents through a central issuing authority that is subject to strict audit and accountability mechanisms. The Ministry of Interior intends to notify the Department of Homeland Security without ungrounded delay about any findings of such audits that has or may have the potential to jeopardize the security of travel documents or issuance of such documents. The Participants intend to protect any information obtained as a result of such audits against any unauthorized disclosure.

b. The Ministry of the Interior of the Republic of Estonia, in cooperation with other competent authorities of the Republic of Estonia, intends to continue to issue travel documents that comply with ICAO requirements.

c. The Ministry of the Interior of the Republic of Estonia, in cooperation with other competent authorities of the Republic of Estonia, intends to issue travel documents that have unique, non-recurring identifying numbers affixed at the time of manufacture.

d. The Ministry of the Interior of the Republic of Estonia understands that, in the event that the Republic of Estonia is designated as a VWP country, only Estonian citizens in possession of electronic passports (i.e., machine readable passports with both a digitized photograph and an electronically readable chip containing designated travel document data) will be allowed to travel to the United States under the VWP.

6. Airport Security:

The Participants intend to cooperate with the competent authorities of their respective Governments to ensure that airport security standards and security operations of air carriers operating between airports of the respective countries are consistent with the Air Transport Agreement between the European Community and its Member States and the United States of America, done in Brussels on 25 April 2007 and in Washington on 30 April 2007.

7. Air Marshals:

The Ministry of Interior intends to develop and deploy an air marshals program that is in accordance with standards acceptable to the participants. The Ministry of Interior intends to permit United States Federal Air Marshals to operate and carry authorized weapons onboard flights by U.S. carriers that proceed to, from, or over the Republic of Estonia.

C. EFFECT:

The foregoing understandings and arrangements reflect the good faith intentions of the Participants. Nothing in this Memorandum of Understanding is intended to be legally binding against the Participants under domestic or international law. This Memorandum of Understanding should not be construed to create any right or benefit, substantive or procedural, enforceable at law or otherwise as between the Participants or by any third party against the Participants, their parent agencies, the United States, the Republic of Estonia, or the officers, employees, agents, or other associated personnel thereof.

Nothing in this Memorandum of Understanding is to be interpreted to affect the rights and obligations of the Participants as prescribed in the laws and legal regulations of the Republic of Estonia and the United States of America or by their participation in international treaties and agreements, including obligations arising from the membership of the Republic of Estonia in the European Union.

Signed at Tallinn on 12 March 2008.

II.2.- Memorandum con Letonia

**MEMORANDUM OF UNDERSTANDING BETWEEN
THE MINISTRY OF THE INTERIOR OF THE REPUBLIC OF LATVIA AND
THE DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY OF THE UNITED STATES OF AMERICA REGARDING
THE UNITED STATES VISA WAIVER PROGRAM AND RELATED ENHANCED SECURITY MEASURES**

WHEREAS the Ministry of the Interior of the Republic of Latvia and the United States Department of Homeland Security (hereinafter collectively "the Participants") wish to facilitate the travel of their respective citizens between their two countries;

WHEREAS the Participants desire to enhance the security of their two countries, including by deploying new capabilities to detect and prevent terrorist travel;

WHEREAS the Participants believe that travel between their respective countries should be conducted lawfully and consistent with the domestic legal requirements, including immigration requirements, of their respective countries;

TAKING NOTE of obligations of the Republic of Latvia under European Union and European Community law;

WHEREAS the Participants have determined that an arrangement concerning participation in the United States Visa Waiver Program (VWP) would both facilitate travel of their respective citizens and enhance their mutual security;

WHEREAS the Participants have reaffirmed that the principles of mutuality, fairness, and equality will guide this Memorandum of Understanding;

TAKING NOTE of Section 711 of the "Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007," which reforms the VWP by expanding opportunities for participation in the program subject to certain enhanced security requirements; and

DESIRING to reach an understanding regarding those security requirements;

NOW THEREFORE THE PARTICIPANTS UNDERSTAND AS FOLLOWS:

A. GENERAL COMMITMENTS:

1. Waiver of Three Percent Visa Refusal Rate Requirement:

In the event that the Republic of Latvia undertakes and the Ministry of the Interior of the Republic of Latvia and other competent authorities of the Republic of Latvia implement the security commitments mentioned in this Memorandum of Understanding, the U.S. Secretary of Homeland Security, in consultation with the U.S. Secretary of State and subject to other provisions of U.S. law (including provisions of law in Section 217(c)(8) of the Immigration and Nationality Act (INA)), intends to waive for the Republic of Latvia the statutory requirement that a country have a visa refusal rate for its nationals during the previous fiscal year of less than three percent (3%) in order to be designated for participation in the VWP.

2. Implementation of this Memorandum of Understanding:

The Ministry of the Interior of the Republic of Latvia intends to conclude implementing arrangements with the appropriate United States Government agencies, as necessary, in order to carry out the security commitments mentioned in this Memorandum of Understanding. In cases where the Ministry of the Interior is not the competent authority to implement these commitments, it intends to cooperate with the competent authorities of the Republic of Latvia to conclude such implementing arrangements. These implementing arrangements include arrangements regarding passenger and other information sharing, screening information concerning known or suspected terrorists, information to combat terrorism and serious crime, and information on migration matters, and should allow for the further dissemination of transferred information within the United States Government with appropriate safeguards for privacy and data protection. These implementing arrangements should be concluded consistent with the Participants' respective domestic laws and international obligations, including for the Republic of Latvia its obligations arising from membership in the EU.

