



## Avances en el control de fronteras: cooperación, información y tecnología

Rut Bermejo \*

**Tema:** Los recientes avances de los países occidentales en cooperación, información y tecnología para la gestión de la inmigración irregular son analizados a la luz de los problemas de seguridad manifestados por los atentados de islamistas *yihadistas* en Occidente.

**Resumen:** Las enseñanzas adquiridas a partir de las investigaciones de los atentados islamistas recientes han influido en el debate y las iniciativas sobre el control de flujos de personas. Aunque las políticas migratorias no han sido alteradas en sus objetivos, las reformas y medidas discutidas y abordadas en los últimos meses evidencian una tendencia hacia una nueva formulación de la gestión y una mejora de los instrumentos que sirven para controlar el tránsito de las personas a través de las fronteras. Tres claves destacan en la dimensión del control de fronteras de las políticas migratorias. En primer lugar, la predisposición y búsqueda activa de mayor confianza y cooperación entre los gestores de las fronteras incluso a nivel operativo. En segundo lugar, el deseo de incrementar la información e inteligencia con respecto a los movimientos de personas para trabajar eficazmente en la disminución de la irregularidad. En tercer lugar, la incorporación de tecnología punta.

**Análisis:** Los atentados del 11 de septiembre de 2001 fueron valorados como un atentado a los valores del mundo libre en su conjunto y como una amenaza para la libertad y la seguridad de cada individuo. Estos atentados, unidos a los producidos posteriormente en Madrid, el 11 de marzo de 2004, y en Londres, el 7 de julio de 2005, y a diversas tentativas y alarmas, han tenido un efecto directo en las políticas de seguridad y en los planes y acciones de lucha contra el terrorismo. Las percepciones respecto al propio territorio, unidas a características inherentes a las organizaciones terroristas que los llevaron a cabo –como la ausencia de fuertes estructuras jerárquicas o la dispersión geográfica de sus integrantes y seguidores organizados en células más o menos durmientes– han propiciado las dudas acerca de la seguridad de las sociedades y ciudadanos.

### *Relación entre problemas de seguridad y control de fronteras*

Las reflexiones de los ciudadanos y decisores públicos acerca de los niveles de seguridad existentes en las sociedades occidentales y su grado de vulnerabilidad frente a las tendencias del terrorismo internacional, no se han circunscrito únicamente a las políticas directamente relacionadas con la lucha antiterrorista. En la mayoría de los países occidentales los debates se han extendido a otras áreas tradicionalmente no vinculadas de forma directa con la seguridad –es decir, a otras políticas sectoriales como las políticas migratorias– propiciando la discusión tanto sobre los objetivos de las políticas como sobre los instrumentos diseñados y elegidos para su puesta en marcha. Así, por ejemplo, en el caso de los atentados del 11 de septiembre de 2001, las características de los terroristas suicidas participantes –unos llegados a EEUU poco antes de atentar, otros que abusaron de la normativa de inmigración de EEUU durante algunos años por la

---

\* Profesora de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos y colaboradora del Programa sobre Terrorismo Global en el Real Instituto Elcano

expiración de los plazos de sus visados, y otros que abusaron previamente por haber conseguido sus visados aduciendo falsedades diversas– han propiciado que las políticas migratorias, y concretamente algunos de los aspectos inherentes al control de los flujos migratorios transnacionales, hayan sido objeto de discusión y actualización.

Esas investigaciones sobre los atentados han permitido que la necesidad de poner en relación y coordinar los problemas de seguridad y las políticas de inmigración sea más claramente perceptible. La vinculación entre estos dos fenómenos no es inherente a ellos, sin embargo, al contexto posterior a los atentados, ya que desde principios de la década de los noventa diversos estudios la analizaron poniendo el acento en tres aspectos principales: (1) los supuestos de llegadas masivas de personas a países no preparados para dar respuesta a “crisis humanitarias”; (2) la relación con la seguridad-estabilidad económica y social de los países receptores; y (3) las posibles implicaciones que para las relaciones entre países de origen y países de destino podían tener determinadas actividades de sedición y organización de resistencia dirigidas hacia los países de origen, bien derivadas de acciones de individuos puntuales, bien de grupos armados organizados.

