DOCUMENTOS DE TRABAJO

IDEAS PARA LA CREACIÓN DE "ATILA" (ÁREA TRASATLÁNTICA DE INTEGRACIÓN PARA LA LIBERTAD AMPLIADA)

Antonio Estella, Alicia Cebada y Claudia Martínez

DT
08/2010

www.fundacionideas.es

fundación ideas
para el progreso

Antonio Estella es Senior Fellow y responsable del Área Internacional de la Fundación IDEAS, Profesor Titular de Derecho Administrativo y Jean Monnet Professor of European Union Law en la Universidad Carlos III de Madrid (España).

Alicia Cebada es Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III. Autora de las siguientes monografías: "La Organización Mundial del Comercio y la Unión Europea", 2002; "El Alto Representante de la PESC y la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa", 2003 (en coautoría con Pérez González, M.C.) y "La acción Europea: ¿una acción exterior inteligente?", 2008. Además, ha dirigido y ha escrito un capítulo del volumen "La creación del mecanismo español de prevención de la tortura", 2009. Ha escrito numerosos artículos sobre acción exterior de la Unión Europea y sobre paz y seguridad.

Claudia Martínez es Doctor en Economía por el Instituto Politécnico Nacional de la Ciudad de México. Actualmente es Investigadora del Área Internacional de la Fundación IDEAS, y Profesora Visitante en el Departamento de Economía en la Universidad Carlos III.

En la realización de este trabajo han contribuido **Carlos Mulas-Granados, Josefa Calero, David Mathieson** y dos lectores anónimos. Los autores agradecen a todos ellos sus comentarios y sugerencias durante la realización del mismo. Cualquier error u omisión que pudiera contener este trabajo es, sin embargo, responsabilidad de los autores.

Publicaciones de la Fundación IDEAS

Informes: son análisis de mayor extensión llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Trabajo: son análisis más breves llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Debate: son documentos elaborados por científicos y expertos de la Fundación IDEAS y colaboradores externos que no necesariamente reflejan las posiciones de la Fundación.

Artículos de Análisis: son artículos de opinión donde el autor libremente expone sus puntos de vista sobre un asunto concreto, sin reflejar las posiciones de la Fundación.

Editado por Fundación IDEAS
c/ Gobelas 31, 28023 Madrid
Telf. +34 915 820 091
Fax. +34 915 820 090
www.fundacionideas.es

ISBN: 978-84-15018-43-8
Depósito legal: M-49126-2010

fundación ideas para el progreso

Abstract

En este Documento de Trabajo presentamos una propuesta en el ámbito de las relaciones trasatlánticas, como es la creación de ATILA, el Área Trasatlántica de Integración para la Libertad Ampliada. Se trata, específicamente, de crear una zona entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América en el interior de la cual los ciudadanos de uno y otro polo puedan circular libremente, sin más cortapisas que las que se encontrarían en el interior de un Estado. Esta propuesta se complementa con la creación de una Agencia Trasatlántica de Seguridad y una Orden Trasatlántica de Búsqueda y Captura. Razones vinculadas a la extensión de los derechos de ciudadanía apuntalan esta propuesta; pero también, desde un punto de vista económico, el previsible aumento del número de visitas a un lado y el otro del Atlántico reportaría un notable aumento de los ingresos, tanto para la UE como para los Estados Unidos, derivado de este concepto.

Índice

1. Introducción 7

2. Contexto de las relaciones entre Estados Unidos y la UE 11

3. La (lenta pero inexorable) emergencia de las cuestiones de Libertad, Seguridad y Justicia en la agenda política de cooperación trasatlántica 14

4. Estado actual de la cooperación entre Estados Unidos y la Unión Europea en materia de Libertad, Seguridad y Justicia 19

4.1 Acuerdos de extradición y de asistencia legal mutua entre Estados Unidos y la Unión Europea 19

4.2 Transferencia de datos personales 22

4.3 Visados 26

5. Ideas sobre la creación de un Área Trasatlántica de Integración en el área de Libertad, Seguridad y Justicia (ATILA) 31

5.1 Libertad: hacia un Schengen trasatlántico 31

5.2 Seguridad: una Agencia de Seguridad Trasatlántica 36

5.3 Establecimiento de una orden trasatlántica de búsqueda y captura 37

6. Conclusiones: hacia la creación de Atila 43

Anexo 47

Referencias 63

1
Introducción

En el año 2004, el presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, lanzó una ambiciosa agenda de extensión de los derechos de ciudadanía, que comportó la adopción de medidas como el matrimonio entre personas del mismo sexo, la ley de igualdad o la adopción de medidas de integración de ciudadanos de otros países, entre otras muchas. La espina dorsal de todas esas medidas era precisamente que los derechos, sobre todo los derechos civiles de las personas, se vieran reforzados y ampliados como consecuencia de la implementación de esa importante agenda.

Este trabajo se enmarca dentro de esa dinámica a favor de la extensión de los derechos de ciudadanía, ya que su propuesta más importante es la ampliación de la libertad de movimientos de las personas dentro de un área trasatlántica, que estaría constituida por el espacio geográfico de la Unión Europea y de los Estados Unidos de América. En esencia, se trataría de que los ciudadanos europeos (y por razones de reciprocidad, los norteamericanos) pudieran circular libremente en el interior de esa área sin más limitaciones que la presentación de documentos de identificación ante las autoridades aeroportuarias. Es decir, se trataría de que la gente pudiera circular en el interior de esa área tal y como lo hace en el interior de su propio país.

Los beneficios de la adopción de dicha medida serían dobles. Por un lado, la adopción de la misma ampliaría un derecho de ciudadanía fundamental, que es el de la libre circulación de movimientos. En un mundo en el que los capitales y, crecientemente, las mercancías, pueden circular sin ninguna cortapisa, tiene cada vez menos sentido que las únicas trabas a la libertad de movimientos se impongan precisamente a las personas. Pero además, la adopción de una medida de estas características comportaría importantes beneficios económicos tanto para Estados Unidos como para la UE.

Hemos estimado que si se permitiera la entrada a no inmigrantes (es decir, aquellas personas que realizan viajes por turismo, negocios, tratamiento médico, estudios, trabajo temporal, etc.) procedentes de los diez países europeos que hemos analizado en este trabajo (que actualmente pertenecen al *Visa Waiver Program, VWP*), las visitas de europeos provenientes de estos diez países a EE UU se incrementarían en los próximos cuatro años en alrededor de un 16,42% de media anual, generando un incremento en el ingreso estadounidense proveniente de estos mismos diez países de alrededor del 16,35% de media anual entre 2011 y 2014. Lo anterior implica que para EE UU en promedio cada año durante los próximos cuatro años a partir de la implantación del área trasatlántica se registrarían 7.487.000 visitas en lugar de 6.435.000 sin política de libre movilidad de personas; mientras que los ingresos promedio para cada año pasarían de 22.521 millones de dólares a 26.204 millones de dólares.

Ahora bien, si asumimos que los otros 17 países tendrán comportamientos similares a los 10 que hemos utilizado para el modelo, las visitas de europeos y los ingresos a EE UU se incrementarían en los próximos cuatro años en alrededor de un 17% de media anual, entre 2011 y 2014. Lo anterior implica que para EE UU en promedio cada año durante los próximos cuatro años a partir de la implantación del área trasatlántica se registrarían 14.898.000 visitas en lugar de 12.753.000 sin política de libre movilidad de personas; mientras que los ingresos promedio para cada año pasarían de 44.636 millones de dólares a 52.142 millones de dólares, un incremento de 7.506 millones de dólares.

En el caso de Europa se calculó que de establecerse una política de libre movilidad entre estas dos regiones, el número de visitas de estadounidenses a los 10 países europeos aumentaría en un 7,3% anual, mientras que los ingresos europeos experimentarían un incremento del 7,25% anual. En el caso de la UE en promedio cada año (2011-2014) se registrarían 12.766.000 visitas con respecto a los 11.904.000 visitas que en promedio se registrarían cada año sin una política de libre movilidad de personas; mientras que en promedio cada año durante el mismo periodo el beneficio promedio anual sería de 34.462 millones de dólares, en lugar de 32.133 en el caso de no existencia libre de movilidad de personas.

En el caso específico de España, el incremento de visitas de estadounidenses sería del 3,98% de media anual, mientras que el del ingreso sería de casi el 4% de media anual. Por tanto, para España, en el periodo comprendido entre 2011 y 2014 se registrarían 1.422.000 visitas en lugar de 1.368.000 sin área trasatlántica; mientras que los beneficios anuales promedio durante este mismo periodo pasarían de ser 2.427 millones de dólares a 2.523 millones de dólares con libre movilidad de personas.

Es muy importante subrayar que el cálculo anterior, tanto para Europa como para Estados Unidos, se hace sobre la base de los datos disponibles (relativos tan solo a diez Estados de la Unión Europea)[1]. La dificultad fundamental de este trabajo ha sido, precisamente, la de encontrar datos homogéneos o al menos relativamente comparables del número de visitas de americanos a Estados miembros de la UE, mientras que los datos de visitas de europeos a los Estados Unidos han sido fáciles de localizar, ya que éstos se encuentras centralizados por la *International Trade Administration*, la agencia americana con competencia en esta materia. Es evidente, por tanto, que si hubiéramos podido tener en cuenta a toda la UE, en lugar de tan solo a diez países, los resultados habrían sido mucho más significativos. Dicho de otra manera, este trabajo apunta en la dirección de que posiblemente estamos ante un fenómeno de mucha más importancia de lo que los datos aquí reflejados permiten entrever. En este sentido, el trabajo que el lector tiene entre sus manos debe ser interpretado como un primer paso en el análisis del impacto que el establecimiento de un Área Trasatlántica de Integración tendría, desde un punto de vista económico, tanto para la UE como para Estados Unidos.

Este trabajo es consciente de las implicaciones que la adopción de una medida que liberalizara, aunque fuera parcialmente, la libertad de movimientos entre los dos polos, tendría para la seguridad de ambas sociedades, la americana y la europea. Por ello proponemos una segunda medida, que sería la creación de una Agencia Trasatlántica de Seguridad, la cual estaría específicamente dedicada, en las condiciones que se examinarán en este trabajo, a gestionar aquellos datos de los ciudadanos de los que fuera relevante disponer a efectos de seguridad. Hay que señalar que éste ha sido uno de los principales escollos que se han planteado en la cooperación en el ámbito de Libertad, Seguridad y Justicia, entre Estados Unidos y la UE.

Además, y en tercer lugar, las cuestiones de libre circulación y de seguridad están íntimamente conectadas con las de cooperación judicial. Por ello proponemos, en este trabajo, la adopción de una Orden Trasatlántica de Búsqueda y Captura, para los delitos más graves desde el punto de vista de la seguridad, y para, dentro de ellos, aquéllos que no estuvieran penados en Estados Unidos con la pena de muerte.

El trabajo se desarrolla de la siguiente manera. En la siguiente sección (sección 2) se analiza el estado actual de las relaciones entre la UE y los Estados Unidos. En la sección 3 se analiza cómo las cuestiones de Libertad, Seguridad y Justicia han ido "subiendo" en la agenda de cooperación entre ambos polos, hasta situarse, hoy en

1 Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Países Bajos y Portugal.

día, entre las prioridades más importantes en la agenda trasatlántica. En la sección 4 se analiza el estado actual de la cooperación trasatlántica en los ámbitos de Libertad, Seguridad y Justicia. Y en la sección 5 se establecen, justifican y desarrollan las propuestas fundamentales que contiene este trabajo. Finalmente, en la sección 6, se hace un resumen de los aspectos fundamentales de dichas propuestas.

2

Contexto de las relaciones entre Estados Unidos y la UE

De acuerdo con la edición de 2010 del *Transatlantic Trends* –la encuesta más ambiciosa que existe sobre el estado de las relaciones trasatlánticas– un 38% de los europeos piensan que el vínculo trasatlántico debería ser reforzado[2]. Si miramos hacia el otro lado del Atlántico, la cifra es algo superior: un significativo 48% de los americanos son de la misma opinión[3]. A estos dos datos se les unen otros dos: según la misma encuesta, el 37% de los europeos y el 31% de los americanos piensan que las relaciones entre estos dos polos "mejoraron" en el último año, desde que Barack Obama se alzó con la presidencia de los Estados Unidos de América. La importancia de este segundo par de datos se pone más claramente de relieve si tenemos en cuenta que durante el segundo mandato de Bush, no más del 17% de los europeos y de los americanos pensaban que la relación entre Estados Unidos y Europa había mejorado.

De manera tentativa se pueden extraer al menos dos ideas de los datos antes mencionados. En primer lugar, tanto los europeos, como sobre todo los americanos, tienen una buena opinión de las relaciones entre ambos polos, aunque piensan que hay más margen para reforzarlas. Y, en segundo lugar, tanto europeos como americanos piensan que la llegada de Barack Obama a la presidencia de los Estados Unidos ha supuesto un cambio, hacia mejor, en las relaciones entre ambas zonas.

2 Véase *Trasatlantic Trends 2010*, The German Marshall Fund, http://www.gmfus.org/trends/2010.

3 Son más, por tanto, a un lado y el otro del Atlántico, los que apuestan por el refuerzo del vínculo trasatlántico: en efecto, un significativo 36% de los europeos piensa que la cooperación con los Estados Unidos debería adoptar una postura "más independiente", mientras que los americanos que piensan lo mismo solamente son un 27%. Aquéllos que piensan que la cooperación entre ambos polos debería permanecer igual son minoría: el 9% de europeos y americanos.

La conclusión es, por tanto, que la gente a un lado y otro del Atlántico valora como positiva la relación trasatlántica, y, de hecho, lo que le gustaría es ver que la misma se va reforzando y estrechando con el tiempo.

No es de extrañar, por ello, que tanto Europa (la Unión Europea) como los Estados Unidos hayan puesto la relación trasatlántica en el mismo epicentro de sus respectivas políticas exteriores. La UE ve la relación con su socio americano como una relación "estratégica" y de carácter, además, "irreemplazable"[4]. Del lado americano las declaraciones siguen una línea muy similar: de acuerdo con la Casa Blanca, "los Estados Unidos no tienen un socio tan importante como Europa a la hora de hacer avanzar la seguridad y la prosperidad en el mundo"[5]. La frase encuentra resonancias del discurso que el entonces candidato a la presidencia de los Estados Unidos pronunció en Berlín el 24 de julio de 2008: "América no tiene mejor aliado que Europa", dijo Obama en esa ocasión. Por su parte, Hillary Rodham Clinton, la secretaria de Estado americana, ha señalado en numerosas ocasiones la importancia estratégica que el refuerzo del vínculo trasatlántico tiene para los Estados Unidos. Por ejemplo, con ocasión de la primera visita de la baronesa Ashton a Estados Unidos, en su condición de alta representante de la Política Exterior de la UE, Clinton señaló, entre otras cosas, que la cooperación entre Estados Unidos y la Unión Europea era "el fundamento de nuestros esfuerzos mutuos para hacer avanzar la paz y la prosperidad en el mundo"[6].