3. Evaluation for Initial and Continued Designation in the VWP:

Before the Republic of Latvia is designated as a VWP Country, the U.S. Department of Homeland Security, in consultation with the U.S. Department of State, intends to evaluate the effect that the designation of the Republic of Latvia would have on the security, law enforcement, and immigration interests of the United States. It is the understanding of both Participants that the Republic of Latvia may be admitted upon a determination that such interests would not be compromised. Periodically (but not less than once every two years) the U.S. Department of Homeland Security, in consultation with the U.S. Department of State, intends to evaluate the effect of continued designation on the security, law enforcement, and immigration interests of the United States and determine whether the designation of the Republic of Latvia may be continued.

The evaluations for initial and continued designation would assess, among other factors listed at Section 217 of the Immigration and Nationality Act (INA), how the Ministry of the Interior of the Republic of Latvia and other competent authorities of the Republic of Latvia implement the security commitments mentioned in this Memorandum of Understanding.

4. Technical Capability and Legislation:

The Ministry of the Interior of the Republic of Latvia intends to cooperate with other competent authorities of the Republic of Latvia to operate and maintain any records, systems, or programs necessary to effectuate the security commitments mentioned in this Memorandum of Understanding. The Ministry of the Interior of the Republic of Latvia intends to take all steps necessary to effectuate the security commitments listed in this Memorandum of Understanding.

B. SECURITY COMMITMENTS:

1. Electronic Travel Authorization (ETA) System:

a. Pursuant to Section 711 of the "Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007, the U.S. Department of Homeland Security intends to develop and implement an Electronic Travel Authorization (ETA) system to collect electronically such biographical and other information as the Secretary of Homeland Security deems necessary to determine, in advance of travel, the eligibility of a citizen of the Republic of Latvia to travel to the United States without a visa under the VWP and whether

there exists a law enforcement or security risk in permitting the citizen to travel to the United States without a visa under the VWP.

b. Upon implementation of the ETA system, the Ministry of the Interior of the Republic of Latvia understands that all citizens of the Republic of Latvia traveling to the United States for business or tourism under the VWP will be required to use the ETA system.

c. The Participants, in cooperation with other competent domestic authorities, intend to make a joint outreach initiative, working with representatives of the travel and tourism industries, to ensure that citizens of the Republic of Latvia are aware of the obligation to use the ETA system when traveling to the United States under the VWP, and to provide them with information about how to use the system.

2. Information Sharing:

a. In general, the Ministry of the Interior of the Republic of Latvia, in cooperation with other competent authorities of the Republic of Latvia, intends to cooperate with the U.S. Department of Homeland Security to provide identifying information to be used in determining whether persons who intend to travel to the United States represent a threat to the security, law enforcement, and immigration interests of the United States. In order to facilitate such cooperation, the Ministry of the Interior of the Republic of Latvia intends to cooperate with competent authorities of the Republic of Latvia to conclude implementing arrangements referenced at section A.2. of this MOU with relevant United States Government agencies.

The Participants intend to cooperate in any law enforcement, immigration, or other investigation or proceeding that results from the provision of information described in Part B.2.a consistent with existing or subsequent legal assistance agreements and arrangements between their two countries and with their international obligations.

b. The Participants intend to collect, analyze, use, and share Advance Passenger Information (API) according to their respective domestic laws.

c. The Participants intend to collect, analyze, use, and share Passenger Name Record ("PNR") information consistent with their respective domestic laws and international obligations, including the EU – US PNR Agreement signed on 26 July 2007.

d. For the purpose of these exchanges of information, the Ministry of the Interior of the Republic of Latvia and the U.S. Department of Homeland Security intend to abide by the requisite and appropriate safeguards for privacy and data protection defined in their respective domestic laws and consistent with their international obligations.

3. Reporting of Lost and Stolen Passports (LASP):

a. Without prejudice to sharing information via Interpol, the Ministry of the Interior of the Republic of Latvia, in cooperation with other competent authorities of the Republic of Latvia, intends to make available passport data for blank passports and issued passports reported as lost and stolen. Such data should be made available within 24 hours after the government entity that is responsible for recording and monitoring LASP data records that the passport has been lost or stolen. Such data should include, at a minimum, the following information:

i. document number;

ii. type of document;

iii. reported status (lost, stolen blank, stolen from bearer, revoked); If available, such data should also include:

iv. date of issuance, if not a blank passport;

v. expiration date, if not a blank passport;

vi. date of actual loss, theft, or revocation; and

vii. location at which reported theft or loss took place.

b. The Ministry of the Interior of the Republic of Latvia intends to identify a point of contact that is available at all times and is capable of providing expeditious assistance to the U.S. Department of Homeland Security and the U.S. Department of State to resolve questions about potentially lost or stolen passports that have been presented to the United States Government as a basis for identification. This point of contact should have access to passport issuance and LASP information maintained by the government entity responsible for storing and managing such data and should be capable of verifying

whether or not the individual encountered is the person to whom the passport was issued, generally within four (4) hours.

c. The Ministry of the Interior of the Republic of Latvia intends to make available any correction of LASP data that is found to be erroneous within 24 hours. The Ministry of the Interior of the Republic of Latvia also intends to make available within 24 hours any deletions or changes to its LASP data made available previously, exchange information on LASP trends and analysis, and share exemplars of its national passports with the U.S. Department of Homeland Security and the U.S. Department of State. To facilitate compliance with these reporting standards and to address any questions about reporting practices, the Ministry of the Interior of the Republic of Latvia intends to establish a LASP point of contact at the policy level within the entity that is responsible for making available the data regarding blank and issued LASP.

