

Buenas prácticas en materia de seguridad y gestión de fronteras en el contexto de la lucha contra el terrorismo y la contención del flujo de "combatientes terroristas extranjeros"

Introducción

Los grupos terroristas y las organizaciones criminales transnacionales siguen cruzando ilegalmente las fronteras terrestres porosas para traficar armas pequeñas y ligeras (SALW, por sus siglas en inglés), municiones y explosivos, drogas, contrabando, otros bienes ilícitos y seres humanos, además de desplegar agentes terroristas para realizar ataques. Tales actividades socavan los esfuerzos de los Estados para luchar contra el terrorismo y restringir el crimen organizado transfronterizo, aumentan la vulnerabilidad de las poblaciones afectadas y proporcionan financiación a

fronteras, desarrollar códigos de conducta y ética, etc.³

A la luz de los desafíos propios de las fronteras porosas, los Estados deben reconocer la importancia de asegurar dichas fronteras y la necesidad de una cooperación transfronteriza interinstitucional que permita que los organismos de seguridad fronteriza vecinos y las comunidades limítrofes colaboren entre sí de manera holística. Los Estados deben entender que un enfoque multilateral y coordinado de la gestión de fronteras es fundamental para abordar la miríada de amenazas y desafíos que cada Estado

combatir el terrorismo y detener el flujo de FTF. Más resultados clave se compilaron en el tercer taller en la ciudad de Yibuti, en Yibuti, en mayo de 2016, el cual se centró en el estudio de las deficiencias y necesidades, el análisis y la gestión de riesgos, así como en las medidas anticorrupción y la vigilancia fronteriza dentro del marco general de la seguridad y gestión de fronteras.

Las buenas prácticas contenidas en este documento no vinculante tienen por objeto informar y orientar a los gobiernos a medida que desarrollan políticas, directrices, programas y enfoques para una seguridad y gestión de fronteras (BSM) eficaz, con el propósito específico de fortalecer la cooperación transfronteriza y la vigilancia fronteriza en un contexto de lucha contra el terrorismo. Estas buenas prácticas también se pueden utilizar para dar forma a la colaboración bilateral o multilateral en la BSM, así como con la asistencia técnica o de otra índole para fomentar la creación de capacidad. Se alienta a todos los estados a que consideren la posibilidad de utilizar estas buenas prácticas no vinculantes, a la vez que se reconoce que su implementación debe ser conforme con el derecho internacional aplicable, así como con las leyes y reglamentos nacionales, y podría adaptarse a realidades y necesidades regionales y subregionales específicas.

Buenas prácticas

El documento elaborado sobre las buenas prácticas en el campo de la seguridad y gestión de fronteras

hJETQy00(BSM)28vEdpag67E1er2Tfa para informar y ayudar a los

(2015) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁷. Además, los Estados deberían considerar la posibilidad de utilizar otras bases de datos interestatales y pertinentes y también se les debería alentar a compartir las listas nacionales de personas conocidas con intención de cometer ataques terroristas y, si procede, "listas de vigilancia" de delincuentes y terroristas.

Se debe fomentar la cooperación entre los organismos que participan en las cuestiones fronterizas en diferentes Estados a nivel local, regional y multinacional:

(a) Cooperación entre funcionarios de ambos lados de la frontera a nivel local: Esta cooperación se centra en mejorar la comunicación cotidiana y las actividades necesarias. Puede ir desde el intercambio de información hasta la solución de posibles desafíos operativos para facilitar los movimientos transfronterizos legítimos.

(b) Cooperación entre estados vecinos a nivel bilateral o multilateral: Algunos Estados Miembros pueden carecer de recursos para mejorar las normas de seguridad y gestión de fronteras en general y la cooperación transfronteriza y las políticas de vigilancia de las fronteras verdes y azules en particular, especialmente en lo que respecta a la lucha contra el terrorismo. La cooperación bilateral y multilateral debería incluir reuniones periódicas entre los Estados vecinos a nivel local, regional y central para tratar con detalle las cuestiones relacionadas con la BSM. Esto incluye, entre otros, la coordinación de patrullas fronterizas en ambos lados de la frontera, el establecimiento de patrullas y operaciones conjuntas, la definición del estado de los diferentes PCF (incluidas las prioridades y horas de trabajo), la creación de centros de cooperación fronteriza⁸ para intensificar la comunicación y el intercambio de información, además de preparar procedimientos para situaciones de emergencia (por ejemplo, incidentes en zonas fronterizas), coordinar y cooperar en cuestiones relacionadas con la infraestructura y la posible creación de controles de respaldo.