Si insistimos en mencionar, en particular, todas estas declaraciones de intenciones del lado estadounidense sobre la relación con la Unión Europea es porque podría parecer que algunos hechos las hayan ensombrecido. Todavía está presente en la mente de muchos europeos –de muchos españoles– la cancelación de la visita de Obama a España con ocasión de la presidencia española de la Unión Europea de 2010. Pero si dejamos la diplomacia de gestos a un lado, otras actuaciones de los Estados Unidos han sido juzgadas y valoradas como preocupantes por muchos analistas en lo que se refiere a las auténticas intenciones de los americanos con respecto al refuerzo del vínculo trasatlántico. Nos referimos, por ejemplo, y de manera muy específica, a la resolución final de la Cumbre sobre el Cambio Climático de Copenhague, que como recordaremos se saldó con un acuerdo de mínimos cuyos protagonistas principales fueron Estados Unidos, China y otros países emergentes, pero no la Unión Europea. Obama recordó, en aquella ocasión, que "ningún acuer-

4 Véase, por ejemplo, la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, en la página 13 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf).

5 The White House, Office of the Press Secretary, August 17, 2010, "President's Obama Participation in Summit with European Union".

6 Remarks with EU High Representative for Foreign Policy Catherine Ashton, January 21, 2010, Washington DC, http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135530.htm

do internacional tendría sentido en ausencia de Estados Unidos y de China”. Esta declaración fue interpretada por muchos como un auténtico cambio en la elección de socios estratégicos por parte de la nueva administración Obama. Sin embargo, después de esta concatenación de episodios, parecería que las cosas hubieran vuelto a su cauce habitual, sobre todo tras la presencia de Obama en la Cumbre Estados Unidos-Unión Europea de noviembre de 2010 en Portugal. En esta importante cumbre, el presidente americano ha recordado una vez más su apuesta por el refuerzo del vínculo trasatlántico.

3

La (lenta pero inexorable) emergencia de las cuestiones de Libertad, Seguridad y Justicia en la agenda política de cooperación trasatlántica

Es en el contexto que hemos descrito en el apartado anterior en donde debemos situar el conjunto de propuestas que se están discutiendo en la actualidad sobre cómo reforzar el vínculo trasatlántico en una de las áreas de máxima prioridad tanto para los americanos como para los europeos: nos referimos a la Libertad, la Seguridad y la Justicia.

El interés europeo y americano sobre esta materia es relativamente reciente. De hecho, en la Declaración Trasatlántica de 1990 (documento "fundacional" que institucionaliza las relaciones entre ambos polos) no se produjo ni una sola referencia a la cuestión de la libre circulación, la seguridad o la justicia. Tampoco se hizo en el segundo de los documentos que jalonan la historia de las relaciones entre la UE y los Estados Unidos, la llamada "Nueva Agenda Trasatlántica" (1995). Esta segunda laguna es casi más llamativa, puesto que en 1995 el Tratado de Maastricht ya llevaba dos años en vigor. Y, como sabemos, fue el Tratado de Maastricht el que introdujo un tercer pilar comunitario, precisamente en el área de Justicia y Asuntos de Interior (el antecedente inmediato del actual Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia).

En realidad, el interés mutuo, americano y europeo, por establecer un diálogo y una cooperación en materia de Libertad, Seguridad y Justicia, surge tras los atentados del 11-S de 2001 en Nueva York. Tras los atentados, la administración americana instó a la europea a desarrollar y fortalecer una cooperación más estrecha en materia de seguridad, específicamente en materia de terrorismo, a lo que las autoridades

comunitarias respondieron afirmativamente, siempre que no se olvidaran los otros dos polos conectados con esa política: la justicia y, fundamentalmente, la libre circulación de personas. Inmediatamente después, las instituciones europeas se ponían a trabajar en la elaboración de una gran estrategia europea en materia de Libertad, Seguridad, y Justicia, cuyo resultado sería el llamado "Programa de la Haya", de diciembre de 2004. En las Conclusiones del Consejo Europeo en las que se aprobó el Programa de la Haya se introdujo un epígrafe específico sobre relaciones exteriores en el ámbito de la Libertad, Seguridad y Justicia, y se ordenó tanto a la Comisión Europea como al alto representante de la Política Exterior Comunitaria, Javier Solana, que elaboraran una estrategia sobre los aspectos externos de la política de Libertad, Seguridad y Justicia.

La llamada "Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice" fue adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2005. En este documento, se hizo especial hincapié en la importancia de desarrollar un ámbito de cooperación entre la Unión Europea y los Estados Unidos en este sector específico. Concretamente, la Estrategia señalaba que "la asociación estratégica con Estados Unidos y el Diálogo Trasatlántico se ha revitalizado tras el 11 de septiembre de 2001, con una substancial y creciente agenda de cooperación en el ámbito de seguridad que debe continuar". Aunque, como vemos, la referencia de la Estrategia a las relaciones con los Estados Unidos solamente se hacía sobre la cuestión de la seguridad, el resto del documento hablaba de los otros dos pilares, la justicia y, sobre todo, la libertad de movimientos. Así, entre otras muchas referencias, la Estrategia señalaba que "la fábrica social y económica de la Unión Europea está basada en una corriente global de gente que viaja, trabaja y estudia".

Tras la adopción de la Estrategia, comprobamos, efectivamente, que el tema de la Libertad, Seguridad y Justicia van adquiriendo cada vez mayor importancia en lo que se denomina el diálogo trasatlántico, que como sabemos, se articula a varios niveles, pero fundamentalmente a través de las cumbres entre la Unión Europea y los Estados Unidos que se celebran anualmente. Así, la Cumbre de Viena (2006), hizo especial hincapié en la cuestión de seguridad y lucha contra el terrorismo, pero incluyó una referencia genérica a la pretensión europea de ampliar el llamado *"visa-waiver program"* a todos los Estados miembros de la UE[7]. Por su parte, la Cumbre de Washington de 2007, incluyó una Declaración sobre cuestiones políticas y de seguridad en las que, además de la habitual referencia a la cooperación en materia de segu-

7 "We recognise the need for tangible progress to be made towards the establishment of reciprocal **visa-free travel** for all EU citizens to the United States, as part of our efforts to promote the economic and social benefits of increased travel while keeping borders secure". Vienna Summit Declaration, p. 7.

ridad, ya se fue algo más explícito que en la Cumbre de Viena en materia de libre circulación de personas[8]. Y el paso es todavía más evidente en la Cumbre de 2008, en Liubliana, en donde se hizo una especial referencia a la ratificación de los acuerdos de extradición y de asistencia legal mutua entre Estados Unidos y la UE[9], a la cuestión del intercambio de datos personales por razones de seguridad[10], y a la ya consabida y recurrente de la extensión del *Visa Waiver Program* a todos los países de la UE[11].

La penúltima de las cumbres UE-Estados Unidos que se ha celebrado ha sido la realizada en Washington, el 3 de noviembre de 2009. Esta cumbre ha sido la primera que se ha celebrado ya con Obama como presidente y, del lado europeo, bajo presidencia sueca de la UE. En la declaración final de la Cumbre, ya encontramos toda una parte específicamente dedicada a las cuestiones de Libertad, Seguridad y Justicia. De este modo, los líderes de ambos lados del Atlántico se congratulan por la ratificación de los Tratados de Extradición y Asistencia Legal Mutua a los que hemos hecho referencia más arriba; dan la bienvenida a la constitución de un Grupo de Contacto de Alto Nivel en materia de transferencia de datos personales; anuncian el desarrollo de una "relación de trabajo" en materia de seguridad y, de manera

8 "Progress has been made on the question of improving the freedom of movement of people between our two continents. U.S. citizens already enjoy **visa-free travel** to all EU member states. We aim at swift progress in achieving visa-free travel for all EU citizens to the United States consistent with the U.S. proposal to strengthen the security of its Visa Waiver Program and accelerate the expansion of visa-free travel, which is an important step forward in facilitating travel between the United States and Europe". Declaration on Political and Security Issues, p. 7, Washington Summit, April 2007.

9 "We look forward to the imminent ratification and entry into force of the EU-U.S. Extradition and Mutual Legal Assistance Agreements, which are important tools for enhancing fully judicial cooperation and for better tackling organised crime and terrorist offences", 2008 EU-US Summit Declaration, Brdo, Slovenia, 10 June 2008, p. 9.

10 "We recognise that the fight against transnational crime and terrorism requires the ability to share personal data for law enforcement while fully protect purposes ing the fundamental rights and civil liberties of our citizens, in particular their privacy and personal data protection, by maintaining necessary standards of personal data protection. Our ongoing discussions within the High Level Contact Group (HLCG) on EU and U.S. frameworks for the protection of personal data have allowed us to identify a number of significant commonalities in our approaches based upon our shared values. The best way to ensure these interests are met is through a binding international agreement that addresses all the issues identified in the HLCG report. Our challenge moving forward will be to translate insights into greater collaboration in all aspects of law enforcement Cooperation", 2008 EU-US Summit Declaration, Brdo, Slovenia, 10 June 2008 at p. 10.

11 "We acknowledge that all EU and U.S. citizens should benefit from secure visa-free travel between our two continents. Since our last Summit, we have made significant efforts to this end. We will work together to enhance the security of visa-free travel and the U.S. remains committed to expand its Visa Waiver Programme (VWP) to all EU Member States as soon as possible, including bringing additional EU Member States into the VWP this year", 2008 EU-US Summit Declaration Brdo, Slovenia, 10 June 2008 at p. 13.

significativa, de **movilidad de personas;** y es interesante destacar que la habitual referencia a la extensión del VWP se hace en un párrafo diferente a la de la cuestión de la movilidad de personas, esta última vinculada ahora de forma más evidente que anteriormente a las cuestiones de seguridad[12]. Finalmente, en el Programa de Estocolmo de 2010, se realiza una específica mención a la cooperación entre Estados Unidos y la UE en materia de Libertad, Seguridad y Justicia.

Vemos, por tanto, que, de manera muy evidente, las cuestiones de Libertad, Seguridad y Justicia, han ido subiendo de manera lenta pero inexorable en la agenda común trasatlántica, sobre todo desde los atentados del 11-S, y tras la adopción de la Strategy por parte de los europeos. Específicamente, llama la atención la importancia que ha cobrado este asunto tras la llegada a la presidencia de los Estados Unidos de Obama. En efecto, hay que señalar que la declaración de la Cumbre de Washington de 2009 en materia de Libertad, Seguridad y Justicia, vino precedida de la adopción de un documento que abrió el camino precisamente a que en la Cumbre de Washington los líderes de ambos lados del Atlántico fijaran su atención de manera muy especial en las cuestiones de Libertad, Seguridad y Justicia. Nos referimos, concretamente, al EU-US Joint Statement on "Enhancing trasatlantic cooperation in the area of Justice, Freedon and Security", del 28 de octubre de 2009, lo que se denomina en el argot trasatlántico "la Declaración de Washington". Podemos considerar que éste es el documento "fundacional", el documento de base sobre el que giran las actuales relaciones entre los Estados Unidos y la UE en materia de Libertad, Seguridad y Justicia.

12 "With this in mind, we:
- Welcome the ratification of the EU-U.S. Extradition and Mutual Legal Assistance Agreements and look forward soon to their entry into force.
- Welcome the completion of the High Level Contact Group's work to foster mutual understanding and identify a core set of common principles that unite our approaches to protecting personal data while processing and exchanging information. We have important commonalities and a deeply rooted commitment to the protection of personal data and privacy albeit there are differences in our approaches. The negotiation of a binding international agreement should serve as a solid basis for our law enforcement authorities to enhance cooperation, while ensuring full protection for our citizens.
- Will develop our working relationship on mobility and security matters, including border, readmission and travel document security policies. We welcome the signature of the working arrangement between the U.S. Department of Homeland Security and the EU border security agency Frontex and we will work closely to implement it.
- We acknowledge the social and economic benefits to our citizens from visa-free travel in a secure environment between our two continents. We will work together to complete visa-free travel between the U.S. and EU as soon as possible and increase security for travellers". 2009 EU-US Summit Declaration, 3 November 2009, pp. 4-5.

Por último, en la Cumbre entre Estados Unidos y la UE que acaba de tener lugar en Lisboa (20 de noviembre de 2010) se hace una referencia muy explícita al deseo de ambas partes por "facilitar los viajes trasatlánticos de nuestros ciudadanos" y de que se puedan realizar "viajes seguros que estén exentos de visado entre los Estados Unidos y la UE tan pronto como sea posible". Se trata, sin duda alguna, de la referencia más explícita a esta cuestión que jamás haya realizado una Cumbre Estados Unidos-UE.

La Declaración de Washington fija una hoja de ruta bastante detallada en materia de cooperación en el ámbito de Libertad, Seguridad y Justicia entre los dos polos. El objetivo fundamental de la Declaración de Washington es "profundizar la cooperación trasatlántica en la consecución de una mayor justicia, libertad y seguridad". El documento recuerda la reciente adopción, bajo presidencia sueca, del Programa de Estocolmo (2010), recuerda también la adopción de iniciativas similares del lado americano, y plantea la cooperación americana y europea en el ámbito de la Libertad, Seguridad y Justicia como un desarrollo natural de tales iniciativas. En tercer lugar, la Declaración subraya los acuerdos y acciones que ya se han adoptado o realizado en el pasado, como los acuerdos sobre extradición y asistencia legal mutua, la transferencia de datos sobre pasajeros, la cooperación en materia aduanera, etc. Pero, en cuarto lugar, avanza toda una serie de ámbitos en los que dicha cooperación debería ser todavía más estrecha, como son:

1) Movilidad de personas
2) Transferencia de datos, y su protección
3) Visados
4) Controles de fronteras
5) Inmigración
6) Terrorismo
7) Cooperación judicial
8) Cooperación internacional en el área de Libertad, Seguridad y Justicia

Vemos, por tanto, que se trata de los temas nucleares que conforman la política de Libertad, Seguridad y Justicia. Por tanto, la voluntad de los dos polos es clara en lo que se refiere a situar muy alta la cooperación en esta materia en la agenda política trasatlántica.

4

Estado actual de la cooperación entre Estados Unidos y la Unión Europea en materia de Libertad, Seguridad y Justicia

De los temas mencionados en el apartado anterior, tres son fundamentalmente los que están recogiendo toda la atención y todos los esfuerzos en la actual agenda trasatlántica de cooperación en el ámbito de Libertad, Seguridad y Justicia. Los tres pertenecen a cada uno de los pilares en los que se divide esta política (Libertad, Seguridad, Justicia), aunque por supuesto están estrechamente relacionados entre sí. Los temas a los que nos referimos son los siguientes:

1) Visados (Libertad)
2) Las negociaciones sobre transferencia de datos personales (Seguridad)
3) Los acuerdos de extradición y de asistencia legal mutua (Justicia)

En este apartado vamos a revisar de forma sucinta cuál es el estado de la cuestión en estas tres importantes materias.