El contrapunto a esa posible relación entre la seguridad y los movimientos transnacionales de personas lo daban quienes afirmaban que se trata de fenómenos de diferente naturaleza cuya unión implica una “seguritización” de la inmigración. Dicha “seguritización” se podía producir por dos vías diferentes. Una, por el tratamiento de la materia migratoria junto a asuntos relacionados con el ámbito de la seguridad con los que guarda una relación tangencial o efímera<sup>1</sup>. Otra, por la desatención de los aspectos positivos de la inmigración, dedicando atención excesiva, cuando no exclusiva, a los problemas y riesgos que la inmigración implica lo que mostraba una visión reduccionista o distorsionada del fenómeno<sup>2</sup>. Esta segunda vía de “seguritización” de la inmigración es ampliamente denostada y considerada dañina y contraproducente a medio y largo plazo para los inmigrantes y los ciudadanos de los países receptores.

Sin embargo, la primera vía, es decir el tratamiento de la inmigración y sus implicaciones para la seguridad, ha recobrado fuerza recientemente<sup>3</sup> al demostrar que en determinados casos los terroristas sacan provecho de la normativa y política migratoria de los países receptores así como de los canales y redes creadas por los migrantes y, en consecuencia, la desatención de este aspecto de la seguridad de las sociedades receptoras puede conllevar efectos aún más perniciosos para las opiniones y reacciones de las poblaciones. En esta línea, la Comunicación de la Comisión Europea que revisa la estrategia de lucha contra la inmigración ilegal, de julio de 2006, hace expresa mención a las consecuencias que la entrada ilegal y el tránsito de nacionales de terceros países que no están necesitados de protección internacional tienen, al minar la credibilidad de la política de inmigración común.

Por lo tanto, en la actualidad, el fenómeno migratorio se vincula con la seguridad en uno de los ejes centrales de las políticas migratorias: el control de las fronteras de los Estados soberanos. El crecimiento de los cruces fronterizos no sólo muestra el incremento del fenómeno migratorio sino de otros fenómenos delictivos como el crimen organizado o el terrorismo internacional y, en consecuencia, hace patente que los controles en la frontera, entradas y salidas pueden considerarse

---

<sup>1</sup> Geddes, Andrew (2000) en *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?*, Manchester: Manchester University Press, analizó esta vía de “seguritización” en el caso de la política europea a partir del año 1992 y del Tratado de Maastricht por el que el tema migratorio entra en este momento a formar parte del Tercer Pilar, en el que se regulan los temas vinculados con el cruce de fronteras y la seguridad como el terrorismo o crimen organizado.

<sup>2</sup> La segunda vía ha sido destacada y denostada entre otros por Huysmans, Jeff (1995) “Migrants as a security problem: dangers of ‘securitizing’ societal issues”, en Miles, y Thränhardt, D (eds.) *Migration and European Integration: The Dynamics of Inclusion and Exclusion*. Londres: Pinter y Huysmans, Jeff (2000) “The European Union and the securitization of migration”, *Journal of Common Market Studies*, vol.38, no.5.

<sup>3</sup> Una primera etapa de vinculación de inmigración con otros fenómenos como el terrorismo o el crimen organizado se ha identificado en la política inicial de la Unión Europea con la creación del Grupo de Trevi y la posterior firma del Acuerdo de Schengen.

multifuncionales, sirviendo a diferentes tipos de políticas públicas y a los objetivos que cada una pretende conseguir. El trabajo en términos de prevención ha llevado a replantear el funcionamiento de dichos controles buscando el incremento de su eficacia para evitar cualquier cruce irregular de personas a través de ellas.

Pero la definición de la dimensión de control, aún siendo un elemento común en la mayoría de las políticas contemporáneas de inmigración, puede ser diferente en los distintos países, abarcando, en unos, exclusivamente la comprobación de documentos de viaje en frontera o extendiéndose, en otros, hasta incluir objetivos y funciones de prevención, admisión y control en frontera o en el interior de un territorio. En esta versión extensa, se incluyen como actividades de control todas aquellas áreas de la política pública que tienen como fin controlar y gestionar los flujos migratorios de acuerdo con las directrices de admisión establecidas para la entrada a un territorio y las normas de prevención. Si a éstas actividades añadimos otra, el retorno o devolución de aquellos ciudadanos que incumplen esa normativa, la política de control, en su definición extensa, puede incluir cuatro áreas: selección, admisión, control y devolución o deportación, y el control pasa a ser únicamente la parte operativa de comprobación del cumplimiento de las directrices, normas y procedimientos de selección y admisión.