Las cuestiones relativas a la delimitación y demarcación de fronteras deben resolverse sobre una base gubernamental bilateral (o multilateral, cuando corresponda), para lograr una cooperación transfronteriza satisfactoria, y se deben asegurar medios alternativos para garantizar una seguridad y gestión eficaz de las fronteras en ausencia de un acuerdo sobre la demarcación fronteriza.

(c) Cooperación centrada en las cuestiones de seguridad y gestión de las fronteras en una dimensión multinacional: Se puede intercambiar y proporcionar información pertinente y organizar con mayor facilidad seminarios de capacitación periódicos mediante la cooperación multinacional. Los seminarios organizados a nivel multinacional también pueden mejorar la confianza y la creación de una red informal de funcionarios de servicios fronterizos de organismos hermanos, que estarán más inclinados a ponerse en contacto entre sí. Los esfuerzos de cooperación multinacional deberían centrarse en preparar el acceso de los Estados a las diversas bases de datos internacionales, como: Documento de Viaje Robados y Perdidos (SLTD, por sus siglas en inglés) de INTERPOL, y otras bases de datos disponibles a través de su Programa de Gestión de Fronteras y el sistema goCASE de la ONUDD⁹ para el almacenamiento, procesamiento y análisis de información e inteligencia.

⁷ Resolución 1267 del Consejo de Seguridad P/AMCID 12/BDC BT/F2 6 Tf1 0 0 1 62.325 127.6 Tm0 G(7)JTJ-34(i)28(vos)14(-)312(pa)7(Re) 270 GBD

Los Estados vecinos deberían considerar la posibilidad de elaborar acuerdos o convenios bilaterales o multilaterales entre los organismos pertinentes encargados de hacer cumplir la ley de fronteras, ya que podrían facilitar una comunicación clara y el intercambio de información, además de definir metodologías de trabajo y medidas coordinadas, en particular, cuando departamentos/unidades especiales asumen la responsabilidad en casos de amenazas transnacionales, terrorismo y FTF, crimen organizado transfronterizo y contrabando de bienes que constituyen una amenaza para la sociedad (por ejemplo, armas pequeñas y ligeras, drogas, bienes robados, etc.).

Las actividades binacionales y multinacionales conjuntas deberían realizarse, entre otras cosas, en las siguientes esferas:

terroristas y las empresas delictivas. Una presencia constante en materia de seguridad también puede aumentar la conciencia que se tiene de las amenazas terroristas en la zona entre las comunidades fronterizas y hacer comprender las repercusiones que causan las actividades de los grupos terroristas y del crimen organizado transnacional sobre las localidades y las personas. Al establecer equipos y sistemas de seguridad y gestión de fronteras, particularmente en áreas remotas, es importante tener en cuenta las condiciones y capacidades del terreno (por ejemplo, condiciones climáticas y retos/especificidades territoriales). Equipos avanzados, que requieren una sólida infraestructura, mantenimiento, una capacitación y una práctica para su manejo, no son siempre la mejor opción en ciertas localidades y contextos. Los Estados deben buscar formas de beneficiarse de sistemas de seguridad y gestión de fronteras de bajo costo, que sean a su vez ágiles y especialmente adecuados para áreas de control remoto, y establecer una referencia de requisitos de infraestructura que sean aplicables, incluso al nivel más bajo de inversión y capacidad.

En el cumplimiento de las funciones eficaces de vigilancia fronteriza, los guardias de fronteras utilizarán unidades tanto fijas como móviles. La base jurídica respectiva debería garantizar que dichos guardias dispongan de suficiente poder legal para llevar a cabo esta función de manera que se impida y disuada a las personas que así lo buscasen de eludir los controles de los puertos de entrada. Las leyes deben garantizar que los agentes fronterizos estén dotados de suficiente poder legal para llevar a cabo sus funciones y que exista un marco legal para el uso de unidades móviles. El número de guardias fronterizos encargados de vigilancia debe ser calculado en función de las amenazas transnacionales existentes o identificadas y de los riesgos estimados.

Es más, el desarrollo de un *Programa Nacional de Monitoreo de Fronteras*¹⁷ es una oportunidad para que los Estados mejoren la seguridad de sus fronteras al permitir a las comunidades fronterizas y a la economía informar sobre los movimientos irregulares a través de las fronteras y el comportamiento sospechoso de las personas. Las personas que le reportan al *Programa Nacional de Monitoreo de Fronteras* conocen sus entornos locales bien. Cualquiera puede informar, independientemente de su lugar de ubicación, ya sea en las capitales, los centros regionales y las áreas remotas, así como el ambiente en el que opera, como el transporte, la logística de carga, el transporte marítimo y la pesca.