4.1 Acuerdos de extradición y de asistencia legal mutua entre Estados Unidos y la Unión Europea

Los acuerdos de extradición y asistencia legal entre la UE y los EE UU fueron adoptados en Washington, en 2003, pero no entraron en vigor hasta febrero de 2010[13]. Se

13 Fueron los primeros acuerdos internacionales celebrados por la UE sobre la base de los artículos 24 y 38 del TUE, es decir, los primeros acuerdos del tercer pilar.

trata de tratados internacionales adoptados por la UE en el marco del tercer pilar, lo que implica que fueron negociados por la presidencia, sobre la base de un mandato del Consejo (art. 24 TUE). La negociación fue un proceso complicado que se extendió durante algo más de un año (desde mayo de 2002 hasta junio de 2003). Se trataba de implementar una de las medidas contempladas en el Plan de acción de la UE en la lucha contra el terrorismo, de 21 de septiembre de 2001, que contemplaba la celebración de un acuerdo sobre asistencia jurídica y lucha contra el terrorismo con los EE UU.

a) El Acuerdo de extradición entre la UE y EE UU

El Acuerdo de extradición incorpora algunos aspectos novedosos como la previsión –en el artículo 6– de la posibilidad de que los Ministerios de Justicia tramiten directamente una solicitud de detención preventiva, sin necesidad de pasar por los canales diplomáticos; o la posibilidad de presentar la solicitud de extradición en la Embajada del Estado requerido ante el Estado requirente, si la persona cuya extradición se insta está detenida provisionalmente por el Estado requerido (art. 7.1). Además, se prevé la extradición por conspiración o tentativa. También se establece la posibilidad de "entrega temporal" cuando la persona reclamada está cumpliendo una pena impuesta en el Estado requerido, así como un procedimiento acelerado de extradición (simplificado) cuando media el consentimiento de la persona cuya entrega se solicita.

Tal y como se establece en el artículo 3.2 a) del acuerdo, ha sido necesario que cada Estado miembro determine en un Instrumento escrito con los EE UU la forma en que se seguirá aplicando el tratado bilateral de extradición vigente entre estas dos últimas partes.

En lo que se refiere a nuestro país, España tenía tratados bilaterales de extradición con los EE UU. El Tratado básico había sido ratificado durante la dictadura, en 1970. Este Tratado se basaba en un sistema de lista para identificar aquellos delitos para los que se preveía la extradición, bajo la condición de doble incriminación: los delitos de la lista podían ser razón para solicitar la extradición, siempre y cuando aparecieran tipificados en los dos países y castigados con una pena mínima de al menos un año[14]. Ya se contemplaba la posibilidad de solicitar no solo la entrega del autor o cómplice, sino también del responsable de una tentativa o conspiración. En este Tratado se establecía que no se concedería la extradición por delitos castigados con la pena de muerte, salvo que hubiese garantías de que ésta no se iba a imponer o hacer cumplir.

14 Esta condición permitía excluir de la lista a la sodomía y al aborto.

Y se preveía que se podía denegar la extradición de nacionales. Hay, además dos Tratados suplementarios de extradición, uno de ellos de 1975 y el otro de 1990.

En España, la entrada en vigor del Acuerdo de extradición entre la UE y EE UU ha supuesto el abandono del sistema de lista, para pasar a establecer una condición general: se puede solicitar la extradición cuando el delito del que se acusa a la persona requerida lleva aparejado una pena mínima superior a un año. No es necesario que la conducta aparezca tipificada dentro de la misma categoría de delitos en las dos partes y no es obstáculo que el delito sea descrito con diferente terminología. Esta referencia abre la puerta a una interpretación más flexible de la condición de "doble incriminación".

Sigue vigente el principio de que una parte no está obligada a entregar a sus propios nacionales, pero parece deducirse del Acuerdo que sí tiene obligación de juzgarlo si así lo solicita el requirente. En relación con la pena de muerte, hay una declaración de España en la que se dice que las autoridades españolas "deberán denegar" la extradición si la parte requirente no ofrece garantías suficientes desde el punto de vista de la parte requerida de que:

- no impondrá la pena de muerte, o bien
- de que si se impone no será ejecutada.

Lo que podemos llamar "el modelo español" es un elemento importante que puede servir, como veremos en un epígrafe posterior, para configurar nuestra propuesta sobre el establecimiento de una Orden Trasatlántica de Búsqueda y Captura.

b) El Tratado sobre asistencia legal mutua entre la UE y EE UU

El Tratado sobre asistencia legal incluye disposiciones que facilitan el intercambio de información para la lucha contra el terrorismo y el crimen. No es un secreto que fue muy difícil llegar a un acuerdo en este ámbito, puesto que mientras que en EE UU no existe un mecanismo judicial de protección de datos, en Europa la protección de datos personales está configurada como un derecho fundamental, que los jueces se ocupan de garantizar, como veremos más adelante. Se trataba, pues, de combinar dos sistemas muy diferentes.

El Tratado de asistencia legal mutua se aplica adicionalmente a los tratados bilaterales celebrados por EE UU con algunos Estados miembros y si en estos últimos las restricciones a la transmisión de datos personales son menores, el Estado miembro

puede escoger aplicar estos estándares de menor protección[15]. Es decir, que por vía bilateral puede haber un Acuerdo de asistencia legal plus.

En lo que se refiere a nuestro país, España tuvo que adaptar el Convenio de asistencia jurídica mutua en materia penal con EE UU, firmado el 20 de noviembre de 1990 (BOE nº 144, de 17 de junio de 1993)[16], al nuevo Acuerdo de asistencia legal con la UE. Esto se hizo en un Instrumento escrito adoptado de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 3.2 a) del Acuerdo de asistencia legal entre la UE y EE UU. Se incorpora al acuerdo de asistencia jurídica en materia penal la posibilidad de crear equipos conjuntos de investigación, la toma de declaración a testigos por videoconferencia, el uso de medios de comunicación rápidos para tramitar las solicitudes, la extensión de la asistencia a las autoridades administrativas, no solo a las judiciales y las cautelas previstas en el acuerdo con la UE con respecto a la transmisión de datos personales. Lo que se hace es integrar los textos del acuerdo de asistencia legal UE/EE UU y del acuerdo de asistencia jurídica en materia penal. El instrumento nacional entró en vigor el 1 de febrero, en la misma fecha en que entró en vigor también el Acuerdo sobre asistencia legal mutua entre la UE y los EE UU. Se establece que en caso de denuncia de este último acuerdo, el instrumento también dejará de estar en vigor, volviéndose a la aplicación del Acuerdo de 1990, salvo que haya acuerdo entre EE UU y el Reino de España para seguir aplicando algunas de las disposiciones del Instrumento.

Se regula la transmisión de información bancaria, siendo opcional la limitación a los casos más graves de criminalidad (art. 4). Se prevé la creación de equipos conjuntos de investigación. La incorporación de las nuevas tecnologías se realiza mediante la previsión de toma de declaración a testigos mediante videoconferencia. Esta técnica ya se viene utilizando desde hace años en el contexto de la relación entre España y EE UU, pero es positivo que se prevea su generalización. También se permite la transmisión de solicitudes mediante vías rápidas de comunicación, incluyendo el correo electrónico.

4.2 Transferencia de datos personales

El diálogo trasatlántico en materia de transferencia de datos personales tiene dos vertientes fundamentales: primero, la que se refiere a la transferencia de datos de operaciones financieras (SWIFT) y, segundo, el relativo a la transferencia de datos personales de pasajeros (PNR). Examinamos a continuación en qué situación se encuentran estos dos fundamentales expedientes.

15 Artículo 9.4 del Acuerdo de asistencia legal mutua.
16 http://www.boe.es/boe/dias/1993/06/17/pdfs/A18539-18543.pdf

a) Transferencia de datos de operaciones financieras (SWIFT)

Tras los atentados del 11-S en Nueva York, Estados Unidos pone en marcha lo que se denomina el *Terrorist Finance Tracking Program*. En esencia, se trata de un programa destinado a detectar y combatir los movimientos financieros de grupos terroristas, con el objeto de evitar la financiación de atentados. En aplicación de ese programa, la autoridad americana competente en la materia, el Departamento del Tesoro, solicitó en octubre de 2001 el acceso a los datos de operaciones financieras registrados por la compañía SWIFT. SWIFT es una compañía privada que se dedica a transmitir mensajería sobre operaciones financieras realizadas entre instituciones financieras. Una buena parte de las operaciones financieras que se realizan en el mundo quedan reflejadas en SWIFT. Así, más de 9.000 usuarios, de 209 países del mundo, estaban adheridos a SWIFT en 2009. En ese año se intercambiaron unos 3.700 millones de mensajes individuales (Palicio, ARI 49/2010). En el momento en el que se cursó la solicitud a SWIFT por parte del Departamento del Tesoro, el sistema SWIFT almacenaba los datos de todas las operaciones financieras realizadas en el mundo tanto en Estados Unidos como en los Países Bajos (que eran los dos países en los que SWIFT contaba con centros operativos). Por tanto, en el centro operativo de Estados Unidos se recogía la información de operaciones financieras que NO hubieran tenido lugar en ese país, lo que incluía las realizadas en o desde países de la UE.

SWIFT accedió al requerimiento de la autoridad americana, y con una serie de condiciones, permitió el acceso a los datos por razones de seguridad. Sin embargo, en septiembre de 2007, SWIFT decidió re-estructurar sus plataformas informáticas, creando de este modo dos plataformas diferentes, una para Estados Unidos y la otra para Europa. Esa decisión supuso que las operaciones financieras realizadas en la UE, sin contacto con los Estados Unidos, ya no serían "grabadas" en el centro operativo de los Estados Unidos desde finales de 2009. Por ello, a partir de ese momento, las autoridades americanas plantearon la necesidad de llegar a un acuerdo con las de la Unión Europea para la transferencia de datos de operaciones financieras almacenados por SWIFT. Es decir, si SWIFT no hubiera decidido aplicar la llamada "Arquitectura Distribuida Multizonal", los Estados Unidos no habrían buscado el acuerdo con la Unión Europea. Por otro lado, hay que señalar que la decisión de SWIFT de modificar el sistema de gestión de la información que había estado implementando hasta la fecha se propició por una información que apareció en la prensa en 2006, en la que se "destapó" el acceso a los datos de SWIFT por parte de las autoridades norteamericanas (Palicio, p. 4). A raíz de la publicación de esa información, las autoridades europeas iniciaron una investigación, cuyo resultado final fueron los llamados Informes Bruguière (febrero de 2009 y enero de 2010). En estos informes, aunque se señalaban los beneficios del programa de acceso a los datos SWIFT por parte de las

autoridades americanas para la lucha contra el terrorismo, se mencionaban una serie de riesgos desde el punto de vista de la protección de datos personales.

El acuerdo fue negociado a lo largo de 2009 y entró en vigor, de forma provisional, el 1 de febrero de 2010. Hay que decir que bajo las reglas del TUE y del TCE, el Parlamento Europeo carecía de competencias decisorias sobre este tipo de acuerdos. Sin embargo, con el Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo asumió competencias decisorias en este ámbito. Como sabemos, el Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Una de las primeras cosas que el Parlamento Europeo hizo fue, en uso de sus nuevos poderes, examinar el importante acuerdo SWIFT al que habían llegado los Estados Unidos y la Unión Europea. Tras su análisis, el Parlamento Europeo denegó, el 11 de febrero de 2010, su aprobación a la celebración (a la ratificación definitiva) del acuerdo.

En su resolución, el Parlamento Europeo expresó esencialmente tres tipos de reparos, que tienen que ver, todos ellos, con la distinta filosofía que a uno y otro lado del Atlántico existe en materia de protección de datos. Para empezar, el Parlamento Europeo criticó que el envío de datos a las autoridades americanas tuviera un carácter masivo, y no personal o individualizado. Segundo, que dichos envíos se hicieran simplemente bajo solicitud de la Administración americana competente, y no previa solicitud judicial, como ocurre en la UE. Y, tercero, que el sistema de control del manejo por parte de la Administración americana de la información obtenida fuera esencialmente un sistema administrativo, y no judicial como en Europa.

Tras el "no" del Parlamento Europeo, las autoridades americanas y de la Unión Europea comenzaron a renegociar el acuerdo, algo a lo que el propio Parlamento Europeo había instado a hacer, bajo el prisma de las limitaciones establecidas por el Parlamento Europeo en la Resolución previamente comentada. El nuevo acuerdo Swift se firmó bajo presidencia española, el 28 de junio de 2010. El Parlamento dio luz verde al nuevo acuerdo en su resolución de 8 de julio de 2010.

El "Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América relativo al tratamiento y la transferencia de datos de mensajería financiera de la Unión Europea a los Estados Unidos a efectos del Programa de seguimiento de la financiación del terrorismo", o Acuerdo SWIFT II, está publicado en el DOUE del 27 de julio de 2010 (L 195/5), entró en vigor el 1 de agosto y tendrá una duración de cinco años.

En esencia, el nuevo Acuerdo respeta las condiciones establecidas por el Parlamento Europeo en su resolución de 11 de febrero de 2010. Primero, en lo que se refiere a las cuestiones relativas a la protección de datos, el nuevo Acuerdo se ciñe exclusi-

vamente a las operaciones financieras que tengan lugar desde la UE hacia terceros países (no cubre, por tanto, las realizadas **en el interior** de la UE) a efectos de la lucha contra el terrorismo. Además, se elimina, a medio plazo, la transferencia masiva de datos a las autoridades americanas, quienes, a partir de un cierto momento, solamente podrán acceder a datos individuales. En segundo lugar, el Acuerdo especifica algunas cuestiones de carácter institucional, como son la puesta en marcha del equivalente europeo del Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo de los Estados Unidos, la posibilidad de que Europol bloquee las transferencias de datos al Departamento del tesoro americano y de que el uso de los datos por los americanos sea analizado por un grupo de supervisores independientes entre los que se incluye un representante designado por la Comisión y el Parlamento Europeo. Esta última medida **es importante de cara a la propuesta que haremos en esta materia en el epígrafe siguiente**, ya que este grupo de supervisores independientes podría ser el germen de una Agencia Común americana y europea de tratamiento de datos. Finalmente, el Acuerdo trata también la cuestión de las vías de recurso con las que cuentan los ciudadanos europeos ante la violación del Acuerdo, ya que se especifica de manera expresa que éstos tendrán, en Estados Unidos, una vía de recurso judicial en cualquier caso.

b) Transferencia de datos de pasajeros (PNR)

El punto de arranque en esta materia es similar al que hemos examinado en el apartado anterior. Tras los atentados del 11-S en Nueva York, Estados Unidos adoptó el *"US Aviation and Transportation Security Act"* el 19 de noviembre de 2001. En virtud de esta norma, se otorgaron competencias a las autoridades americanas, por razones de seguridad, para recoger y guardar determinados datos de las personas que entraban a los Estados Unidos por vía aérea. Como esta norma tenía claras repercusiones sobre la legislación europea en materia de protección de datos, Estados Unidos y la UE negociaron el llamado Acuerdo PNR, de mayo de 2004. Sin embargo, el Parlamento Europeo entendió que el acuerdo en cuestión violaba la normativa comunitaria sobre protección de datos, y recurrió el Acuerdo ante el TJ, quien lo anuló en mayo de 2006. Las autoridades comunitarias y las americanas renegociaron dicho acuerdo, que entró en vigor el 19 de octubre de 2006. El Acuerdo de octubre de 2006 expiraba el 31 de julio de 2007 y, por ello, fue finalmente sustituido por otro de 23 de julio de 2007, también de carácter provisional pero indefinido. Sin embargo, el Parlamento Europeo, en su resolución de 12 de julio de 2007, expresó sus dudas en lo que a la legalidad del Acuerdo de 2007 se refiere, y solicitó a la Comisión y al Consejo que se le implicara de manera más directa en el procedimiento de adopción de dichos acuerdos. A pesar de ello, las autoridades comunitarias hicieron oídos sordos de los requerimientos del Parlamento Europeo, hasta la entrada

en vigor del Tratado de Lisboa. Con Lisboa ya en vigor, el Parlamento Europeo tiene que dar su consentimiento a la adopción de dichos acuerdos (recordemos que el último acuerdo es de carácter provisional). En su resolución de 5 de mayo de 2010, el Parlamento Europeo constató que había motivos para denegar dicha aprobación hasta que el Acuerdo de 2007 se acoplara a las pautas por él marcadas, a pesar de lo cual decidió posponer la votación sobre la cuestión a un momento ulterior, debido al problema que, desde el punto de vista de la seguridad, supondría que el Acuerdo dejara de tener efecto. Por tanto, y en conclusión, en la situación actual, el Acuerdo de 2007 se aplica de forma provisional, hasta que un nuevo acuerdo se negocie entre Estados Unidos y la UE, y el Parlamento Europeo dé su aprobación a la celebración del mismo.