#### *Cooperación, información y avances tecnológicos en el control de las fronteras. El espacio Schengen*

Una de las carencias constatadas por los Gobiernos y agencias es la de información sobre de las personas que viajan a través de las fronteras o sobre las personas que habitan el territorio de un Estado. Tanto la cantidad y la calidad de dicha información como las posibilidades de analizarla eficazmente se han demostrado insuficientes, por lo que la búsqueda de nuevas formas y modos de colaborar y cooperar para su recogida, así como la mejora de las vías por las que dicha información es compartida entre los Estados, se ha convertido en una clara prioridad. La aceptación de esas limitaciones ha creado un clima propicio para la introducción de medidas e instrumentos novedosos y tecnológicamente avanzados y para el desarrollo de propuestas que durante dilatado tiempo han estado a la espera de pasar a una fase operativa. De ello da buena prueba el segundo semestre del año 2006 en el contexto de la Unión Europea, así como la propuesta de un programa de trabajo conjunto en asilo, inmigración, fronteras y política de visados para las Presidencias alemana, portuguesa y eslovena a realizarse entre enero de 2007 y junio de 2008.

Especialmente, el espacio Schengen de la Unión Europea ha sido un magnífico ejemplo de los desarrollos de la cooperación internacional en algunos de esos aspectos del control de flujos y de la incorporación de avances técnicos con ese fin. Sus primeros pasos establecieron la creación de documentos comunes que hiciesen más fácil el control de las autorizaciones de entrada y la creación de sistemas para el intercambio de información, los cuales siguen mejorándose tecnológicamente y adaptándose en la actualidad a los nuevos requerimientos derivados de la ampliación. En este sentido, el vigente Programa de la Haya que estableció la agenda para el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia diseñado en Tampere para el período 2004-2009 instituye entre sus objetivos el incremento de la lucha contra toda forma de inmigración ilegal en las áreas de seguridad de fronteras, empleo ilegal, retorno y cooperación con terceros países.

Un avance claro en algunas de estas iniciativas se produce en la reunión informal de Jefes de Estado y de Gobierno en Hampton Court de octubre de 2005 en la que el Reino Unido incluyó, a petición española, el tema de las migraciones ilegales como uno de los asuntos relevantes para su discusión. En dicha reunión se trató extensamente la iniciativa franco-española que pretendía abordar la inmigración de manera global y proponía medidas prioritarias centradas en África y el Mediterráneo, con el fin de reforzar la cooperación con terceros países para una mejor gestión de las problemas migratorios de Europa y establecía una nueva dotación financiera de 400 millones de euros al África Sub-Sahariana.

Esta propuesta de Hampton Court reflejaba los problemas sufridos en las fronteras de Ceuta y Melilla y las muertes que se habían producido sólo un mes antes, pero la presión por avanzar en estas cuestiones también fue favorecida por los disturbios ocurridos en París en las fechas de comienzo de la reunión, y que motivaron la declaración del estado de emergencia. Entre las medidas concretas para el control de las fronteras se recogían medidas de colaboración y cooperación como la realización de operaciones conjuntas en la región mediterránea (que a estos efectos incluye Canarias), un estudio de viabilidad sobre una red mediterránea de patrullas costeras, el establecimiento de redes regionales de funcionarios de enlace de inmigración y la presentación de propuestas para la creación de equipos de reacción rápida, pero también innovaciones en tecnología como el estudio de la viabilidad de nueva tecnología de vigilancia. El estado de estas propuestas ha sido analizado tanto en la revisión anual hecha en la Comunicación de la Comisión Europea de noviembre de 2006 como específicamente en la Comunicación, de igual fecha, sobre la gestión de la frontera marítima exterior que trata de avanzar en la creación de un sistema integrado de fronteras en la región mediterránea en relación con el Libro verde sobre una futura policía marítima de la Unión Europea.

Se está primando, en suma, la cooperación operativa entre los Estados miembros en las tareas de control de fronteras, no sólo desde la creación de la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX), cuyo presupuesto se ha más que duplicado para el año 2007, y desde la articulación del Código de reglas sobre el movimiento de las personas a través de las fronteras, sino que se trabaja en la implantación de equipos de acción rápida para la ayuda en situaciones puntuales de crisis motivadas por la llegada de un elevado número de personas en situación irregular. Otro claro avance en esta cooperación es la creación del Fondo para el control de las fronteras exteriores, disponible desde este mes de enero de 2007, y que pretende convertir en responsabilidad compartida financieramente la gestión y control de las fronteras exteriores de la Unión. Para el período 2007-2013 se prevé su utilización en nuevas infraestructuras como la mejora de las zonas de cruce en las fronteras o de los sistemas de vigilancia en los 6.000 km de tierra y 85.000 km de costa que forman la frontera exterior europea.