Los partidarios de un *Programa Nacional de Monitoreo de Fronteras* se esfuerzan por:

- proporcionar información oportuna sobre cualquier incidente inusual o sospechoso de interés a las autoridades nacionales encargadas de hacer cumplir la ley en materia de gestión y seguridad de fronteras;
- trabajar con los servicios nacionales de seguridad y gestión de fronteras en la elaboración de acuerdos de trabajo consultivos y de cooperación;
- supervisar y mejorar su seguridad interna.

Al mismo tiempo, las autoridades nacionales de seguridad y gestión de fronteras deberían comprometerse a:

- proporcionar más recursos de patrullaje de fronteras en zonas limítrofes remotas;
- proporcionar sesiones de sensibilización pública y asesoramiento sobre cuestiones relacionadas con la seguridad;

¹⁷ Los servicios fronterizos nacionales son responsables de la protección de las fronteras en estrecha colaboración con los servicios de inmigración y aduanas.

comunidades fronterizas asentadas se desplazan en zonas limítrofes remotas y deshabitadas, representan oportunidades de asociación, pero también podrían plantear problemas de delincuencia transfronteriza si se descuidan. Las comunidades fronterizas y las tribus nómadas a menudo poseen contactos cercanos y un excelente conocimiento local en áreas limítrofes remotas que pueden ser esenciales para mejorar la eficacia de la seguridad y gestión de fronteras. Dado que los nómadas siguen las rutas de su ganado y que las comunidades fronterizas cruzan las fronteras para ir a las aldeas y los

credibilidad y la relevancia con los ciudadanos a los que sirven.

Buena práctica 8: Establecer Centros de Cooperación de Fronteras.

Los sistemas eficaces de seguridad y gestión de fronteras (BSM) buscan nuevas formas para mejorar la cooperación transfronteriza, entre ellos la cooperación conjunta y los centros de contacto para las agencias encargadas de hacer cumplir la ley que participan en cuestiones relacionadas con la BSM.

La comunicación, la coordinación y la cooperación entre los servicios fronterizos vecinos y las agencias encargadas de hacer cumplir la ley pertinente dentro y a través de un Estado son imprescindibles y constituyen elementos clave para prevenir eficazmente las amenazas transnacionales y combatir la delincuencia transfronteriza. Los Centros de Cooperación Fronteriza (BCC, por sus siglas en inglés) son instrumentos valiosos en el proceso de cooperación transfronteriza directa, teniendo en cuenta los acontecimientos recientes y futuros, especialmente en lo que respecta al intercambio de información. Ubicados en posiciones de importancia estratégica para la observación de la delincuencia transfronteriza, los BCC desempeñan un papel clave de inteligencia para los servicios operativos. Los BCC acogen a varios representantes de distintos organismos pertinentes dentro de un Estado (por ejemplo, de guardias fronterizos, policía de fronteras, servicio de aduanas, guardia costera, policía, servicio de inmigración, etc.) en un sistema de reflejo compatible con sus homólogos del otro lado de la frontera, lo que puede contribuir a fomentar la confianza mutua y aumentar la inteligencia y el intercambio de información a nivel regional a través de una variedad de medios, entre ellos, programas de capacitación conjunta.

Los acuerdos bilaterales o multilaterales para establecer los BCC como centros de cooperación conjunta para los organismos policiales de fronteras deberían incluir compromisos operativos transfronterizos (como vigilancia, entregas vigiladas y persecución ininterrumpida autorizada), operaciones policiales conjuntas (como patrullas conjuntas y patrullaje coordinado), intercambio de información, apoyo al personal transfronterizo, donde los guardias/policías y autoridades de aduanas de los Estados socios trabajan juntos bajo un mismo techo y son responsables del área fronteriza común. Los centros de cooperación conjunta deberían estar idealmente situados cerca de la frontera.

Estos BCC facilitan el intercambio de información transfronteriza y ayudan, entre otras cosas, a la guardia fronteriza responsable, a la policía de fronteras y a las autoridades aduaneras y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley que participan en la seguridad y gestión de fronteras, en el desempeño de sus tareas operativas. Esto incluye el apoyo a la coordinación de las operaciones transfronterizas y a la localización de las personas de contacto pertinentes en los Estados vecinos mediante la creación de puentes entre las agencias encargadas de hacer cumplir la ley en diferentes Estados. Los BCC ayudan a superar las barreras del idioma. Los funcionarios de los centros deben hablar el idioma o idiomas del Estado vecino y disponer de equipo de comunicaciones consistente.