Las razones por las que el Parlamento Europeo pone objeciones a los Acuerdos PNR son muy similares a las razones por las que puso objeciones a los Acuerdos SWIFT. Básicamente, las garantías de la protección de datos, y de los remedios establecidos en caso de recurso, a un lado y al otro del Atlántico, no son similares. Además, el Parlamento Europeo apuesta por un abordaje más global a la cuestión de los datos de los pasajeros, en el que primero se definan una serie de principios generales y luego se adopten acuerdos concretos.

4.3 Visados

En esta materia, el objetivo prioritario es conseguir la plena aplicación del principio de reciprocidad en materia de visados de corta duración. Se verá en las líneas que siguen que en estos momentos no existe una relación equilibrada, puesto que desde Estados Unidos se sigue exigiendo visado a los nacionales de algunos de los Estados miembros, mientras que –en cambio– los nacionales estadounidenses pueden entrar sin visado en el territorio de la UE. La situación, además, se ha ensombrecido más si cabe tras la reciente decisión de EE UU de introducir dos tasas que los nacionales de los Estados que están exentos de visado deben pagar para entrar en EE UU.

a) Las excepciones al *Visa Waiver Program*

En la actualidad, la circulación de personas entre las dos orillas del espacio transatlántico no se realiza sobre la base del principio de reciprocidad. Y esto es así porque aunque los ciudadanos estadounidenses sí pueden entrar en el territorio de la UE sin que se les exija un visado en los casos de estancias de corta duración, no todos

los ciudadanos de la UE se benefician del *Visa Waiver Program* (VWP) de los Estados Unidos, lo que quiere decir que a los nacionales de algunos Estados miembros se les sigue exigiendo visado para visitar los Estados Unidos[17]. En concreto, el visado se requiere a los nacionales de cuatro países de la UE (Chipre, Polonia, Rumania y Bulgaria), que deben abonar una tasa por solicitud *(application fee)*, que se cifra en torno a los 140 dólares. El solicitante debe, además, pasar por una entrevista personal en la embajada o consulado. Cabe indicar que la situación para alguno de estos países se complicó a partir de julio de 2009, fecha en que la condición relativa a la tasa de rechazo de las solicitudes de visado se endureció, pues se pasó de exigir como requisito que los países registrasen un índice de rechazo de solicitudes de visado de corta duración inferior al 10% a que tuviesen un índice que no superara el 3%. Hay que tener en cuenta que Polonia, por ejemplo, en 2008 alcanzaba un porcentaje de solicitudes rechazadas del 13,8 %.

b) Hacia la plena aplicación del principio de reciprocidad

La UE rechaza la diferenciación entre ciudadanos de la Unión en lo que se refiere a la exigencia de visado para no inmigrantes y defiende la aplicación del principio de reciprocidad. Se trata de un problema político, que está de hecho en la primera línea de la agenda política de las relaciones transatlánticas, y que supone una oportunidad perdida para reforzar la conexión entre la sociedad europea y la norteamericana, conexión que puede resultar esencial para garantizar la "fortaleza" *(resilience)* de este bloque social. A pesar de las presiones de la UE, EE UU se ha negado a conceder una exención de visado en bloque, argumentando la necesidad de comprobar que cada país miembro de la Unión cumple individualmente los estrictos requisitos exigidos por la legislación estadounidense.

Desde junio de 2005, en el marco del diálogo con terceros países en materia de reciprocidad sobre visados, la Comisión europea ha ido evaluando los avances realizados por EE UU hacia la plena aplicación del principio de reciprocidad. Hasta el sexto informe (2010) no se ha constatado ningún avance. De hecho, en el cuarto informe sobre reciprocidad, la Comisión anunciaba la posible adopción de medidas de retorsión en ausencia de progresos y se hablaba, en concreto, de la posibilidad de restablecer la exigencia de visado para los titulares de un pasaporte diplomático,

17 En el VWP se ha incluido hasta el momento a 36 países: Andorra, Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Brunei, República Checa, República de Corea, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, San Marino, Singapur, Suecia, Suiza y Reino Unido.

a partir del 1 de enero de 2009[18]. EE UU y la UE han establecido unas **hojas de ruta** en las que se marcan las condiciones y los pasos que tienen que dar los Estados excluidos para que puedan ser incorporados al Programa de Exención de visados. No obstante, tal y como se señalaba en el informe de 2006 de la Comisión sobre la reciprocidad en la exención de visado, "Los EE UU reconocen que las hojas de ruta actuales no están completas (es decir, no cubren todos los criterios que se aplican para decidir la inclusión de un país en el VWP) y que en algunos casos los criterios son esencialmente subjetivos. Además, algunos de los datos estadísticos con que se miden los criterios (por ejemplo, los *overstays)* son imperfectos".

La situación ha mejorado sustancialmente, desde finales de 2008. El 17 de noviembre de ese año se incorporaron al programa de exención de visados la República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría y Eslovaquia; el 30 de diciembre se sumó Malta y, finalmente, en marzo de 2010 se ha aceptado a Grecia.

No obstante, no hay luces sin sombra y los progresos hacia la reciprocidad han producido algunas. La progresiva incorporación de países miembros de la UE al VWP ha ido acompañada de la celebración de acuerdos bilaterales con los EE UU. Fue Bush con la Ley *"H.R. 1 Implementing Recommendatios of the 9/11 Commission Act of 2007"*, quien vinculó la incorporación de Estados al VWP con la firma de acuerdos sobre transmisión de datos de pasajeros y para combatir las formas más graves de criminalidad. En esta línea, hasta ahora, Estados Unidos ha concluido memorandos de entendimiento con: República checa (27.02.2008), Estonia y Letonia (12.03.2008), Hungría, Eslovaquia y Lituania (17-03.2008), Malta (11.04.2008), España (23.06.2009) y Grecia (28.06.2009). El memorando de entendimiento con Grecia fue, a su vez, acompañado de un acuerdo de cooperación para combatir las formas más graves de criminalidad. Y con Hungría se ha celebrado también un acuerdo sobre el intercambio de *"screening information"* en relación con terroristas o sospechosos de terrorismo (20.05.2008)[19].

Algunos de estos acuerdos han sido criticados por la Comisión Europea, por considerar que ciertas disposiciones violaban las normas de la UE sobre seguridad aérea y sobre protección de datos. Por ejemplo, aquéllas en las que se establece la obligación de permitir la presencia de soldados estadounidenses en los vuelos operados por líneas aéreas norteamericanas o también las obligaciones asumidas en relación con la transmisión de datos personales de los pasajeros a las autoridades

18 Este tipo de medidas fue adoptada temporalmente por Grecia.

19 Al margen de consideraciones relativas al VWP, EE UU ha celebrado también un acuerdo para luchar contra las formas más graves de criminalidad con Alemania (12.03.2008).

norteamericanas, yendo más allá de lo establecido en los acuerdos en vigor entre la UE y EE UU. En concreto, se ha denunciado por la Comisión la introducción de este tipo de disposiciones en los Acuerdos bilaterales celebrados por EE UU con la República Checa, Estonia y Letonia[20].

No obstante, la situación empezó a mejorar a partir de marzo de 2008, fecha en la que EE UU aceptó la aplicación del llamado *twin track* para la negociación y celebración de estos acuerdos. Puesto que los mismos afectan a materias que entran dentro de las competencias de la UE, se decide que a partir de este momento se negociaría con las autoridades de la UE aquellos aspectos que se encuadraran en la competencia de ésta, mientras que aquellos otros que fueran competencia estatal se podrían negociar bilateralmente con los Estados miembros[21].

c) La *Travel Promotion Act*: un claro retroceso en la aplicación del principio de reciprocidad

En la actualidad, está pendiente la evaluación del Sistema Electrónico de Autorización de Viaje (ESTA, Electronic System for Travel Administration) por parte de la Comisión, con dos cuestiones básicas a resolver, si ESTA es equivalente a un visado y si plantea problemas desde la perspectiva de la protección de datos. Aunque para la evaluación definitiva, la Comisión está pendiente de que se publique la *"Final Rule"* sobre ESTA, ya se ha pronunciado provisionalmente, sobre la base de una norma provisional publicada en junio de 2008, aclarando que, en principio, el ESTA no es equivalente a un visado. No obstante, esta evaluación provisional favorable podría modificarse a raíz de la promulgación en EE UU de la *Travel Promotion Act*, y la consiguiente modificación de la norma provisional sobre ESTA, que ha supuesto la introducción de dos nuevas tasas que los ciudadanos beneficiarios de la exención de visado se ven obligados a pagar para entrar en los EE UU. Se trata de una tasa para la promoción de viajes, de 10 dólares, y una tasa por el uso de ESTA, de 4 dólares[22]. Desde el lado europeo se ha rechazado firmemente este movimiento,

20 EurActiv, 14/03/08, http://www.euractive.com. No obstante, llama la atención que en otros documentos la Comisión presenta la cooperación con EE UU en materia de protección de datos como un ejemplo a seguir. Véase al respecto, la Comunicación "An area of freedom, security and justice serving the citizens" COM (2009) 262 FINAL, de 10 de junio de 2009, p. 9: "the work on data protection conducted with the US could serve as a basis for future agreements".

21 Véase cuarto informe de la Comisión Europea sobre reciprocidad (2008), p. 9.

22 Ya Bush, con la Ley *"HR 1 Implementing recommendations of the 9/11 Commission Acto f 2007"*, anunciaba la posibilidad de establecer una ESTA de pago. Así se constata en el tercer Informe de la Comisión sobre reciprocidad en visados [COM (2007) 533 final de 13 de septiembre de 2007]. En marzo de 2010, el presidente Obama promulgó la *Travel Promotion Act*, en la que se prevé la creación de una corporación sin ánimo de lucro, cuya función sería informar a los viajeros internacionales sobre las condiciones de entrada en el país y sobre las posibilidades de ocio, negocios y viaje de estudios, y se introducen las nuevas tasas.

y la Comisión ha señalado que con la tasa en vigor no está tan claro que ESTA no resulte equivalente a un visado[23]. Independientemente de que la Comisión considerase que ESTA, después de la introducción de la tasa, es equivalente a un visado, es evidente que estamos ante un retroceso desde el punto de vista de la libre circulación de personas en relación con la situación anterior al establecimiento de la tasa. Vemos, por tanto, que en este terreno queda mucho por hacer. De ello nos hacemos eco más adelante, en la parte propositiva de este trabajo.

23 La Comisaria europea Cecilia Malmström ha mostrado su preocupación al respecto. Véase: EU/ NR 34/10: Statement on the publication of the interim ESTA rule, 6 de agosto de 2010. Disponible en: http://www.eurunion.org/eu/index.php?option=com_content&task=view&id=3828&Itemid=58

5

Ideas sobre la creación de un Área Trasatlántica de Integración en el área de Libertad, Seguridad y Justicia (ATILA)

La propuesta fundamental que hace este trabajo es la creación de un Área Trasatlántica de Integración en el área de Libertad, Seguridad y Justicia. Lo denominamos ATILA (Área Trasatlántica de Integración para la Libertad Ampliada) puesto que el acrónimo pone de relevancia la importancia que tendría el pilar de la Libertad sobre los otros dos, que serían más bien complementarios del primero, aunque indisociables e indispensables para la realización de éste. Sin seguridad ni coordinación en el área de Justicia es imposible tener Libertad, pero la consecución de una mayor Libertad –en este caso, de movimientos– es la finalidad fundamental de esta propuesta.

En esencia, lo que se propone es crear un Espacio Común Trasatlántico en el que las personas puedan circular libremente sin ningún tipo de restricción. Para que ello fuera posible, se necesitaría el establecimiento de una Agencia Trasatlántica de Seguridad, y de una mayor coordinación e integración de los sistema judiciales de los dos polos, con el establecimiento de una Orden Trasatlántica de Búsqueda y Captura similar a la famosa euro-orden. Especificamos cada uno de estos aspectos a continuación.

5.1 Libertad: hacia un *Schengen* trasatlántico

La idea de crear un Espacio Común en el interior del cual los ciudadanos puedan circular libremente sin mayores restricciones que las que encuentran en el interior de sus respectivos Estados, no es nueva en lo que se refiere a las Relaciones Internacio-

nales de la Unión Europea. En efecto, existe un acuerdo de estas características entre la Unión Europea y Rusia. Pero más que una obligación de ir abriendo barreras a la libre circulación, de lo que se trata en realidad es de un compromiso para obligarse a hablar entre estos dos polos sobre la libre circulación de personas en el interior de sus fronteras, con la fijación de una hoja de ruta negociadora más o menos precisa.

Lo que nosotros proponemos en este ámbito es, sin embargo, mucho más ambicioso: no se trata de vincularse con los Estados Unidos a hablar sobre la cuestión de la libre circulación de personas –lo que es ya una realidad, como hemos visto en las secciones anteriores– sino directamente de alcanzar ese objetivo. Por tanto, más que de un Espacio Común, se trataría de un Área de Integración en el ámbito de la libre circulación de personas, inspirada más bien en el llamado Espacio Schengen. Por tanto, los ciudadanos de los Estados Unidos podrían traspasar las fronteras de los Estados miembros sin más obligación que la de mostrar un documento que les identificara (o en su ausencia, el pasaporte) y, por otro lado, los ciudadanos de la Unión Europea podrían hacer lo mismo en Estados Unidos.