4. Repatriation:

a. The Participants, intend, in accordance with relevant domestic and international law, to take steps necessary to ensure that the Republic of Latvia and the United States accept for repatriation any citizen or former citizen against whom a final order of removal is issued within 21 calendar days after notification is provided that such order has been issued. For purposes of this paragraph, the Participants intend to enter into consultations on particular cases as necessary. A "former citizen" of the Republic of Latvia for purposes of this Memorandum of Understanding is a person who lost the citizenship of the Republic of Latvia after 22 July 1994 and did not have the citizenship of any other State at the moment of or after losing the citizenship of the Republic of Latvia.

b. The U.S. Department of Homeland Security intends to provide the Ministry of the Interior of the Republic of Latvia with relevant information, to the extent authorized by law, concerning the person being repatriated, including information relating to the person's identity and the grounds for removal, as soon as legally feasible after the initiation of removal proceedings.

c. The Ministry of the Interior of the Republic of Latvia intends to confirm the identity and citizenship of the person within 21 calendar days after the U.S. Department of Homeland Security has provided the information necessary for the identification of a person to be readmitted, as mentioned in Part B.4.b.

5. Enhanced Standards for Travel Documents:

a. The Ministry of Interior of the Republic of Latvia intends to issue travel documents through a central issuing authority that is subject to strict audit and accountability mechanisms under domestic law. The Ministry of Interior of the Republic of Latvia intends to notify the Department of Homeland Security without ungrounded delay about any findings of such audits that has or may have the potential to jeopardize the security of travel documents or issuance of such documents. The Participants intend to protect any information obtained as a result of such audits against any unauthorized disclosure.

b. The Ministry of the Interior of the Republic of Latvia, in cooperation with other competent authorities of the Republic of Latvia, intends to continue to issue travel documents that comply with ICAO requirements.

c. The Ministry of the Interior of the Republic of Latvia, in cooperation with other competent authorities of the Republic of Latvia, intends to issue travel documents that have unique, non-recurring identifying numbers affixed at the time of manufacture.

d. The Ministry of the Interior of the Republic of Latvia understands that, in the event that the Republic of Latvia is designated as a VWP country, only Latvian citizens in possession of electronic passports (i.e., machine readable passports with both a digitized photograph and an electronically readable chip containing designated travel document data) will be allowed to travel to the United States under the VWP.

6. Airport Security:

The Participants intend to cooperate with the competent authorities of their respective Governments to ensure that airport security standards and security operations of air carriers operating between airports of the respective countries are consistent with the Air Transport Agreement between the European Community and its Member States and the United States of America, done in Brussels on 25 April 2007 and in Washington on 30 April 2007.

7. Air Marshals:

The Ministry of Interior of the Republic of Latvia intends to develop and deploy an air marshals program that is in accordance with standards acceptable to the participants. In the event direct flights are scheduled between the Republic of Latvia and the United States, and subject to an agreement between the Transportation Security Administration, Department of Homeland Security of the United States of America and the Ministry of the Interior of the Republic of Latvia, the Ministry of Interior intends to permit United States Federal Air Marshals to operate and carry authorized weapons onboard flights by U.S. carriers that proceed to, from, or over the Republic of Latvia.

C. EFFECT:

The foregoing understandings and arrangements reflect the good faith intentions of the Participants. Nothing in this Memorandum of Understanding is intended to be legally binding against the Participants under domestic or international law. This Memorandum of Understanding should not be construed to create any right or benefit, substantive or procedural, enforceable at law or otherwise as between the Participants or by any third party against the Participants, their parent agencies, the United States, the Republic of Latvia, or the officers, employees, agents, or other associated personnel thereof.

Nothing in this Memorandum of Understanding is to be interpreted to affect the rights and obligations of the Participants as prescribed in the laws and legal regulations of the Republic of Latvia and the United States of America or by their participation in international treaties and agreements, including obligations arising from the membership of the Republic of Latvia in the European Union.

Two original copies in English signed at Riga on 12 March 2008.

II.3.- Memorandum con República Checa

MEMORANDUM OF UNDERSTANDING BETWEEN THE MINISTRY OF THE INTERIOR OF THE CZECH REPUBLIC AND THE DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY OF THE UNITED STATES OF AMERICA REGARDING THE UNITED STATES VISA WAIVER PROGRAM AND RELATED ENHANCED SECURITY MEASURES

WHEREAS the Ministry of the Interior of the Czech Republic and the United States Department of Homeland Security (hereinafter collectively "the Participants") wish to facilitate the travel of their respective citizens between their two countries;

WHEREAS the Participants desire to enhance the security of their two countries, including by deploying new capabilities to detect and prevent terrorist travel;

WHEREAS the Participants believe that travel between their respective countries should be conducted lawfully and consistent with the domestic legal requirements, including immigration requirements, of their respective countries;

TAKING NOTE of obligations of the Czech Republic under European Union and European Community law;

WHEREAS the Participants have determined that an arrangement concerning participation in the United States Visa Waiver Program (VWP) would both facilitate travel of their respective citizens and enhance their mutual security;

WHEREAS the Participants have reaffirmed that the principles of mutuality, fairness, and equality will guide this Memorandum of Understanding;

TAKING NOTE of Section 711 of the "Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of

2007," which reforms the VWP by expanding opportunities for participation in the program subject to certain enhanced security requirements; and

DESIRING to reach an understanding regarding those security requirements;

NOW THEREFORE THE PARTICIPANTS UNDERSTAND AS FOLLOWS:

A. GENERAL COMMITMENTS

1. Waiver of Three Percent Visa Refusal Rate Requirement:

In the event that the Czech Republic undertakes and the Ministry of the Interior of the Czech Republic and other competent authorities of the Czech Republic implement the security commitments mentioned in this Memorandum of Understanding, and subject to other provisions of U.S. law (including provisions of law in Section 217(c)(8) of the Immigration and Nationality Act (INA)), the U.S. Secretary of Homeland Security, in consultation with the U.S. Secretary of State, intends to waive for the Czech Republic the statutory requirement that a country have a visa refusal rate for its nationals during the previous fiscal year of less than three percent (3%) in order to be designated for participation in the VWP.