Buena práctica 9: Nombrar y asignar Oficiales de Enlace de Fronteras.

Los *Oficiales de Enlace de Fronteras* (BLO, por sus siglas en Tf1 1QW*ñBT/F2 12 Tf1 0 0 1 349.95 193.68 TmC

El objetivo debería ser que los funcionarios desplegados a futuro dispongan de todos los instrumentos necesarios para una colaboración eficaz con su socio del otro lado de la frontera, aunado a mecanismos eficientes para llevar a cabo investigaciones, detener a sospechosos, proteger a sus ciudadanos y proporcionar seguridad pública.

Los acuerdos deberían proporcionar parámetros operativos claramente establecidos y también permitir los casos en que se requiera mediación. En algunos casos, la duración puede ser la forma preferida de definir el alcance permisible del compromiso operativo transfronterizo y su coordinación.

Buena práctica 12: Realizar evaluaciones eficaces de análisis de riesgos.

Realizar análisis de riesgo desempeña un papel fundamental en el ámbito de la seguridad y gestión de fronteras en el que se basa, entre otras cosas, el desarrollo de la cooperación, tanto a nivel nacional como transfronterizo, las operaciones conjuntas y la capacitación relacionada con la gestión y el control de las fronteras externas.²⁰ Los análisis deben centrarse en los riesgos relacionados con la seguridad pública y, paralelamente, en las amenazas que puedan afectar a la seguridad de las fronteras externas.

El objetivo general de un análisis de riesgos es brindar información completa y detallada que proporcione a los funcionarios de fronteras de alto nivel la información que necesitan para reducir y mitigar los riesgos explorados e identificados en relación con la insuficiencia de recursos y capacidades. Los análisis de riesgos ayudarán a abordar y minimizar las brechas identificadas entre el riesgo y las capacidades. Si bien no es posible eliminar el riesgo por completo, comprender su alcance y naturaleza es vital para llevar a cabo una gestión eficaz del riesgo. Durante el proceso de realización de análisis de riesgos, los expertos evaluarán los que han sido identificados y cualquier incertidumbre en su medición, y explorarán las brechas de inteligencia, además de recomendar prioridades cuando existan múltiples amenazas. Los análisis de riesgos contribuyen a mitigar las amenazas transnacionales al considerar la información de los reportes posteriores al incidente y presentar esta información a los responsables de la toma de decisiones, quienes adoptarán las medidas apropiadas basadas en los análisis.

Las actividades pertinentes que han de desarrollar y realizar los servicios fronterizos responsables tienen por objeto:

llevar a cabo controles y vigilancia en las fronteras externas de conformidad con la legislación nacional y el derecho internacional, incluidos los tratados bilaterales y multilaterales;

recopilar, analizar e intercambiar cualquier tipo de inteligencia o información general específica que permita a las autoridades competentes analizar el riesgo que una persona, objeto o bien constituye para la seguridad nacional del espacio común de libre de circulación, de orden público o de la seguridad nacional de un Estado;

analizar la evolución de las amenazas que puedan afectar a la seguridad de las fronteras externas y establecer las prioridades para la acción en consecuencia;

²⁰ El control fronterizo es una actividad que se realiza en una frontera exclusivamente en respuesta a la intención de cruzar esa frontera, independientemente de cualquier otra consideración. Incluye actividades relativas a las personas, sus medios de transporte y los objetos que poseen. Cubre: (a) los controles efectuados en los PCF autorizados para garantizar que las personas, sus vehículos y los objetos en su poder estén autorizados a entrar o salir de un Estado; y (b) la vigilancia de fronteras fuera de los PCF autorizados y horas fijas, de conformidad con la legislación nacional, para impedir que las personas eludan los PCF, con el fin de evitar controles y entrar y salir ilegalmente del territorio de un Estado.

produzcan resultados. Proporciona asesoramiento a las autoridades competentes para asignar más recursos financieros, humanos y materiales en las zonas fronterizas de mayor amenaza, y asigna un nivel inferior de recursos a las áreas de menor riesgo. Los Estados pueden entender mejor los riesgos que corren si analizan la probabilidad y las consecuencias previstas, y si entienden las motivaciones, los factores habilitantes y las vulnerabilidades identificadas con respecto a las amenazas que enfrentan. Las agencias fronterizas pueden considerar la posibilidad de aceptar riesgos de menor nivel, como los movimientos transfronterizos ilegales de personas o mercancías que no estén vinculados con el terrorismo o los delitos graves, de modo que los recursos puedan dirigirse hacia amenazas de mayor nivel.