El sistema Schengen se construyó al margen de los Tratados constitutivos de la UE, como un área de cooperación intergubernamental[24], y solo se incorporó plenamente al proceso de integración de la UE con el Tratado de Ámsterdam (1999). Schengen implica la desaparición de las fronteras interiores y la construcción de una frontera exterior común. Hay que subrayar que dentro de un espacio como Schengen, la libre circulación no se aplica únicamente a los nacionales de los Estados miembros, sino a todas las personas –cualquiera que sea su nacionalidad– que haya logrado traspasar la frontera exterior. Schengen pasa, por tanto, por la creación de un espacio interior en el que las personas pueden circular libremente y supone el desarrollo de la dimensión humana del mercado común. La creación de un espacio como Schengen exige no solo lo que es un presupuesto básico: la desaparición de la exigencia de visado entre los Estados que lo integran, sino también el establecimiento de procedimientos y normas comunes relativas a los visados de corta duración, a la gestión de las solicitudes de asilo y a los controles en frontera. La cooperación judicial y policial es, asimismo, imprescindible para garantizar el orden público y la seguridad en el interior. La construcción de una única frontera exterior, junto con el mantenimiento del orden público en el espacio común son los grandes desafíos que conlleva un proyecto como el de Schengen. Algunas de las medidas concretas que se proponen en este informe, como la supresión del visado sobre la base del principio de recipro-

24 El Tratado de Schengen data de 1985 y el Convenio de aplicación se adoptó en 1990 y entró en vigor en el 95.

cidad y la creación de una Agencia Trasatlántica de seguridad (que implicaría una mejora de la cooperación policial y judicial), serían condiciones necesarias para la creación de un espacio transatlántico que se inspirara en el espíritu de Schengen. Condiciones necesarias, pero no suficientes si a lo que se aspirara fuera a establecer un Schengen transatlántico, pues para esto último habría que avanzar también en la armonización de las normas sobre visados de corta duración y en el área de intercambio de información[25], a pesar de los avances que han supuesto la celebración de los acuerdos a los que se ha hecho referencia.

Creemos que aunque estemos muy lejos de un Schengen transatlántico, podemos no estarlo tanto de un área trasatlántica de integración inspirada en el espíritu Schengen. Un espacio en el que los ciudadanos estadounidenses y los de la UE se puedan desplazar libremente, sin necesidad de visado, para realizar estancias de corta duración. Al beneficiar únicamente a los nacionales de una y otra parte no haría falta establecer una única frontera exterior, porque cada una de ellas seguiría siendo libre para regular la entrada de nacionales de terceros Estados. Tampoco sería posible, por tanto, suprimir los controles en frontera porque seguirían siendo necesarios para diferenciar entre nacionales y no nacionales. Pero teniendo en cuenta la situación existente, en la actualidad, en lo que se refiere a la libre circulación de personas entre las dos partes, la mera supresión de la exigencia de visados o de trámites que podrían ser considerados como equivalentes a un visado (ESTA de pago) constituiría –sin duda– un importante avance.

Esta Área Trasatlántica de Integración en el ámbito de la libre circulación que proponemos no podría ser establecida de la noche a la mañana, como es natural. Proponemos un calendario para ir progresivamente eliminando la exigencia de visado (en aquellos países en los que existe) o de rellenar determinado tipo de formularios (el ESTA) en relación con otros Estados miembros. Este calendario podría ser la liberalización total en cuatro años para los países sometidos a la obligación de presentar el ESTA, y de ocho años para los países que no están todavía incorporados al *Visa Waiver Program.*

Por otro lado, y del mismo modo que ocurre en el Espacio Schenguen, se podría pensar en establecer ámbitos de cooperaciones reforzadas, tanto en un sentido como en otro, es decir: podría haber países europeos no interesados en eliminar sus barreras a la libre circulación de personas con los Estados Unidos y, del mismo modo, en un momento inicial al menos, los Estados Unidos podrían excluir a determinados países europeos de la eliminación de sus barreras de entrada de ciudadanos europeos.

25 Una de las piezas fundamentales del sistema Schengen es SIS, una base de datos que permite a las autoridades de los Estados miembros compartir y obtener información sobre personas y bienes.

Hemos calculado los beneficios que podría tener esta propuesta de liberalización en materia de libre circulación de personas, tanto para Estados Unidos como para la Unión Europea, y tanto en lo que se refiere al aumento de los movimientos de circulación como a la repercusión que desde un punto de vista económico tendría dicho aumento[26].

Así, y como ya hemos señalado en la introducción de este trabajo, estimamos que si se permitiera la entrada a no inmigrantes (es decir, aquellas personas que reali-

26 Tal y como se explica con detalle en el Anexo 1 de este trabajo, el estudio se ha dividido en dos partes. En la primera parte se ha calculado el impacto de una política de libre movilidad de personas en EE UU, y en la segunda el impacto de esta misma política en la UE. Los datos elegidos para llevar a cabo la primera parte fueron: el número de visitas anuales a EE UU procedentes de la UE y el otorgamiento de visas para no inmigrantes por parte del Gobierno de EE UU a miembros de la UE. Se recopiló información para 10 Estados miembros pertenecientes a la Eurozona y participantes del VWP. La mejor información disponible incluye datos de 1991 a 2009. Se llevó a cabo una regresión en la que se utilizó como variable dependiente el número de visitas a EE UU por parte de ciudadanos de los Estados miembros y como variable independiente el otorgamiento de visas. Los resultados que encontramos en este apartado nos permitieron realizar una estimación aproximada del impacto que tendría una política de libre movilidad de personas en las visitas y en los ingresos en este caso. En el Anexo 1 se especifican más detalles al respecto.
Para la segunda parte, la recopilación de datos fue mucho más complicada pues no existe recopilación con respecto a las visas otorgadas por Estados miembros a norteamericanos para estancias cortas pero mayores a 90 días. Los únicos datos disponibles para todos los Estados miembros en cuanto a visas otorgadas son los años 2008 y 2009.
Con información tan limitada, la posibilidad de utilizar un modelo de regresión se descartó y se eligió la única opción disponible: calcular la elasticidad de visas de las visitas de norteamericanos a la UE utilizando únicamente los datos de 2008 y 2009. En cuanto a los resultados, el mayor incremento de los ingresos en el caso de EE UU se atribuye al hecho de que hemos podido utilizar métodos estadísticos más precisos que en el caso de Europa y España puesto que existía mayor información con la cual trabajar. Lo anterior ha marcado la diferencia en los pronósticos, que en el caso de Europa y España consideramos más conservadores. En el Anexo se especifican las diferencias en cada caso. En el caso de las visitas y los ingresos de norteamericanos a la UE se puede observar que ambos conceptos son mayores que en el caso de los ciudadanos europeos que viajan a EE UU. Lo anterior ocurre debido a que en el primer caso la única información disponible es la de visitas de norteamericanos a toda Europa, mientras que en el caso de los europeos que visitan EE UU sólo se incluyen 10 países de los que se encontró información y que se especifican en el Anexo. La *International Trade Administration* cuenta con un pronóstico de visitas de 2010 a 2014; no hemos utilizado este dato porque dicho pronóstico es para toda Europa y no especifica que países se incluyen. Debido a esto hemos elaborado nuestro propio pronóstico de visitas para los 10 países con los que trabajamos. Finalmente, es importante mencionar que en ambos casos nuestros resultados son una aproximación basada en la poca información disponible, lo que presentó varias dificultades y limitaciones. Debido a lo anterior creemos que este trabajo es susceptible de ser mejorado con la incorporación de otras variables, mayor información y algunos otros métodos. Sin embargo, creemos que también representa un avance en el estudio de este fenómeno desde un punto de vista económico, ya que no hemos encontrado ningún otro trabajo en esta línea.

zan viajes por turismo, negocios, tratamiento médico, estudios, trabajo temporal, etc.) procedentes de los 10 países europeos que hemos analizado en este trabajo y que actualmente pertenecen al *Visa Waiver Program*, las visitas de europeos provenientes de estos 10 países a EE UU se incrementarían en los próximos cuatro años en alrededor de un 16,42% de media anual, generando un incremento en el ingreso proveniente de estos mismos 10 países de alrededor del 16,35% de media anual entre 2011 y 2014. Lo anterior implica que para EE UU en promedio cada año durante los próximos 4 años a partir de la implantación del área trasatlántica se registrarían 7.487.000 mil visitas en lugar de 6.435.000 sin política de libre movilidad de personas. Por su parte, los ingresos promedio para cada año pasarían de 22.521 millones de dólares a 26.204.

Si asumimos que los otros 17 países, que no se encuentran en el modelo, tendrán comportamientos similares a los 10 que hemos utilizado, las visitas de europeos y los ingresos a EE UU se incrementarían en los próximos cuatro años en alrededor de un 17% de media anual, entre 2011 y 2014. Lo anterior implica que para EE UU en promedio cada año durante los próximos cuatro años a partir de la implantación del área trasatlántica se registrarían 14.898.000 visitas en lugar de 12.753.000 sin política de libre movilidad de personas; mientras que los ingresos promedio para cada año pasarían de 44.636 millones de dólares a 52.142 millones de dólares, un incremento de 7.506 millones de dólares.

En el caso de Europa, se calculó que de establecerse una política de libre movilidad entre estas dos regiones, el número de visitas aumentaría en un 7,3% anual, mientras que los ingresos experimentarían un incremento del 7,25% anual. En el caso de la UE en promedio cada año (2011-2014) se registrarían 12.766.000 visitas con respecto a los 11.904.000 visitas que en promedio se registrarían cada año sin una política de libre movilidad de personas. Adicionalmente, durante el mismo periodo el beneficio promedio anual sería de 34.462 millones de dólares en lugar de 32.133 en el caso de no existencia de libre movilidad de personas.

En el caso específico de España el incremento de visitas sería del 3,98% de media anual, mientras que el del ingreso sería de casi el 4% de media anual. Por tanto, para España, en el periodo comprendido entre 2011 y 2014 se registrarían 1.422.000 en lugar de 1.368.000 sin área trasatlántica. Por su parte, los beneficios anuales promedio durante este mismo periodo pasarían de ser 2.427 millones de dólares a 2.523 con libre movilidad de personas.

5.2 Seguridad: una Agencia de Seguridad Trasatlántica

Ya señalamos en el apartado 4.2, relativo al análisis del estado de la cuestión en materia de transferencia de datos entre Estados Unidos y la UE, que el Acuerdo SWIFT II incluye la creación de un grupo de supervisores independientes cuya misión es la de controlar el uso que hagan las autoridades americanas de los datos que reciban sobre operaciones financieras. Este grupo podría ser el germen de una Agencia de Seguridad Trasatlántica, cuya misión fundamental sería precisamente el tratamiento de los datos que, desde distintas fuentes, se recabaran para fines de seguridad. Nos referimos, concretamente, no solamente a los datos SWIFT, a los datos sobre operaciones financieras, sino también a los datos sobre pasajeros (PNR) y a otros datos de los ciudadanos sobre los que, eventualmente, y siempre por razones de seguridad (lucha contra el terrorismo) se decidiera que las autoridades de uno y otro lado del Atlántico deberían disponer. Por ejemplo, si de acuerdo con la propuesta que hemos visto en el apartado anterior, se decidiera establecer, durante un periodo transitorio, una suerte de ESTA para la UE y Estados Unidos, también sería esta agencia la encargada de gestionar dicha información.

La agencia de seguridad que proponemos estaría compuesta, por tanto, por miembros de la Unión Europea y por miembros de la Administración americana. Su función primordial sería el tratamiento de los datos, su almacenamiento en condiciones de seguridad, y velar por que los datos almacenados fueran empleados solamente para cumplir objetivos de seguridad, específicamente, para la lucha contra el terrorismo. Otra de las funciones de esta Agencia sería la de examinar, en vía administrativa, los recursos que los ciudadanos, tanto de un lado como del otro del Atlántico, pudieran interponer con el objetivo de salvaguardar, en su caso, su derecho a la protección de sus datos. Ello no impediría que las vías administrativas y/o judiciales respectivas (tanto en Estados Unidos como en los Estados miembros de la Unión Europea) quedaran expeditas una vez que la Agencia resolviera los recursos en cuestión. Debe quedar claro que la agencia NO desempeñaría funciones de inteligencia: en este campo, la función de la agencia sería simplemente la de transmitir a los organismos autorizados para ello los datos requeridos. Serían dichos organismos los encargados, en su caso, de transmitir tales datos a las agencias encargadas del desarrollo de funciones de inteligencia.

Con respecto al estatuto de la agencia, se trataría de una agencia independiente, es decir, sometida a un simple control de legalidad, pero no de oportunidad política, por los Estados participantes en ella. Dicho de otro modo, tanto la Unión Europea, como los Estados Unidos, no podrían adoptar directrices políticas que la agencia debería

cumplir. La agencia estaría sometida única y exclusivamente a su propio estatuto. Y dicho estatuto quedaría establecido en un Acuerdo Internacional que firmarían y suscribirían las dos partes, los Estados Unidos y la Unión Europea.

Con carácter general, el establecimiento de una Agencia común en el ámbito de la seguridad, y más específicamente, en el ámbito de la gestión y el tratamiento de los datos de los ciudadanos, serviría para aportar **confianza** a las dos partes. En efecto, este elemento institucional sería clave para que ambas partes pudieran avanzar en el pilar de la libertad. Como han señalado en otro contexto (Kiewiet y MCubbins, 1991; Holmes, 1988), los problemas de falta de confianza entre dos actores pueden resolverse, entre otras vías, a través del establecimiento de tecnología institucional. Concretamente, el establecimiento de agencias, independientes del principal –en este caso, de los principales– podría ser, si son correctamente diseñadas, generador de confianza entre ambos.

5.3 Establecimiento de una orden trasatlántica de búsqueda y captura

Proponemos la creación de una orden de búsqueda y captura que podría inspirarse en la euroorden. En las líneas que siguen vamos a tratar de ir determinando el alcance de una posible orden de detención trasatlántica al hilo del análisis de la orden de detención europea y de la experiencia acumulada en su aplicación.

La orden de detención europea se creó mediante la Decisión Marco 2002/584/JAI, de 13 de junio de 2002, para sustituir al procedimiento de extradición entre los Estados miembro. En la base de la orden de detención europea encontramos el principio de reconocimiento mutuo que, desde Tampere, es una constante cuando se habla de cooperación judicial en el marco de la Unión. Y ese principio ancla sus raíces, a su vez, en la confianza mutua que supone un auténtico cambio de enfoque en las relaciones entre los Estados miembro.

Así pues, en el ámbito transatlántico habría que recrear ese ambiente de confianza recíproca, que permitiría establecer el principio de reconocimiento mutuo. La creación de una Agencia Trasatlántica de Seguridad sería un elemento fundamental en este sentido, como ya hemos comentado en el epígrafe anterior.