2. Implementation of this Memorandum of Understanding

The Ministry of the Interior of the Czech Republic intends to conclude implementing arrangements with the appropriate United States Government agencies, as necessary, in order to carry out the security commitments mentioned in this Memorandum of Understanding. In cases where the Ministry of the Interior is not the competent authority to implement these commitments, it intends to cooperate with the competent authorities of the Czech Republic to conclude such implementing arrangements. These implementing arrangements include arrangements regarding passenger and other information sharing, screening information concerning known or suspected terrorists, information to combat terrorism and serious crime, and information on migration matters, and should allow for the further dissemination of transferred information within the United States Government with appropriate safeguards for privacy and data protection.

3. Evaluation for Initial and Continued Designation in the VWP:

Before the Czech Republic is designated as a VWP Country, the U.S. Department of Homeland Security, in consultation with the U.S. Department of State, intends to evaluate the effect that the designation of the Czech Republic would have on the security, law enforcement, and immigration interests of the United States. It is the understanding of both Participants that the Czech Republic may be admitted upon a determination that such interests would not be compromised. Periodically (but not less than once every two years) the U.S. Department of Homeland Security, in consultation with the U.S. Department of State, intends to evaluate the effect of continued designation on the security, law enforcement, and immigration interests of the United States and determine whether the designation of the Czech Republic may be continued.

The evaluations for initial and continued designation would assess, among other factors, how the Ministry of the Interior of the Czech Republic and other competent authorities of the Czech Republic implement the security commitments mentioned in this Memorandum of Understanding.

4. Technical Capability and Legislation:

The Ministry of the Interior of the Czech Republic intends to cooperate with other competent authorities of the Czech Republic to operate and maintain any records, systems, or programs necessary to effectuate the security commitments mentioned in this Memorandum of Understanding. The U.S. Department of Homeland Security intends to cooperate with the Ministry of the Interior of the Czech Republic to ensure that the systems and programs are compatible with the appropriate U.S. government systems and programs. The Ministry of the Interior of the Czech Republic intends to take all steps necessary to prepare any legislation that may be needed to effectuate the security commitments mentioned in this Memorandum of Understanding.

B. SECURITY COMMITMENTS

1. Electronic Travel Authorization (ETA) System:

- a. The U.S. Department of Homeland Security intends to develop and implement an Electronic Travel Authorization (ETA) system to collect electronically such biographical and other information as the U.S. Secretary of Homeland Security deems necessary to determine, in advance of travel, the eligibility of a citizen of the Czech Republic to travel to the United States without a visa and whether there exists a law enforcement or security risk in permitting the citizen to travel to the United States without a visa.
- b. Upon implementation of the ETA system, the Ministry of the Interior of the Czech Republic understands that all citizens of the Czech Republic traveling to the United States for business or tourism under the VWP will be required to use the ETA system.
- c. The Participants intend to undertake a joint outreach initiative, working with representatives of the travel and tourism industries, to ensure that citizens of the Czech Republic are aware of the obligation to use the ETA system when traveling to the United States under the VWP, and to provide them with information about how to use the system.

2. Information Sharing:

- a. In general, the Ministry of the Interior of the Czech Republic, in cooperation with other competent authorities of the Czech Republic, intends to cooperate with the U.S. Department of Homeland Security to provide identifying information that includes biographic and biometric data, to be used in determining whether persons who intend to travel to the United States represent a threat to the security, law enforcement, and immigration interests of the United States. In order to facilitate such cooperation, the Ministry of the Interior of the Czech Republic intends to cooperate with competent authorities of the Czech Republic to conclude implementing arrangements referenced at section A.2. of this MOU with relevant United States Government agencies.

The Participants intend to cooperate in any law enforcement, immigration, or other investigation or proceeding that results from the provision of information described in Part B.2.a consistent with existing or subsequent legal assistance agreements and arrangements between their two countries and with their international obligations.

- b. The Participants intend to collect, analyze, use, and share Advance Passenger Information (API) according to their respective domestic laws.
- c. The Participants intend to collect, analyze, use, and share Passenger Name Record ("PNR") information consistent with their respective domestic laws and international obligations, including the EU – US PNR Agreement signed on 26 July 2007.
- d. For the purpose of these exchanges of information, the Ministry of the Interior of the Czech Republic and the U.S. Department of Homeland Security intend to abide by the requisite and appropriate safeguards for privacy and data protection defined in their respective domestic laws and consistent with their international obligations.

3. Reporting of Lost and Stolen Passports (LASP):

- a. Without prejudice to sharing information via Interpol, the Ministry of the Interior of the Czech Republic, in cooperation with other competent authorities of the Czech Republic, intends to make available passport data for blank passports and issued passports reported as lost and stolen. Such data should be made available within 24 hours after the government entity that is responsible for recording and monitoring LASP data records that the passport has been lost or stolen. Such data should include, at a minimum, the following information:

- i. document number;
- ii. type of document;
- iii. reported status (lost, stolen blank, stolen from bearer, revoked); If available, such data should also include:
- iv. date of issuance, if not a blank passport;
- v. expiration date, if not a blank passport;
- vi. date of actual loss, theft, or revocation; and
- vii. location at which reported theft or loss took place.

- b. The Ministry of the Interior of the Czech Republic intends to identify a point of contact that is available at all times and is capable of providing expeditious assistance to the U.S. Department of Homeland

Security and the U.S. Department of State to resolve questions about potentially lost or stolen passports that have been presented to the United States Government as a basis for identification. This point of contact should have access to passport issuance and LASP information maintained by the government entity responsible for storing and managing such data and should be capable of verifying whether or not the individual encountered is the person to whom the passport was issued, generally within four (4) hours.

c. The Ministry of the Interior of the Czech Republic intends to make available any correction of LASP data that is found to be erroneous within 24 hours. The Ministry of the Interior of the Czech Republic also intends to make available within 24 hours any deletions or changes to its LASP data made available previously, exchange information on LASP trends and analysis, and share exemplars of its national passports with the U.S. Department of Homeland Security and the U.S. Department of State.