#### *Otras iniciativas para control de las fronteras*

La importancia de las iniciativas en materia de control de fronteras no sólo ha abarcado la cooperación operativa ni se ha circunscrito exclusivamente al ámbito Schengen. EEUU identificó entre los mayores problemas de sus controles previos a la concesión de visados y de sus controles de entrada la carencia de tiempo para hacer exhaustivas investigaciones sobre los datos y las personas que realizan solicitudes para viajar a ese país. Además, su base de datos, NAILS (*National Automated Immigration Lookout System*) sólo registraba los nombres de las personas, por lo que su fiabilidad era limitada ante peticiones con diferentes nombres y/o documentación falsa. Así, dos caminos de actuación han sido especialmente relevantes con objeto de mejorar sus bases de datos: por un lado, la incorporación de datos biométricos, como huellas dactilares o características faciales, y, por otro, la reducción del tiempo de control, mediante la obtención de datos de los pasajeros a través de las compañías aéreas [4] y la mejora técnica de los documentos de viaje.

El Reino Unido también llama la atención por sus esfuerzos e iniciativas en estas áreas, no habiendo descuidado su inversión en tecnología para el control de las fronteras. Dicho país ha optado por autoexcluirse de la aplicación de la mayoría de las resoluciones adoptadas en el marco del Convenio Schengen relativo a la supresión de fronteras interiores en el espacio comunitario y medidas comunes en la vigilancia de las fronteras exteriores de la Unión. Por lo tanto, no es parte de las acciones comunes y de la elaboración de estándares en materia de expulsión y retorno, y sigue su propia política de negociar acuerdos bilaterales o Memoranda de entendimiento con los países a los que se traslada a las personas que pretenden entrar en su territorio.

A pesar de su posición en relación a las acciones en el espacio Schengen, el Reino Unido ha puesto en marcha algunas iniciativas que discurren paralelas a las tomadas en dicho espacio y a las emprendidas por EEUU. Su programa *e-borders* constituye una iniciativa doble que trata de

mejorar e incrementar la efectividad de los controles en frontera, pero también de hacer más fácil y rápida la entrada de los pasajeros que no necesitan estar sujetos a exhaustivos controles. Esta iniciativa descansa en la necesidad de obtener, analizar y manejar eficazmente la información acerca de las personas que se desplazan a través de las fronteras: información acerca de todos los pasos y acciones que emprende una persona antes de entrar en el país, incluyendo la posibilidad de cruzarla entre consulados, compañías de transporte, puntos de entradas y todas las agencias que posteriormente estudian expedientes y conceden beneficios. Incluye por tanto, y de forma semejante a EEUU, la “externalización” de los controles o su ejercicio en frontera con información procedente del exterior, y previa al embarque, de todos aquellos que viajen al Reino Unido con el fin de poder prohibir viajar a aquellas personas que supongan un riesgo, o en su caso, conocer los riesgos que pueden llegar. Pero también, se encuentra entre sus objetivos el que la obtención de información de las personas que pasan por los controles al llegar pueda ser cruzada con la de aquellos que dejan el país, lo cuál facilitaría el conocimiento de aquellos que permanecen en el país una vez expirados sus permisos. Actualmente, la estancia en el país a pesar de tener caducados los documentos que lo habilitaban para ello es la fuente principal de situaciones de irregularidad en la mayoría de los países.

La creación del programa *e-borders* implicaba la necesidad de desarrollar caros y complejos sistemas de controles electrónicos, la gestión unificada de la información que las compañías de transporte están obligadas a entregar a las autoridades de fronteras (*single window*) y, sobre todo, la necesidad de una mejor identificación de los individuos. Este proyecto, más avanzado incluso que los propuestos en el ámbito de la Unión Europea, despertó dudas acerca de sus resultados y la aceptación por parte de los ciudadanos del Reino Unido, acostumbrados a no necesitar métodos de identificación en su vida cotidiana y actividades. En este contexto, se entiende la dura batalla del Gobierno laborista para introducir documentos de identidad (*Identity Cards Act 2006*). Dos planes de acción (*Strategic Action Plan for the National Identity Scheme. Safeguarding Your Identity y Borders, Immigration and Identity Action Plan. Using the National Identity Scheme to Strengthen Our Borders and Enforce Compliance within the UK*), publicados en diciembre de 2006, son la continuación de esas iniciativas. En ellos se detallan los programas de identificación y las características de los sistemas y registros de datos de las personas, las agencias encargadas de su puesta en marcha y utilización, así como las ventajas de los documentos identificativos con tecnología biométrica para el control electrónico en fronteras.