Una primera diferencia que podría establecerse entre la euroorden y una posible orden trasatlántica es que la segunda no tendría por qué suponer la supresión ab-

soluta de la extradición. Muchas de las críticas que se están vertiendo sobre la euroorden, por parte de activistas en materia de derechos humanos principalmente, es que se está utilizando en caso de crímenes muy leves. En efecto, en la actualidad, para pedir la entrega de una persona a efectos de poder actuar penalmente contra ella, ejecutar una pena o una medida de privación de libertad, solo se requiere que la pena o la medida supongan una privación de libertad de, como mínimo, cuatro meses. En el caso de la solicitud para poder actuar penalmente contra la persona, la actuación debe ser por una infracción que lleva aparejada una pena máxima de, al menos, doce meses. Frente a esta gran extensión del alcance de la euroorden, la orden trasatlántica podría reservarse únicamente para delitos muy graves, como terrorismo, tráfico de drogas o trata de personas, quedando el procedimiento de extradición tradicional vigente para el resto de los delitos.

La principal novedad de la euroorden es que se elimina la parte política y administrativa del procedimiento. Éste se agiliza, convirtiéndose en un procedimiento exclusivamente judicial. Hay una autoridad judicial de emisión, que solicita la entrega de una persona, y una autoridad judicial de ejecución, que es la encargada de aceptar –tras efectuar controles mínimos– la solicitud. Los procedimientos de entrega, en efecto, se han acelerado en Europa de manera clara. La decisión sobre la ejecución de la orden de detención europea se debe adoptar en el plazo de 60 días desde la detención. El plazo es de 10 días, si la persona da su consentimiento a la entrega. Este plazo comienza a contar desde el momento en que se manifiesta el consentimiento. En la práctica, la entrega se está produciendo en un plazo que oscila entre los 13 y los 43 días; cuando antes la entrega por medio de extradición podía demorar unos 9 meses[27].

Si se optara por reservar la orden trasatlántica para los casos de delitos muy graves, sería posible eliminar –como se hace en el caso de la euroorden– la condición de **doble incriminación**. En el sistema europeo se establece que en el caso de algunas infracciones (32 para ser más exactos), siempre y cuando estén penadas en el Estado emisor con una pena máxima de al menos tres años, se suprime la condición de doble incriminación. Es el caso de terrorismo, trata de seres humanos, corrupción, falsificación de moneda, homicidio, racismo, xenofobia, violación, tráfico de vehículos robados. En el resto de los casos el Estado de ejecución sí puede solicitar la doble incriminación[28]. Por tanto, en la orden trasatlántica de búsqueda y captura, se

27 Informe de la Comisión Europea sobre la orden de detención europea y los mecanismos de entrega. COM (2006) 8 final, de 24 de enero de 2006, p. 5.

28 En el ámbito de la UE se ha criticado la supresión de esta condición sin que haya habido previamente una armonización de los tipos penales. En el Tratado de Funcionamiento de la UE (art. 83) se abre la puerta a la armonización de la definición de determinados delitos y de las penas. Se trata

eliminaría la doble incriminación, quedando establecida la misma para los casos en los que se aplicara el procedimiento habitual de extradición.

Los motivos por los que la autoridad de ejecución puede denegar la entrega, en el caso de la euroorden, están marcados taxativamente y son:

- Cuando ya se pronunció una sentencia definitiva para la misma infracción y persona, y ya ha sido ejecutada *(ne bis in idem).*

- Cuando la infracción está cubierta por una amnistía en el Estado miembro de ejecución.

- Cuando la persona interesada no puede ser considerada responsable por el Estado miembro de ejecución por razón de su edad.

Estos motivos de denegación se podrían mantener en el caso de una hipotética orden trasatlántica.

En el sistema europeo se prevén otros casos en los que la denegación es facultativa: cuando se haya ejecutado una sentencia por los mismos hechos en un país tercero, cuando haya prescrito la acción penal o la pena según la legislación del Estado de ejecución, etc. La entrega también se puede denegar cuando existan razones objetivas para suponer que la orden ha sido dictada con fines de persecución o sanción a una persona por razón de sexo, raza, religión, origen étnico, nacionalidad, lengua, opiniones políticas y orientación sexual; o que la situación de dicha persona puede quedar perjudicada por cualquiera de estas razones. Además, se establece que **nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corre un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes.**

Puesto que en EE UU se sigue aplicando la pena de muerte, y que además la pena capital se prescribe para los delitos para los que estamos proponiendo la orden de

---

de las formas más graves de criminalidad, con respecto a las que la armonización de mínimos se podrá realizar mediante Directivas adoptadas por el procedimiento legislativo ordinario. No obstante, en el párrafo tercero se establece que si un Estado miembro considera que el proyecto de Directiva afecta a aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal, puede suspender el procedimiento legislativo ordinario. Si no se logra desbloquear la situación en el Consejo Europeo, la única salida en este caso será el establecimiento de una cooperación reforzada si al menos nueve Estados están interesados.

detención trasatlántica[29], habría que formular en términos muy claros la causa de denegación que tiene que ver con este motivo. Proponemos que se descarte la fórmula recogida en el Acuerdo de extradición entre la UE y los EE UU, actualmente en vigor, en el que la decisión de extraditar a una persona a la que se puede imponer la pena de muerte se establece como facultativa. Consideramos que sería necesario, en el caso de que se estableciera la orden de búsqueda y captura trasatlántica, utilizar una fórmula similar a la contenida en la Declaración aneja formulada por España al Convenio de extradición entre la UE y EE UU, en la que se establece que se denegará en todo caso la entrega de una persona que puede ser condenada a pena de muerte, a no ser que el Estado solicitante ofrezca garantías suficientes de que esa pena no va a ser impuesta o, en caso de serlo, de que no va a ser ejecutada.

En la Decisión marco sobre la euroorden, se contempla la posibilidad de que la autoridad de ejecución exija ciertas garantías adicionales en casos particulares:

- Juicios en rebeldía

Cuando la orden se haya dictado para hacer efectiva la ejecución de una pena dictada en rebeldía, la entrega estará sujeta a la condición de que la autoridad judicial emisora de garantías que se consideren suficientes para asegurar a la persona objeto de la orden de detención, que tendrá la posibilidad de pedir un nuevo proceso que salvaguarde los derechos de defensa en el Estado miembro emisor.

- Condena a cadena perpetua

Se puede exigir garantía de que habrá una posibilidad de revisión de la pena o de que se podrán aplicar medidas de clemencia.

- Entrega de un nacional del Estado de ejecución

Se puede solicitar que la persona vuelva al Estado de ejecución con objeto de cumplir allí la pena que se le haya impuesto por parte del Estado emisor.

Estos supuestos se podrían replicar en el caso de una orden trasatlántica.

Actualmente, en la UE se están tramitando del orden de 14.000 euroórdenes al año. Y unos 250 casos están planteando problemas, que están requiriendo de la

29 Aquí está la lista de los delitos federales castigados con la pena de muerte: http://www.deathpenaltyinfo.org/federal-laws-providing-death-penalty

mediación de Eurojust (en 2009, Eurojust medió en 256 casos[30]). Básicamente, se trataba de casos en los que algún o algunos Estados miembro dudan sobre la idoneidad o proporcionalidad de una orden de detención. Los problemas se han dado especialmente cuando se requiere a la autoridad judicial de un Estado que entregue a un nacional, también cuando la orden de detención se considera desproporcionada ante la poca gravedad del delito (hay que tener en cuenta, por ejemplo, el alto coste que supone este procedimiento) o porque se estima que la persona se arriesga a recibir una condena muy grave en relación con la gravedad del delito. También –de acuerdo con el Informe de Eurojust[31]– se han registrado problemas para acceder a euroórdenes en los casos en que la persona entregada se arriesgaba a ser condenada a cadena perpetua. En estos casos, Eurojust ha tratado de poner de acuerdo a la autoridad de emisión y a la ejecución sobre las garantías que la primera debía ofrecer en relación con la posibilidad de revisar este tipo de condenas. Desde distintas organizaciones del ámbito de la protección de los derechos humanos, se han denunciado casos en los que se pedía la entrega de personas para cumplir una condena que se les había impuesto en un juicio que había carecido de las necesarias garantías o euroórdenes que se emitían hasta 20 años después de cometido el delito[32]. Especialmente problemáticos son los casos en que se ha condenado al individuo en ausencia[33]. En cuanto al papel de Eurojust, la Comisaria de Justicia de la UE ha declarado que sus poderes deberían ser reforzados, lo que redundaría en beneficio de la implementación de la euroorden[34]. Lo cierto es que la labor que está realizando esta agencia es muy importante, ocupándose incluso de mediar entre los Estados para tratar de salvar las diferencias que tienen su origen en las diversas tradiciones jurídicas de unos y de otros *(common law y civil law).* En esta línea, la Comisaria europea apuesta por la pronta creación de la Fiscalía, a partir de Eurojust, tal y como el Tratado establece.

30 Informe anual EUROJUST 2009, p. 31 y ss. http://www.eurojust.europa.eu/press_releases/annual_reports/2009/Annual_Report_2009_EN.pdf

31 *Vid supra.*

32 La organización Fair Trial expone el caso de Deborah Dark, en el que finalmente Francia decidió renunciar a la euroorden. http://www.fairtrials.net/cases/spotlight/deborah_dark/

33 Parte de las dudas y de los problemas derivados de este tipo de situaciones se tratan de resolver en la Decisión marco 2009/299/JAI del Consejo, de 26 de febrero de 2009, para reforzar los derechos procesales de las personas y a proponer la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones dictadas a raíz de juicios sin comparecencia del imputado.

34 En el plan para la implementación del Programa de Estocolmo, la Comisión publica su intención de presentar una propuesta de Reglamento para dar a Eurojust el poder para iniciar investigaciones, para hacer su estructura interna más eficiente y para dar mayor peso al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales en la evaluación de sus actividades. Comunicación de la Comisión COM (2010) 171, p. 18.

En este sentido, sería necesario reforzar la cooperación entre Eurojust y las autoridades judiciales estadounidenses, pues conjuntamente tendrían que realizar la labor de mediación que en relación con la aplicación de la euroorden está realizando en estos momentos la primera.

La cooperación a la que nos referimos actualmente está regulada por un acuerdo que data del 6 de noviembre de 2006[35]. El propósito del acuerdo es reforzar la cooperación en la lucha contra las formas más graves de criminalidad transnacional, incluyendo el terrorismo (artículo 1 del Acuerdo).

Estados Unidos, en conformidad con el artículo 5 del acuerdo, tiene una fiscal de enlace en Eurojust: Mary Lee Warren, nombrada en septiembre de 2007. Y en el artículo 6 del acuerdo se prevé que EE UU cree un punto de contacto ante Eurojust. Éste podría ser el germen de la creación de una Agencia Trasatlántica de Cooperación en el ámbito Fiscal y Judicial, que nosotros apoyamos.

Por lo tanto, una orden de detención trasatlántica de alcance limitado a las formas más graves de criminalidad y con las garantías necesarias, que pueden ser incluso mayores que las previstas en el régimen jurídico de la euroorden y derivadas de la experiencia concreta que se está produciendo como consecuencia de la aplicación de ésta, sería un avance en la creación de ATILA.

La aplicación de esta eventual orden trasatlántica y la lucha contra estos crímenes, mediante la investigación y la persecución, se vería facilitada si se creara una Agencia Trasatlántica para la cooperación en el ámbito Fiscal y Judicial.

En todo caso, como ya se ha dicho y dado el alcance limitado de la orden trasatlántica que se propone, ésta tendría que coexistir con los acuerdos de extradición.

35 http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/Agreements/061106_EJ-US_co-operation_agreement.pdf

6

Conclusiones: hacia la creación de ATILA

En este trabajo hemos propuesto la creación de ATILA, un Area Trasatlántica de Integración para la Libertad Ampliada. Los pilares fundamentales de ATILA serían los siguientes:

1) El primer pilar sería el establecimiento, por fases, de un Área al interior de la cual los ciudadanos de los Estados Unidos, y de la UE, pudieran circular libremente, sin más limitaciones que la de presentar en los controles aeroportuarios un documento de identificación. Los beneficios que esta medida entrañaría, serían de dos tipos: primero, se consagraría un valor que tiene un contenido especialmente progresista, como es el de la libertad, y concretamente, la libertad de movimientos de las personas. Se trata, por tanto, de una medida cuyo objetivo fundamental es la extensión de los derechos de ciudadanía, desde luego, de la de los europeos, pero también de la de los ciudadanos americanos. Conecta, por tanto, con la agenda progresista que en este ámbito el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero impulsó desde el año 2004, aunque esta vez se vería aplicada y desarrollada en el ámbito internacional.

   Además de este primer beneficio, ya de por sí importante, la extensión de la libertad de movimientos que propiciaría esta medida tendría una traducción en términos económicos, a un lado y otro del Atlántico.

   Hemos calculado que para Estados Unidos el beneficio de tener un área trasatlántica sería de alrededor del 16,42% anual en el periodo de 2011-2014 (es

decir, los ingresos se incrementarían en aproximadamente un 16,42% al pasar de no tener una política de libre movilidad de personas a tenerla). Para la UE y España en el mismo supuesto el beneficio sería del 7,25% y 3,97% anual, respectivamente, en el mismo periodo.

Lo anterior implica que para EE UU en promedio cada año durante los próximos cuatro años a partir de la implantación del área trasatlántica (2011-2014) se registrarían 7.487.000 en lugar de 6.435.000 sin política de libre movilidad de personas. Mientras que los ingresos promedio para cada año pasarían de 22.521 millones de dólares a 26.204. Lo anterior tomando en cuenta únicamente los 10 países que se analizan en este trabajo.

Adicionalmente, si asumimos que los otros 17 países tendrán comportamientos similares a los 10 que hemos utilizado para el modelo, las visitas de europeos y los ingresos a EE UU se incrementarían en los próximos cuatro años en alrededor de un 17% de media anual, entre 2011 y 2014. Lo anterior implica que para EE UU en promedio cada año durante los próximos cuatro años a partir de la implantación del área trasatlántica se registrarían 14.898.000 visitas, en lugar de 12.753.000 sin política de libre movilidad de personas; mientras que los ingresos promedio para cada año pasarían de 44.636 millones de dólares a 52.142 millones de dólares, un incremento de 7.506 millones de dólares.

En el caso de la UE, en promedio cada año (2011-2014) se registrarían 12.766.000 visitas con respecto a los 11.904.000 visitas que en promedio se registrarían cada año sin una política de libre movilidad de personas. Mientras que en promedio cada año durante el mismo periodo el beneficio promedio anual sería de 34.462 millones de dólares, en lugar de 32.133 en el caso de no existencia de libre movilidad de personas.

Para España, en promedio cada año de este mismo periodo se registrarían 1.422.000 visitas en lugar de 1.368.000 sin área trasatlántica, y los beneficios anuales promedio durante este mismo periodo pasarían de ser 2.427 millones de dólares a 2.523 con libre movilidad de personas.