To facilitate compliance with these reporting standards and to address any questions about reporting practices, the Ministry of the Interior of the Czech Republic intends to establish a LASP point of contact at the policy level within the entity that is responsible for making available the data regarding blank and issued LASP.

4. Repatriation:

a. The Ministry of the Interior of the Czech Republic intends to take steps necessary to ensure that the Czech Republic accepts for repatriation any citizen or former citizen against whom a final order of removal is issued within 21 calendar days after notification is provided that such order has been issued. A "former citizen" for purposes of this Memorandum of Understanding is a person who lost the citizenship of the Czech Republic after 31 December 1992 and did not have the citizenship of any other State at the moment of or after losing the citizenship of the Czech Republic.

b. The U.S. Department of Homeland Security intends to provide the Ministry of the Interior of the Czech Republic with relevant information, to the extent authorized by law, concerning the person being repatriated, including information relating to the person's identity and the grounds for removal, as soon as legally feasible after the initiation of removal proceedings.

c. The Ministry of the Interior of the Czech Republic intends to confirm the identity and citizenship of the person within 21 calendar days after the U.S. Department of Homeland Security provides the information referenced in Part B.4.b.

5. Enhanced Standards for Travel Documents:

a. The Ministry of the Interior of the Czech Republic intends to cooperate with the competent authority of the Czech Republic to issue passports and travel documents through a central issuing authority that is subject to strict audit and accountability mechanisms. The Ministry of the Interior of the Czech Republic intends to call upon the competent authority of the Czech Republic to permit the U.S. Department of Homeland Security to review such audits; the Participants intend to protect any information obtained as a result of such audits against any unauthorized disclosure.

b. The Ministry of the Interior of the Czech Republic, in cooperation with other competent authorities of the Czech Republic, intends to issue emergency passports consistent with standards mutually agreed to by the Participants. Emergency passports should be limited in validity.

c. The Ministry of the Interior of the Czech Republic, in cooperation with other competent authorities of the Czech Republic, intends to issue travel documents that have unique, non-recurring identifying numbers affixed at the time of manufacture.

d. The Ministry of the Interior of the Czech Republic understands that, in the event that the Czech Republic is designated as a VWP country, only Czech citizens in possession of electronic passports (i.e., machine readable passports with both a digitized photograph and an electronically readable chip containing designated travel document data) will be allowed to travel to the United States under the VWP.

6. Airport Security

The Participants intend to cooperate with the competent authorities of their respective Governments to ensure that airport security standards and security operations of air carriers operating between airports of the respective countries are consistent with the Air Transport Agreement between the European

Community and its Member States and the United States of America, done in Brussels on 25 April 2007 and in Washington on 30 April 2007.

7. Air Marshals:

The Participants intend to cooperate in the area of in-flight security consistent with the Memorandum of Understanding between the Transportation Security Administration, Department of Homeland Security of the United States of America and the Ministry of the Interior of the Czech Republic on the deployment of in-flight security officers, signed on 14 November 2007.

C. EFFECT:

The foregoing understandings and arrangements reflect the good faith intentions of the Participants. Nothing in this Memorandum of Understanding is intended to be legally binding against the Participants under domestic or international law. This Memorandum of Understanding should not be construed to create any right or benefit, substantive or procedural, enforceable at law or otherwise as between the Participants or by any third party against the Participants, their parent agencies, the United States, the Czech Republic, or the officers, employees, agents, or other associated personnel thereof.

Nothing in this Memorandum of Understanding is to be interpreted to affect the rights and obligations of the Participants as prescribed in the laws and legal regulations of the Czech Republic and the United States of America or by their participation in international treaties and agreements, including obligations arising from the membership of the Czech Republic in the European Union.

Signed in duplicate in the Czech and English languages at on

II.4 Memorandum con Rumania

**DECLARATION BETWEEN
THE DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY OF THE UNITED STATES OF AMERICA AND
THE MINISTRY OF INTERIOR AND ADMINISTRATIVE REFORM OF ROMANIA
REGARDING PRINCIPLES OF COOPERATION ON ENHANCED BILATERAL SECURITY
MEASURES FOR INTERNATIONAL TRAVEL AND THE REQUIREMENTS
OF THE U.S. VISA WAIVER PROGRAM**

WHEREAS the U.S. Department of Homeland Security and the Ministry of Interior and Administrative Reform of Romania (hereinafter collectively "the Participants") wish to facilitate travel by their respective citizens between their two countries by increasing border security cooperation and enhancing international travel security in a manner compatible with the requirements of the U.S. Visa Waiver Program (hereinafter "VWP");

WHEREAS Section 71 1 of the "Implementing Recommendations of the 911 1 Commission Act of 2007" (hereinafter "911 1 Act") reforms the VWP by amending conditions for the designation of countries as participants in the **VWP**;

WHEREAS the Ministry of Interior and Administrative Reform of Romania acknowledges that VWP privileges may be extended only to those countries that meet the requirements set forth in Section 711 of the 911 1 Act and Section 217 of the U.S. Immigration and Nationality Act (hereinafter "INA"), and wishes to meet those requirements

WHEREAS, the Department of Homeland Security expresses its intention to consider Romania for **VWP** designation provided it meets the requirements set forth in Section 71 1 of the 911 1 Act and Section 217 of the INA.