Cabe afirmar, por tanto, que la cooperación para la gestión unificada de información mediante el intercambio y análisis conjunto de dicha información entre las agencias de inmigración, policía, seguridad e inteligencia, todas ellas con tareas en fronteras, así como el uso de esa información de los pasajeros para informar a otras agencias, se han convertido en el eje central de la acción de los Estados occidentales en su conjunto. Esta tendencia ha llevado en la Unión Europea a buscar el perfeccionamiento del sistema de visados y del Sistema de Información Schengen, así como a la mejora de la información sobre personas necesitadas de protección internacional con la incorporación de tecnología biométrica en los sistemas de control de fronteras para incrementar su eficacia. Pero también, se busca el intercambio de información entre diferentes agencias con fines más amplios que el control de fronteras, como el de mejorar la inteligencia. Claro ejemplo, en el ámbito de la delincuencia internacional, es el Tratado de Prüm, entrado en vigor a finales del año 2006 en España y firmado entre algunos países miembros de la Unión Europea, y del que la Presidencia alemana acaba de proponer su incorporación al marco legal de la Unión Europea. Dicho Tratado establece las bases para compartir información y datos de ADN y huellas dactilares en un intento de incrementar la cooperación entre países, y en materia de inmigración ilegal establece formalmente la figura de los asesores en materia de documentos y el apoyo entre países a la hora de efectuar repatriaciones.

**Conclusión:** Un análisis de las iniciativas y acciones en materia de lucha contra la inmigración irregular muestra que los mayores avances en los meses finales del año 2006 se han conseguido trasladar al ámbito operativo en el marco del espacio Schengen. Si el análisis se extiende a los controles en frontera con múltiples funciones, la segunda mitad del año 2006 ha sido especialmente

fructuosa en iniciativas y acciones relacionadas con la mejora en la obtención de información y las posibilidades, propiciadas en gran medida por los avances tecnológicos, de compartirla. Estos avances continúan siendo facilitados por los valores y prioridades establecidas en los últimos años en el contexto de masivos atentados de corte islamista radical. Los atentados pusieron de manifiesto la necesidad de cooperación entre países y agencias intraestatales y supranacionales, así como la necesidad de medidas que incrementasen el control de los pasajeros y los chequeos en origen y destino partiendo del Plan de Acción para Combatir el Terrorismo en la Unión Europea y su versión revisada posterior a los atentados del 11 de marzo en Madrid, en la que uno de los principales objetivos estratégicos es la protección del transporte internacional y el incremento de los controles en las fronteras.

Las respuestas ante los atentados terroristas se ha centrado, por tanto, en el control en los puestos de entrada, pero también en el análisis de la información que se puede obtener acerca de los individuos que pretenden entrar al país en fases previas de selección y de admisión, con el fin de gestionar las entradas a un país de forma ágil y segura. Sin embargo, en el ámbito interno de los países, el incremento de los controles no parece haber sido especialmente relevante ni se ha vinculado prioritariamente a las necesidades de combatir al terrorismo yihadista global. El trabajo principal se ha enfocado al cruce de datos, de forma que diferentes administraciones y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado tengan acceso y mejoren la información que poseen en sus registros. Para lograr estos objetivos, todo trabajo en la mejora de la fiabilidad de los documentos de viaje es esencial.

En conclusión, se puede afirmar que los objetivos de las políticas migratorias no han variado en estos últimos años aunque sí se ha incrementado la predisposición política por mejorar los instrumentos utilizados para controlar los flujos de personas a través de las fronteras. El avance tanto a nivel estatal como de la Unión Europea en medidas concretas sí demuestra un interés por el incremento de la eficacia en los controles. La tendencia en esas medidas es la introducción de medios técnicos que permita la denominada “externalización” de las fronteras, mientras que los controles internos destinados a detectar aquellas personas que han burlado los controles de acceso o han pasado a una situación irregular posteriormente han recibido atención únicamente en el intento de establecer mejores cauces de coordinación.

*Rut Bermejo*

*Profesora de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos y colaboradora del Programa sobre Terrorismo Global en el Real Instituto Elcano*