2) El segundo pilar consistiría en el establecimiento de una Agencia Trasatlántica de Seguridad. Esta Agencia estaría compuesta por miembros de la Administración americana, miembros de la Administración de la UE y miembros de las Administraciones de los Estados miembros. Su cometido esencial sería el de gestionar, tratar y almacenar en condiciones de seguridad los datos sobre

operaciones financieras y de pasajeros con el único fin de hacer más eficaz la lucha contra el terrorismo y otros delitos relacionados con la seguridad. También tendría la misión de gestionar, tratar y almacenar otro tipo de datos de los ciudadanos europeos y americanos que se decidiera, en un futuro, que su conocimiento por parte de las autoridades competentes podría ser trascendental para la lucha contra el terrorismo y otros delitos relacionados con la seguridad. La Agencia tendría capacidad para examinar, en vía administrativa, recursos que pudieran interponer los ciudadanos. Ello no sería óbice ni cortapisa para que luego dichos ciudadanos pudieran emplear las vías judiciales y administrativas de recursos que existieran en sus respectivos países o áreas de integración.

3) El tercer pilar de esta propuesta es el establecimiento de una Orden Trasatlántica de Búsqueda y Captura. Esta Orden tendría el siguiente diseño: primero, se establecería para los delitos más graves. Para el resto de los delitos, se podría seguir manteniendo el actual proceso de extradición. Segundo, en cuanto a su aplicación, y siguiendo el ejemplo español en la aplicación del acuerdo de extradición con los EE UU, la entrega de la persona debería quedar supeditada a la prestación de garantías suficientes de que la pena capital no se impondrá o que no se ejecutará. Tercero, para que la aplicación de la Orden fuera coor-dinada, sería necesario reforzar la cooperación de jueces y fiscales entre la UE y los Estados Unidos. En este sentido, y sin perjuicio del proceso de reforzamiento de dicha cooperación que ya está en marcha, proponemos la creación de una Agencia de Cooperación Fiscal y Judicial, que resolviera los problemas de coordinación que la aplicación de la Orden Trasatlántica pudiera plantear.

Anexo

El impacto de la creación de un espacio trasatlántico entre Estados Unidos y Europa

Introducción

El presente trabajo tiene como principal objetivo determinar el impacto que podría tener sobre las visitas de no inmigrantes de los Estados miembros (EM) de la Unión Europea a Estados Unidos (EE UU) la creación de un espacio trasatlántico que permita la libre movilidad de personas entre estas dos regiones.

Así mismo se intenta hacer un cálculo aproximado del impacto económico que tendría un proyecto de este tipo. De igual manera, se intenta hacer el mismo ejercicio para Europa.

La primera parte se concentra en determinar el impacto para EE UU, y la segunda para Europa.

Primera parte: el caso de EE UU

1.1 Datos

Los datos que se han elegido para la elaboración de la primera parte del estudio son: el número de visitas anuales a EE UU procedentes de la Unión Europea y el otorgamiento de visas para no inmigrantes por parte del Gobierno de EE UU a miembros de la Unión Europea.

Los miembros de la Unión Europea en su gran mayoría pertenecen al *Visa Waiver Program* (VWP). Este programa establecido por el Gobierno de EE UU en 1986 permite a los ciudadanos de algunos países viajar a este país por razones de turismo o negocios hasta por 90 días sin tener que tramitar una visa.

De manera gradual, los EM se han ido incorporando a este programa y en la actualidad sólo Bulgaria, Chipre, Polonia y Rumania permanecen fuera de él.

Lo anterior indica que en su gran mayoría los EM no requieren solicitar las visas B1 y B2, que tienen el propósito antes mencionado. Sin embargo, existen más tipos de visas para no inmigrantes que aún tienen que solicitar los ciudadanos de estos EM que tengan como propósito una estancia corta pero mayor a los 90 días. Entre estos se encuentran los diplomáticos, estudiantes, participantes de programas de intercambio, trabajadores temporales, etc.

Con base en lo anterior hemos recopilado información para 10 EM[1] pertenecientes a la Eurozona y participantes del VWP. La mejor información disponible incluye datos de 1991 a 2009.

1 Esta base de datos incluye a: Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Países Bajos y Portugal.

Es importante mencionar que aunque los países pertenecientes al VWP no requieren ningún visado, sí están sujetos en la actualidad a mayores requerimientos de seguridad, y se les pide obtener autorización previa para viajar, la cual pueden tramitar mediante el ESTA *(Electronic System for Travel Authorization),* el cual además en la actualidad requiere el pago de una tarifa.

El trabajo sugiere la anulación también del ESTA, sin embargo, los datos necesarios para calcular el impacto económico que tendría la anulación de este procedimiento son difíciles de obtener y calcular, por lo tanto no se ha llevado a cabo ningún estudio al respecto.

1.2 Procedimiento

Con base en estos datos se analizó qué pasaría si como resultado de la creación de una área trasatlántica se eliminara en su totalidad la emisión de visas para no inmigrantes. Definiendo como no inmigrante a cualquier ciudadano de otro país que viaje a EE UU temporalmente por diferentes motivos como: turismo, negocios, tratamiento médico, estudios, trabajo temporal, etc.

1.3 Resultados

1.3.1 El impacto del otorgamiento de visas en los 10 EM que pertenecen al VWP

Este modelo tiene como objetivo encontrar el impacto que tendría la anulación completa de visas para no inmigrantes en los 10 EM pertenecientes al VWP.

Es importante especificar que existen muchas otras variables que pueden tener un impacto sobre las visitas de ciudadanos extranjeros a EE UU, en particular variables económicas que no han sido utilizadas en este modelo.

En este modelo sólo se utilizan: como variable dependiente el número de visitas a EE UU por parte de ciudadanos de los EM, y como variable independiente el otorgamiento de visas. En ambos casos por países en el periodo 1997-2009.

El análisis procede de la siguiente manera: primero, hacemos un análisis conjunto (todas las variables para todos los países en todo el periodo). En este análisis encontramos lo que llamaremos en adelante un *efecto multiplicador*. Este efecto indica que por cada visa otorgada hay un mayor número de visitas a EE UU.

Segundo, analizamos el *efecto multiplicador* por país. Finalmente, desagregamos el análisis por periodo para conocer la evolución del *efecto multiplicador* a lo largo del tiempo.

1.3.2 Análisis conjunto a través de un modelo panel de coeficientes constantes

En el periodo 1991-2009 para países pertenecientes al VWP observamos un efecto al que llamaremos *efecto multiplicador*, ya que por cada visa que se otorga las entradas de ciudadanos de los EM a EE UU se incrementa en 9,3 (como se puede observar en la Tabla 1 del Anexo). Por ejemplo, podríamos pensar que a cada estudiante que recibió una visa le visitaron 9,3 amigos-familiares en el año, que no tuvieron que tramitar una visa especial.

Es importante mencionar que los resultados no permiten identificar si las visitas están directamente relacionadas a la visa en cuestión.

1.3.3 Modelo de efectos fijos con pendientes variables: *efecto multiplicador* por país

El siguiente paso fue analizar el *efecto multiplicador* por país a través de un modelo panel de efectos variables. Se observó que el comportamiento varía por año y por grupo de países. Es decir, que no para todos los países en este periodo la emisión de visas tiene impacto en la visitas.

Como resultado se eliminaron todos aquellos países cuyos coeficientes no eran significativos. Los únicos países que parecen mantenerse a lo largo de todo el periodo (1991-2009) son Alemania, Francia y Portugal según se observa en sus pruebas de significancia en la Tabla 2 del anexo.

El Cuadro 1 nos muestra la evolución anual que ha tenido el *efecto multiplicador* en estos países. Por ejemplo, en 2009 por cada visa que se otorgaba accedían 27 (prácticamente 28) personas más a EE UU. El año con menor *efecto multiplicador* fue 1991 (sólo 7 visitantes adicionales por visa) y el año con mayor *efecto multiplicador* fue 2009.

Para el resto de países (Bélgica, Irlanda, España, Italia, Holanda, Austria y Finlandia) hubo que correr un modelo conjunto diferente, el resultado de significancia es distinto. Con base en los modelos realizados se puede concluir que los años 1991, 1993 y 1994 son no significantes. Esto significa que sus coeficientes no sirven para explicar el comportamiento entre llegadas y visas a EE UU. Otra manera de interpretarlo es que en esos años no había efecto multiplicador. Lo anterior puede ser indicio de un cambio estructural en 1994.

Cuadro 1. Visitas registradas (Alemania, Francia y Portugal) por visas otorgadas

Año	Visitas
1991	7,45
1992	11,43
1993	16,99
1994	17,60
1995	18,69
1996	19,79
1997	20,56
1998	20,31
1999	21,36
2000	23,86
2001	18,21
2002	19,04
2003	19,44
2004	21,67
2005	22,10
2006	12,93
2007	22,96
2008	27,00
2009	27,99

Fuente: elaboración propia con base en datos de la *International Trade Administration* (ITA)

El *efecto multiplicador* para este grupo de países eliminando los años que no son significativos (1991-1994) se puede observar en el Cuadro 2.

Curiosamente el *efecto multiplicador para* 2009 es prácticamente el mismo que para el grupo formado por Alemania, Francia y Portugal. Lo anterior podría hacernos pensar que la región tiende a converger.

Ahora bien, una vez que hemos determinado el *efecto multiplicador,* podemos hacer un ejercicio que nos permita determinar qué ocurriría si la creación de un área trasatlántica elimina la emisión de visas para no inmigrantes y permite su libre movilidad.

En la Tabla 1 se muestran los resultados de este ejercicio. Con base en éstos podemos concluir que con una política de libre movilidad de personas entre Europa y EE UU, las visitas de europeos (provenientes de los 10 países en los que se aplicó el modelo) a EE UU se incrementarían en los próximos cuatro años alrededor de un 16,42% anual,

Cuadro 2. Visitas registradas (Bélgica, Irlanda, España, Italia, Holanda, Austria y Finlandia) por visas otorgadas

Año	Visitas
1995	7,88
1996	15,26
1997	19,03
1998	18,95
1999	19,03
2000	19,26
2001	14,81
2002	15,03
2003	15,52
2004	19,11
2005	20,17
2006	11,85
2007	24,07
2008	29,89
2009	27,95

Fuente: elaboración propia con base en datos de la ITA

generando un incremento en el ingreso proveniente de estos mismos 10 países de alrededor del 16,35% anual entre 2011 y 2014. Así, por ejemplo, en 2011, se pasaría de 6 millones de visitas a poco más de 7 millones de visitas, y los ingresos por este concepto pasarían de 21.472 millones de dólares a 25.110 millones de dólares. Y, en 2014, se pasaría de 5.983.000 visitas a 7.043.000, lo que generaría un aumento de los ingresos de poco más de 3.000 millones de dólares (de 20.942 millones de dólares a 24.649).

Adicionalmente, hemos calculado cuál sería el impacto total asumiendo que los otros 17 países presentarán comportamientos similares a los 10 que hemos utilizado para el modelo. En este caso, las visitas de europeos y los ingresos a EE UU se incrementarían en los próximos cuatro años en alrededor de un 17% de media anual, entre 2011 y 2014.

Lo anterior implica que para EE UU en promedio cada año durante los próximos 4 años a partir de la implantación del área trasatlántica se registrarían 14.898.000 visitas, en lugar de 12.753.000 sin política de libre movilidad de personas; mientras que los ingresos promedio para cada año pasarían de 44.636 millones de dólares a 52.142 millones de dólares, un incremento de 7.506 millones de dólares.

Tabla 1. Pronósticos del impacto económico por la creación de un espacio trasatlántico que permita la libre movilidad de personas. (10 países)

Año	Pronóstico de visitas[1] (millones de visitas)	Pronóstico de visas[2] (miles de visas)	Tasa de rechazo[3]	Efecto multiplicador	Visitas adicionales con libre movilidad de personas[4]	Visitas adicionales × efecto multiplicador[5]	Pronóstico de visitas adicionales con libre movilidad de personas (millones de visitas)	Ingreso sin libre movilidad de personas[6] (millones de personas)	Ingreso con libre movilidad de personas (millones de dólares)
2011	6,135	228	14%	28	37	1.039	7,174	21.472	25.110
2012	7,050	231	14%	28	38	1.053	8,103	24.675	28.359
2013	6,570	232	14%	28	38	1.057	7,628	22.995	26.696
2014	5,983	232	14%	28	38	1.059	7,043	20.942	24.649
Media	6,435	231	14%	28	38	1.052	7,487	22.521	26.204

1. En este caso, se utilizó un modelo de pronóstico AR(2) MA(12). Éstos no incluyen el efecto multiplicador.
2. Este pronóstico se llevó a cabo con un modelo AR(p).
3. En este caso, la tasa de rechazo es el resultado del promedio de las tasas de rechazo publicadas por el Departamento de Estado de EE UU en su página web: http://travel.state.gov/visa/statistics/nivstats_4582.html. Se presupone constante para los pronósticos.
4. Estas son las visitas que se registrarían sin restricción de visas. Presuponiendo que nuestro pronóstico de visas representa únicamente el 86% de las visas solicitadas, éste es el 14% faltante que al eliminarse la restricción serían entradas seguras a EE UU.
5. Representan estas entradas más el efecto multiplicador observados en los modelos panel.
6. El ingreso se ha calculado utilizando el último dato registrado de ingresos por vistas de europeos a EE UU. Se ha calculado el gasto promedio por visitante utilizando la cifra de 2009 y dividiéndola entre el total de visitantes. El resultado fue un gasto promedio de 3.464 dólares por visitante europeo. Este dato se ha presupuesto contante para las proyecciones.

Fuente: elaboración propia con base en los modelos realizados y datos de la *International Trade Administration* (ITA)

Tabla 2. Pronósticos del impacto económico por la creación de un espacio trasatlántico que permita la libre movilidad de personas. (Toda Europa)

Año	Pronóstico de visitas[1] (millones de visitas)	Pronóstico de visas[2] (miles de visas)	Tasa de rechazo[3]	Efecto multiplicador	Visitas adicionales con libre movilidad de personas[4]	Visitas adicionales × efecto multiplicador[5]	Pronóstico de visitas adicionales con libre movilidad de personas (millones de visitas)	Ingreso sin libre movilidad de personas[6] (millones de personas)	Ingreso con libre movilidad de personas (millones de dólares)
2011	12,096	465	14%	28	76	2.120	14,216	42.336	49.754
2012	12,447	471	14%	28	77	2.147	14,594	43.565	51.079
2013	12,887	473	14%	28	77	2.156	15,033	45.070	52.616
2014	13,592	473	14%	28	77	2.156	15,748	47.572	55.118
Media	12,753	471	14%	28	77	2.145	18,898	44.636	52.142

1. En este caso, se utilizó el modelo de pronóstico de la ITA.
2. Este pronóstico se llevó a cabo con un model AR(p) y se trabajó bajo el supuesto de que ocurría lo mismo para los otros 17 países que no se incluyeron en el modelo.
3. En este caso, la tasa de rechazo es el resultado del promedio de las tasas de rechazo publicadas por el Departamento de Estado de EE UU en su página web: http://travel.state.gov/visa/statistics/nivstats_4582.html. Se presupone constante para los pronósticos e igual para los 17 países.
4. Estas son las visitas que se registrarían sin restricción de visas. Presuponiendo que nuestro pronóstico de visas representa únicamente el 86% de las visas solicitadas, éste es el 14% faltante que al eliminarse la restricción serían entradas seguras a EE UU.
5. Representan estas entradas más el efecto multiplicador observados en los modelos panel. Asumiendo que los otros 17 países se comportan de manera similar.
6. El ingreso se ha calculado utilizando el último dato registrado de ingresos por vistas de europeos a EE UU. Se ha calculado el gasto promedio por visitante utilizando la cifra de 2009 y dividiéndola entre el total de visitantes. El resultado fue un gasto promedio de 3.464 dólares por visitante europeo. Este dato se ha presupuesto contante para las proyecciones.