NOW THEREFORE THE PARTICIPANTS UNDERSTAND AS FOLLOWS:

A. General Commitments

1. The Participants, together with other national competent authorities, intend to closely cooperate to enhance the security of international travel and border security, with the view toward fulfilling the requirements of the Visa Waiver Program.
2. As part of this cooperation, the U.S. Department of Homeland Security and other appropriate U.S. Government agencies intend to assist the Ministry of Interior and Administrative Reform of Romania and other competent authorities of Romania in taking measures to develop travel and border security programs, systems, and procedures that are consistent with Section 71 1 of the 911 1 Act and Section 217 of the INA; conform to international best practice; and are compatible with the programs, systems, and procedures in use by the U.S. Department of Homeland Security and other relevant U.S. Government agencies.
3. Such measures, programs, systems, and procedures include but are not limited to:
 - a) development and issuance of electronic passports;
 - b) timely reporting of lost and stolen passports;
 - c) sharing information to improve border security and border screening including information on passengers;
 - d) enhanced security standards for travel documents; e) establishment of and training for air marshals programs;
 - f) other mutually beneficial measures to improve border and travel security.

B. Security Commitments

1. Information Sharing

- a) The Participants, in cooperation with other national competent authorities, intend to work together closely to enhance capabilities to share information, including but not limited to the exchange of terrorist screening information to identify persons known or suspected of terrorism or terrorist activities. In this regard, the national competent authorities of Romania intend to conclude an arrangement with the United States to exchange screening information about persons known or suspected of being terrorists.

2. Reporting of Lost and Stolen Passports (LASP)

- a) The Ministry of Interior and Administrative Reform of Romania, in coordination with other competent authorities of Romania, intends to report passport data for blank passports and issued passports reported as lost or stolen in accordance with Interpol best practices.

3. Air Marshals

- a) The national competent authorities of Romania intend to develop and deploy an air marshals program that is in accordance with standards acceptable to the participants.
- b) The national competent authorities of Romania intends to conclude an arrangement with the Transportation Security Administration, U.S. Department of Homeland Security to permit United States Federal Air Marshals to operate and carry authorized weapons onboard flights by U.S. carriers that proceed to, from, or over the United States.

C. Effect

The foregoing understandings and arrangements reflect the good faith intentions of the Participants. Nothing in this Declaration is intended to be legally binding against the Participants under domestic or international law. This Declaration should not be construed to create any right or benefit, substantive or procedural, enforceable at law or otherwise as between the Participants or by any third party against the Participants, their parent agencies, the United States, Romania or the officers, employees, agents, or other associated personnel thereof.

Nothing in this Declaration is to be interpreted to affect the rights and obligations of the Participants as prescribed in the laws and legal regulations of Romania and the United States of America or by their participation in international treaties and agreements, including obligations arising from the membership of Romania in the European Union.

Signed in duplicate in the English and Romanian languages at Washington on 3 November 2008.

III. Acuerdo específico entre los Estados Unidos y Estonia

Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Estonia On Enhancing Cooperation in Preventing and Combating Serious Crime

The Government of the United States of America and the Government of the Republic of Estonia (hereinafter "Parties"),

Prompted by the desire to cooperate as partners to prevent and combat serious crime, including terrorism, more effectively,

Recognizing that information sharing is an essential component in the fight against serious crime, including terrorism,

Recognizing the importance of preventing and combating serious crime, including terrorism, while respecting fundamental rights and freedoms, notably privacy,

Following the example of the Treaty of Priim on enhancing cross-border cooperation, and

Seeking to enhance and encourage cooperation between the Parties in the spirit of partnership,

Have agreed as follows:

Article 1 Definitions

For the purposes of this Agreement,

1. Criminal justice purpose shall include activities defined as the administration of criminal justice, which means the performance of any of the following activities: detection, apprehension, detention, pretrial release, post-trial release, prosecution, adjudication, correctional supervision, or rehabilitation activities of accused persons or criminal offenders. The administration of criminal justice also includes criminal identification activities.

2. DNA profiles (DNA identification patterns) shall mean a letter or numerical code representing a number of identifying features of the non-coding part of an analyzed human DNA sample, i.e. of the specific chemical form at the various DNA loci.

3. Personal data shall mean any information relating to an identified or identifiable natural person (the "data subject").

4. Processing of personal data shall mean any operation or set of operations which is performed upon personal data, whether or not by automated means, such as collection, recording, organization, storage, adaptation or alteration, sorting, retrieval, consultation, use, disclosure by supply, dissemination or otherwise making available, combination or alignment, blocking, or deletion through erasure or destruction of personal data.

5. Reference data shall mean a DNA profile and the related reference (DNA reference data) or fingerprinting data and the related reference (fingerprinting reference data). Reference data must not contain any data from which the data subject can be directly identified. Reference data not traceable to any individual (untraceables) must be recognizable as such.

6. Serious crimes shall mean, for purposes of implementing this Agreement, conduct constituting an offense punishable by a maximum deprivation of liberty of more than one year or a more serious penalty. To ensure compliance with their national laws, the Parties may agree to specify particular serious crimes for which a Party shall supply personal data as described in Articles 6 and 9 of the Agreement.

a. For the United States, serious crimes shall be deemed also to include any criminal offense that would render an individual inadmissible to or removable from the United States under U.S. federal law.

Article 2 Purpose of this Agreement

The purpose of this Agreement is to enhance the cooperation between the United States and Estonia in preventing and combating serious crime.

Article 3 Fingerprinting data

For the purpose of implementing this Agreement, the Parties shall ensure the availability of reference data from the file for the national fingerprint identification systems or, as may be required under this Agreement, appropriate data from other relevant systems established for the prevention and investigation of criminal offenses or other criminal justice purposes. Reference data shall only include fingerprinting data and a reference.

Article 4 Automated searching of fingerprint data

1. For the prevention and investigation of serious crime, each Party shall allow the other Party's national contact points, as referred to in Article 7, to conduct searches through the national fingerprint identification system or systems by comparing fingerprinting data with reference data. Search powers may be exercised only in individual cases and in compliance with the searching Party's national law.

2. Firm matching of fingerprinting data with reference data held by the Party in charge of the file shall be carried out by the requested national contact points by means of the supply of the reference data required for a clear match.

Article 5 Alternative means to search using identifying data

1. With regard to the search powers in Article 4, Estonia shall provide an alternative means to conduct a search using other identifying data to determine a clear match linking the individual to additional data. Search powers shall be exercised in the same manner as provided in Article 4 and a clear match shall be treated the same as a firm match of fingerprinting data to allow for the supply of additional data as provided for in Article 6.

2. The search powers provided for under this Agreement shall be used only for a criminal justice purpose, which shall apply at the border when an individual for whom the additional data is sought has been identified for further inspection.

Article 6 Supply of further personal and other data

Should the procedure referred to in Article 4 show a match between fingerprinting data, the supply of any available further personal data and other data relating to the reference data shall be governed by the national law, including the legal assistance rules, of the requested Party.

Article 7 National contact points and implementing agreements

1. For the purpose of the supply of data as referred to in Articles 4 and 5, each Party shall designate one or more national contact points. The powers of the contact points shall be governed by the national law applicable.

2. The technical and procedural details for the searching conducted pursuant to Articles 4 and 5 shall be set forth in one or more implementing agreements or arrangements.

Article 8 Automated searching of DNA profiles

1. If permissible under the national law of both Parties and on the basis of reciprocity, the Parties may allow each other's national contact point, as referred to in Article 10, access to the reference data in their DNA analysis files, with the power to conduct automated searches by comparing DNA profiles for the investigation of serious crime. Searches may be exercised only in individual cases and in compliance with the searching Party's national law.

2. Should an automated search show that a DNA profile supplied matches a DNA profile entered in the other Party's file, the searching national contact point shall receive by automated notification the reference data for which a match has been found. If no match can be found, automated notification of this shall be given.

Article 9 Supply of further personal and other data

Should the procedure referred to in Article 8 show a match between DNA profiles, the supply of any available further personal data and other data relating to the reference data shall be governed by the national law, including the legal assistance rules, of the requested Party.

Article 10 National contact point and implementing agreements

1. For the purposes of the supply of data as set forth in Article 8, each Party shall designate a national contact point. The powers of the contact point shall be governed by the national law applicable.
2. The technical and procedural details for the searching conducted pursuant to Article 8 shall be set forth in one or more implementing agreements or arrangements.

Article 11 Supply of personal and other data in order to prevent and combat serious crime, including terrorism

1. For the prevention and combating of serious crime, including terrorism, the Parties may, in compliance with their respective national law, in individual cases, even without being requested to do so, supply the other Party's relevant national contact point, as referred to in paragraph 6, with the personal data specified in paragraph 2, in so far as is necessary because particular circumstances give reason to believe that the data subject(s):
 - a. will commit or has committed a serious criminal offense, or participates in an organized criminal group or association, or
 - b. will commit or has committed terrorist or terrorism related offenses, or offenses related to a terrorist group or association, as those offenses are defined under the supplying Party's national law, or
 - c. is undergoing or has undergone training to commit the offenses referred to in subparagraph (b).
2. The personal data to be supplied shall include, if available, surname, first names, former names, other names, aliases, alternative spelling of names, sex, date and place of birth, current and former nationalities, passport number, numbers from other identity documents, and fingerprinting data, as well as a description of any conviction or of the circumstances giving rise to the belief referred to in paragraph 1.
3. The supplying Party may, in compliance with its national law, impose conditions on the use made of such data by the receiving Party. If the receiving Party accepts such data, it shall be bound by any such conditions.
4. Generic restrictions with respect to the legal standards of the receiving Party for processing personal data may not be imposed by the transmitting Party as a condition under paragraph 3 to providing data.
5. In addition to the personal data referred to in paragraph 2, the Parties may provide each other with non-personal data related to the offenses set forth in paragraph 1.
6. Each Party shall designate one or more national contact points for the exchange of personal and other data under this Article with the other Party's contact points. The powers of the national contact points shall be governed by the national law applicable.

Article 12 Privacy and Data Protection

1. The Parties recognize that the handling and processing of personal data that they acquire from each other is of critical importance to preserving confidence in the implementation of this Agreement.
2. The Parties commit themselves to processing personal data fairly and in accord with their respective laws and:
 - a. ensuring that the personal data provided are adequate and relevant in relation to the specific purpose of the transfer;
 - b. retaining personal data only so long as necessary for the specific purpose for which the data were provided or Mer processed in accordance with this Agreement; and
 - c. ensuring that possibly inaccurate personal data are timely brought to the attention of the receiving Party in order that appropriate corrective action is taken.
3. This Agreement shall not give rise to rights on the part of any private person, including to obtain, suppress, or exclude any evidence, or to impede the sharing of personal data. Rights existing independently of this Agreement, however, are not affected.

Article 13 Additional Protection for Transmission of Special Categories of Personal Data

1. Personal data revealing racial or ethnic origin, political opinions or religious or other beliefs, trade union membership or concerning health and sexual life may only be provided if they are particularly relevant to the purposes of this Agreement.
2. The Parties, recognizing the special sensitivity of the above categories of personal data, shall take suitable safeguards, in particular appropriate security measures, in order to protect such data.

Article 14 Limitation on processing to protect personal and other data

1. Without prejudice to Article 11, paragraph 3, each Party may process data obtained under this Agreement:

- a. for the purpose of its criminal investigations;
- b. for preventing a serious threat to its public security;
- c. in its non-criminal judicial or administrative proceedings directly related to investigations set forth in subparagraph (a); or
- d. for any other purpose, only with the prior consent of the Party which has transmitted the data.

2. The Parties shall not communicate data provided under this Agreement to any third State, international body or private person or entity without the consent of the Party that provided the data and without the appropriate safeguards.