Fuente: elaboración propia con base en los modelos realizados y datos de la ITA

Segunda parte: el caso de Europa

En este segundo apartado, el principal objetivo es determinar el impacto aproximado que tendría una política de libre movilidad de personas sobre las visitas de norteamericanos a Europa, así como el impacto en los ingresos por este concepto.

2.1 Datos

La recopilación de datos para este caso fue mucho más complicada. En general, los norteamericanos pueden desplazarse libremente por la Unión Europea por un periodo de hasta 90 días sin necesidad de tramitar ninguna visa.

Después de este periodo deben llevar a cabo algún trámite de permiso de trabajo o de estudiante si desean permanecer por más tiempo en territorio europeo. Sin embargo, la gran diferencia con EE UU es que cada EM decide sus políticas migratorias y sus tipos de visados y permisos.

No existe recopilación para toda Europa y esto dificulta la recolección de datos de visas otorgadas y rechazadas por los países de la zona euro en su conjunto.

Los únicos datos disponibles para todos los EM en cuanto a visas otorgadas son los años 2008 y 2009. Esta información fue recopilada y publicada por el Consejo de la Unión Europea en cumplimiento con la decisión del Comité Ejecutivo tomada el 22 de diciembre de 1994. La cual tiene como principal objetivo el intercambio de información con respecto a las visas emitidas por las distintas delegaciones con la finalidad de homogeneizar y mejorar las bases estadísticas de UE en este ámbito.

Sólo se han publicado dos informes y estos son los que se han utilizado para la elaboración de este trabajo.

Con información tan limitada, la posibilidad de utilizar un modelo de regresión se descartó y se eligió la única opción disponible: calcular la elasticidad visas de las visitas de norteamericanos a la UE[2] utilizando únicamente los datos de 2008 y 2009.

2.2 Procedimiento

Como ya se mencionó, la limitación de los datos nos hizo imposible utilizar la misma metodología que en el caso de EE UU, por lo que decidimos calcular la elasticidad visas de las visitas de norteamericanos a Europa, pues era el único método posible con la información disponible.

Hemos calculado la elasticidad mencionada con los datos de 2008 y 2009, y la fórmula aplicada fue:

$$\%Y \approx E \cdot \%X$$

$$\Rightarrow E = \frac{\%Y}{\%X}$$

Donde $\%Y = \nabla Y/Y$ y $\%X = \nabla X/X$. El símbolo ∇ (nabla) indica variación absoluta.

El cálculo de esta elasticidad nos dice la sensibilidad de las visitas o llegadas norteamericanas al territorio europeo. Es decir, nos permite saber cuánto se incrementan las visitas por cada 1% que se incrementan las visas otorgadas. Lo anterior lo hemos hecho para Europa y para España.

De igual manera, hemos hecho pronósticos para el número de llegadas de norteamericanos a Europa y a España que se registrarían a lo largo de estos 4 años, sin que existiera ningún cambio en la política de libre movilidad de personas.

Para el pronóstico de las visas ha sido mucho más complicado, recordar que sólo existen datos para 2008 y 2009, por lo que hemos hecho un pronóstico basado en el cálculo de la tasa promedio de crecimiento de un año a otro, y la hemos supuesto constante en los siguientes 4 años.

2 Se han incluido los mismos 10 países utilizados en el primer apartado.

2.3 Resultados

2.3.1 Resultados para Europa

Nuestro cálculo de elasticidad visas de las llegadas de norteamericanos a Europa con base en los años 2008-2009 fue del 0,59%. Esto significa que por cada incremento de 1% en las visas las visitas se incrementan el 0,59%.

Debido a la falta de datos hemos presupuesto que este valor de elasticidad será constante para los siguientes 4 años (2011-2014).

En cuanto al pronóstico de llegadas de norteamericanos a Europa sin que existiera una política de libre movilidad de personas, hemos utilizando un modelo de medias móviles de orden 2, cuyas pruebas y características se pueden observar en el anexo.

Los resultados obtenidos fueron que de establecerse una política de libre movilidad entre estas dos regiones, en el caso de Europa el número de visitas de norteamericanos a esta región aumentaría en un 7,3% anual, mientras que los ingresos experimentarían un incremento del 7,25% anual. Por ejemplo, para 2011, hemos estimado que se podría pasar de 11.872.000 visitas a 12.733.000 visitas, con un incremento de 2.000 millones de dólares, pasando de 32.049 millones de dólares a 34.372 millones de dólares. Para 2014, se pasaría de 11.935.000 visitas a 12.800.000 visitas, lo que implicaría pasar de 32.217 a 34.553 millones de dólares.

Tabla 3. Pronósticos para Europa

Año	Visitas esperadas[1] (millones de visitas)	Elasticidad visas de las visitas	Tasa de rechazo[2]	Pronóstico Visas sin Área Trasatlántica[3] (AT)	Visitas con AT[4] (millones de visitas)	Ingresos sin AT (millones de dólares)	Ingresos con AT[5] (millones de dólares)
2011	11,872	0,59	11%	167.225	12,733	32.049	34.372
2012	11,893	0,59	11%	155.218	12,755	32.105	34.432
2013	11,914	0,59	11%	144.073	12,777	32.161	34.492
2014	11,935	0,59	11%	133.728	12,800	32.217	34.553
Media	11,904	0,59	11%	150.061	12,766	32.133	34.462

1. Pronóstico con un modelo de medias móviles de orden 2.
2. La tasa de rechazo utilizada fue la promedio para Gran Bretaña, que fue la única información disponible al respecto.
3. Pronóstico con base en el cálculo de la tasa promedio constante.
4. Estas son las visitas que se registrarían sin restricción de visas. Presuponiendo que nuestro pronóstico de visas es únicamente el 89% de las visas solicitadas, esta cifra incluye el 11% faltante que al eliminarse la restricción serían entregadas seguras para entrar en la UE.
5. El ingreso se ha calculado utilizando el último dato registrado de ingresos por visitas de norteamericanos a la UE. Se ha calculado el gasto promedio por visitante utilizando el dato de 2009 y dividiendo entre el total de visitantes. El resultado fue un gasto promedio de 2.699 dólares por visitante norteamericano. Este se ha presupuesto constante para las proyecciones.

Fuente: elaboración propia con base en los modelos realizados

2.3.2 Resultados para España

Nuestro cálculo de la elasticidad visas de las visitas de norteamericanos a España, utilizando la información de los mismos años y el resultado, fue de 0,32%. Es decir, por cada 1% que se incrementan las visas otorgadas por España a ciudadanos norteamericanos las llegadas de estos a territorio español se incrementan en 0,32%.

Al igual que en el caso de Europa, hemos presupuesto que este valor de elasticidad será constante para los siguientes 4 años (2011-2014). En cuanto al pronóstico de llegadas de norteamericanos a España sin que existiera una política de libre movilidad de personas, hemos utilizando un modelo de medias móviles de orden 4, cuyas pruebas y características se pueden observar en el anexo.

Los resultados obtenidos indican que el incremento de visitas con una política de libre movilidad de personas sería del 3,98% anual durante el periodo 2011-2014, mientras que el del ingreso sería de casi 4%. Así, por ejemplo, en 2011 se pasaría de 1.370.000 visitas a 1.425.000, pasando de 2.431 a 2.528 millones de dólares. Para 2014, se pasaría de 1.407.000 visitas a 1.463.000 visitas, lo que implicaría pasar de 2.496 millones de dólares a 2.595 millones.

Tabla 4. Pronósticos para España

Año	Visitas esperadas[1] (millones de visitas)	Elasticidad visas de las visitas	Tasa de rechazo[2]	Pronóstico Visas sin Área Trasatlántica[3] (AT)	Visitas con AT[4] (millones de visitas)	Ingresos sin AT (millones de dólares)	Ingresos con AT[5] (millones de dólares)
2011	1,370	0,32	11%	24.021	1,425	2.431	2.528
2012	1,327	0,32	11%	22.296	1,380	2.355	2.448
2013	1,367	0,32	11%	20.695	1,421	2.425	2.522
2014	1,407	0,32	11%	19.209	1,463	2.496	2.595
Media	1,368	0,32	11%	21.555	1,422	2.427	2.523

1. Pronóstico con un modelo de medias móviles de orden 2.
2. La tasa de rechazo utilizada fue la promedio para Gran Bretaña, que fue la única información disponible al respecto.
3. Pronóstico con base en el cálculo de la tasa promedio constante.
4. Estas son las visitas que se registrarían sin restricción de visas. Presuponiendo que nuestro pronóstico de visas es únicamente el 89% de las visas solicitadas, esta cifra incluye el 11% faltante que al eliminarse la restricción serían entregadas seguras para entrar en la UE.
5. El ingreso se ha calculado utilizando el último dato registrado de ingresos por visitas de norteamericanos a la UE. Se ha calculado el gasto promedio por visitante utilizando el dato de 2009 y dividiendo entre el total de visitantes. El resultado fue un gasto promedio de 1.744 dólares por visitante norteamericano. Este se ha presupuesto constante para las proyecciones.

Fuente: elaboración propia con base en los modelos realizados

Referencias

Alta Representante de la Política Exterior Comunitaria (2010): Intervención de Catherine Aston tras su reunión en Washington con Hillary Clinton, 21 de enero de 2010. http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135530.htm

Comisión Europea (2003): *Estrategia Europea de Seguridad*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf

Comisión Europea (2009): *Cuarto informe sobre la no reciprocidad de la exención de visado con terceros países*.

Consejo Europeo (2004): *Residency Conclusions of the Brussels European Council, (2004).* Hague Program (epígrafe IV) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/83201.pdf

Consejo Europeo (2005): *Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice* (2005). http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14366-re03.en05.pdf

Kiewiet & MCubbins, (1991): *The Logic of Delegation.* Chicago: Chicago University Press.

Holmes S. (1988): *Pre-commitment and the Paradox of Democracy* en Constitutionalism and Democracy, ed. Elster J. y Slagstad R. Cambridge: Cambridge University Press.

Palicio I. (2010): *El intercambio internacional de información financiera y la lucha contra la financiación del terrorismo: el acuerdo UE-EE UU sobre Swift (ARI).*

Real Instituto Elcano (2010): Documento de debate nº 49, marzo 2010.

The German Marshall Fund of United States (2010): Informe *Transatlantic Trends 2010*. http://www.gmfus.org/trends/doc/2010_English_Key.pdf

Documentos de debate publicados

1/2009. Una propuesta para la elección del Gobierno Europeo. Antonio Estella
2/2009. Inclusión y diversidad: ¿repensar la democracia? Wolfgang Merkel
3/2009. El Estado Dinamizador antes y después de la crisis económica. Carlos Mulas-Granados
4/2009. Programa para una política progresista: nota para el debate. Philip Pettit
5/2009. Liderando la Tercera Revolución Industrial y una nueva visión social para el mundo. Jeremy Rifkin
6/2009. Prioridades económicas de Europa, 2010-2015. André Sapir
7/2009. La crisis económica global: temas para la agenda del G-20. Joseph E. Stiglitz
8/2009. Global Progress: un paso decisivo para establecer una agenda progresista internacional para el siglo XXI. Matt Browne, Carmen de Paz, Carlos Mulas-Granados
9/2009. An EU "Fit for Purpose" in the Global Era. Una UE adaptada a la nueva era global. Loukas Tsoukalis, Olaf Cramme, Roger Liddle
10/2010. La estrategia 2020: del crecimiento y la competitividad a la prosperidad y la sostenibilidad. Antonio Estella y Maite de Sola
11/2010. La renovación liberal de la socialdemocracia. Daniel Innerarity
12/2010. La producción y el empleo en los sectores españoles durante los ciclos económicos recientes. Simón Sosvilla Rivero
13/2010. El modelo danés: un éxito en Europa. Mogens Lykketoft
14/2010. ¿Qué valor añade España a África subsahariana?: estrategia y presencia de España en la región. José Manuel Albares
15/2010. La Alianza de Civilizaciones: una agenda internacional innovadora. La dimensión local y su potencial en África. Juana López Pagán
16/2010. La crisis económica mundial en África subsahariana: consecuencias y opciones políticas para las fuerzas progresistas. Manuel de la Rocha Vázquez
17/2010. Microfinanzas, microcréditos y género en Senegal. Josefa Calero Serrano

fundación ideas
para el progreso

Documentos de trabajo publicados

1/2009. ¿Cómo votan los españoles en las elecciones europeas?
Antonio Estella y Ksenija Pavlovic
2/2009. ¿Por qué es necesario limitar las retribuciones de los ejecutivos? Recomendaciones para el caso de España. Carlos Mulas-Granados y Gustavo Nombela
3/2009. El Tratado de Lisboa. Valores progresistas, gobernanza económica y presidencia española de la Unión Europea. Daniel Sarmiento
4/2010. Por la diversidad, contra la discriminación. La igualdad de trato en España: hechos, garantías, perspectivas. Fernando Rey Martínez y David Giménez Glück (coordinadores)
5/2010. Los actuales retos y la nueva agenda de la socialdemocracia. Ludolfo Paramio, Irene Ramos Vielba, José Andrés Torres Mora e Ignacio Urquizu
6/2010. Participación ciudadana en el ámbito municipal. Reflexiones teórico-empíricas y prácticas participativas. Eva Campos
7/2010. La nueva agenda social: reforma de las políticas activas de empleo. Asunción Candela, Carlos Mulas-Granados y Gustavo Nombela

fundación ideas
para el progreso

Informes publicados

Nuevas ideas para mejorar el funcionamiento de los mercados financieros y la economía mundial.
Decálogo de reformas para responder a una crisis sistémica.
(Diciembre de 2008)

La producción de los pequeños agricultores y la reducción de la pobreza.
Principios para un mecanismo de coordinación financiera (MCF) de apoyo a los pequeños agricultores.
(Enero de 2009)

Un nuevo modelo energético para España.
Recomendaciones para un futuro sostenible.
(Mayo de 2009)

Ideas para una nueva economía.
Hacia una España más sostenible en 2025.
(Enero de 2010)

Impuestos para frenar la especulación.
Propuestas para el G-20.
(Mayo de 2010)

Antonio Estella, Alicia Cebada y Claudia Martínez

IDEAS PARA LA CREACIÓN DE "ATILA" (ÁREA TRASATLÁNTICA DE INTEGRACIÓN PARA LA LIBERTAD AMPLIADA)

fundación ideas para el progreso

C/ Gobelas, 31 · C.P. 28023 · Madrid
Teléfono [+34] 915 820 091 · Fax [+34] 915 820 090
info@fundacionideas.es · www.fundacionideas.es