3. A Party may conduct a search of the other Party's fingerprint or DNA files under Articles 4 or 8, and process data received in response to such a search, including the communication whether or not a hit exists, solely in order to:

- establish whether the compared DNA profiles or fingerprint data match;
- prepare and submit a follow-up request for assistance in compliance with national law, including the legal assistance rules, if those data match; or
- conduct record-keeping, as required or permitted by its national law.

The Party administering the file may process the data supplied to it by the searching Party during the course of a search in accordance with Articles 4 and 8 solely where this is necessary for the purposes of comparison, providing replies to the search or record-keeping pursuant to Article 16. The data supplied for comparison shall be deleted immediately following replies to searches unless further processing is necessary for the purposes mentioned under this Article, paragraph 3, subparagraphs (b) or (c).

Article 15 Correction, blockage and deletion of data

1. At the request of the supplying Party, the receiving Party shall be obliged to correct, block, or delete, consistent with its national law, data received under this Agreement that is incorrect or incomplete or if its collection or further processing contravenes this Agreement or the rules applicable to the supplying Party.

2. Where a Party becomes aware that data it has received from the other Party under this Agreement is not accurate, it shall take all appropriate measures to safeguard against erroneous reliance on such data, which shall include in particular supplementation, deletion, or correction of such data.

3. Each Party shall notify the other if it becomes aware that material data it has transmitted to the other Party or received from the other Party under this Agreement is inaccurate or unreliable or is subject to significant doubt.

Article 16 Documentation

1. Each Party shall maintain a record of the transmission and receipt of data communicated to the other Party under this Agreement. This record shall serve to:

- a. ensure effective monitoring of data protection in accordance with the national law of the respective Party;
- b. enable the Parties to effectively make use of the rights granted to them according to Articles 15 and 19; and
- c. ensure data security.

2. The record shall include:

- a. information on the data supplied;
- b. the date of supply; and
- c. the recipient of the data in case the data are supplied to other entities.

3. The recorded data must be protected with suitable measures against inappropriate use and other forms of improper use and must be kept for two years. After the conservation period the recorded data must be deleted immediately, unless this is inconsistent with national law, including applicable data protection and retention rules.

Article 17 Data Security

1. The Parties shall ensure that the necessary technical measures and organizational arrangements are utilized to protect personal data against accidental or unlawful destruction, accidental loss or unauthorized disclosure, alteration, access or **any** unauthorized form of processing. The Parties in particular shall reasonably take measures to ensure that only those authorized to access personal data can have access to such data.

2. The implementing agreements or arrangements that govern the procedures for searches of fingerprint and DNA files pursuant to this Agreement shall provide:

- a. that appropriate use is made of modern technology to ensure data protection, security, confidentiality and integrity;
- b. that encryption and authorization procedures recognized by the competent authorities are used when having recourse to generally accessible networks; and
- c. for a mechanism to ensure that only permissible searches are conducted.

Article 18 Transparency -Providing information to the data subjects

1. Nothing in this Agreement shall be interpreted to interfere with the Parties' legal obligations, as set forth by their respective laws, to provide data subjects with information as to the purposes of the processing and the identity of the data controller, the recipients or categories of recipients, the existence of the right of access to and the right to rectify the data concerning him or her and any further information such as the legal basis of the processing operation for which the data are intended, the time limits for storing the data and the right of recourse, in so far as such further information is necessary. having regard for the purposes and the specific circumstances in which the data are processed, to guarantee fair processing with respect to data subjects.

2. Such information may be denied in accordance with the respective laws of the Parties, including if providing this information may jeopardize:

- a. the purposes of the processing;
- b. investigations or prosecutions conducted by the competent authorities in the United States or by the competent authorities in Estonia; or
- c. the rights and freedoms of third parties.

Article 19 Information

Upon request, the receiving Party shall inform the supplying Party of the processing of supplied data and the result obtained. The receiving Party shall ensure that its answer is communicated to the supplying Party in a timely manner.

Article 20 Relation to Other Agreements

Nothing in this Agreement shall be construed to limit or prejudice the provisions of any treaty, other agreement, working law enforcement relationship, or domestic law allowing for information sharing between the United States and Estonia.

Article 21 Consultations

1. The Parties shall consult each other regularly on the implementation of the provisions of this Agreement.

2. In the event of any dispute regarding the interpretation or application of this Agreement, the Parties shall consult each other in order to facilitate its resolution.

Article 22 Expenses

Each Party shall bear the expenses incurred by its authorities in implementing this Agreement. In special cases, the Parties may agree on different arrangements.

Article 23 Termination of the Agreement

This Agreement may be terminated by either Party with three months' notice in writing to the other Party. The provisions of this Agreement shall continue to apply to data supplied prior to such termination.

Article 24 Amendments

1. The Parties shall enter into consultations with respect to the amendment of this Agreement at the request of either Party.
2. This Agreement may be amended by written agreement of the Parties at any time.

Article 25 Entry into force

This Agreement shall enter into force, with the exception of Articles 8 through 10, on the date of the later note completing an exchange of diplomatic notes between the Parties indicating that each has taken any steps necessary to bring the agreement into force.

Articles 8 through 10 of this Agreement shall enter into force following the conclusion of the implementing agreement(s) or arrangement(s) referenced in Article 10 and on the date of the later note completing an exchange of diplomatic notes between the Parties indicating that each Party is able to implement those articles on a reciprocal basis. This exchange shall occur if the laws of both Parties permit the type of DNA screening contemplated by Articles 8 through 10.

Done at Washington, this 29 day of September of 2008, in duplicate in the Estonian and English languages, both texts being equally authentic.

FOR THE GOVERNMENT OF
THE UNITED STATES OF AMERICA

FOR THE GOVERNMENT OF
THE REPUBLIC OF ESTONIA