Los análisis de riesgos deben basarse en una inteligencia recopilada y analizada de manera sistemática y coordinada centralmente. Los datos pertinentes deben clasificarse por tipo de frontera (terrestre, aérea y marítima). Los datos relacionados con las fronteras terrestres deben especificarse/categorizarse de manera adicional por distritos fronterizos con Estados vecinos. Todos los datos recopilados deben analizarse semanal, mensual, trimestral y anualmente. Se debe dar prioridad a la utilización de datos con fines de gestión y a un intercambio rápido entre las autoridades de seguridad y gestión de fronteras de un Estado.

Las agencias de seguridad fronteriza, por cuenta propia o concertadamente, deben tener la habilitación para recopilar inteligencia, analizarla y utilizar los resultados en el trabajo de campo. El criterio para

Si bien una estrategia de gestión de fronteras (BMS) nacional debe definir con claridad la(s) meta(s) estratégica(s) y actividades específicas, los resultados que se logren y los puntos de referencia que se alcancen solo deben formularse e incluirse en el PAN (Plan de Acción Nacional).

Mediante un análisis exhaustivo de las partes interesadas, deben identificarse los actores clave pertinentes, tanto nacionales como internacionales, para facilitar, dirigir y supervisar la aplicación del PAN.

El uso de herramientas de análisis de decisiones, como un análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas/Riesgos) facilitará la elaboración de una estrategia de gestión de fronteras y un PAN para las autoridades estatales, con la definición de la situación actual y proyectada de la gestión fronteriza, lo que ofrece una oportunidad de comparar dicha situación con las buenas prácticas conocidas.

Otra herramienta de análisis de decisiones, el diagrama de Campo de Fuerzas, visualiza las prioridades en el desarrollo de una estrategia de gestión de fronteras y un PAN integrales de conformidad con las normas reconocidas a nivel internacional.

En el Anexo 1, se proporcionan más detalles de un análisis FODA y un diagrama de Campo de Fuerzas. La seguridad y gestión de las fronteras debe centrarse en dos áreas principales:

Coordinación e integración internas entre las agencias gubernamentales dentro de un Estado;

Cooperación y coordinación internacionales entre los Estados vecinos.

Estas áreas de enfoque requieren cooperación interinstitucional, procesamiento paralelo y coordinación en puertos, dársenas y puntos de entrada fronterizos terrestres (denominados colectivamente puertos de entrada) para una óptima eficiencia colectiva de estas instituciones de fronteras.

A nivel internacional, se pide a las autoridades nacionales vecinas o contratantes que cooperen entre sí y consideren la posibilidad de alinear las instalaciones y los procedimientos de los cruces de frontera (es decir, PCF conjuntos, PCF *de ventanilla única*).

Las administraciones aduaneras suelen ser las más aptas para desarrollar procedimientos integrados para el procesamiento de mercancías en los puntos de entrada. Los servicios de policía/guardias fronterizos y de inmigración se centran en el procesamiento de personas en dichos puntos de entrada, además de en la regulación de personas y mercancías que los intentan cruzar ilegalmente.

Una seguridad y gestión de fronteras eficaz requiere una clara delimitación de las responsabilidades en materia de mercancías (aduanas) y tramitación de los pasajeros (migración). Si bien estas responsabilidades requieren operaciones diferentes (por ejemplo: clasificación de mercancías, inspección de transportistas y mercancías, recaudación de ingresos y verificación de transacciones para aduanas, frente a verificación de visados, salud y lucha contra el contrabando para la inmigración), la evolución de la capacitación y el uso de la tecnología han mejorado la integración fronteriza y permiten cada vez más a los agentes de fronteras desempeñar ambas funciones. En la mayoría de los casos, un Estado integrará sus propios procesos antes de iniciar esfuerzos de integración con un vecino o socio de un

en el PAN.

Este PAN, que enumera las acciones específicas que deben emprenderse (incluidos los plazos, los referentes y los resultados obligatorios que deben alcanzarse), debería estar idealmente en consonancia

Fortalecimiento de la integridad y solidaridad de los miembros de los servicios fronterizos y aduaneros;
Elaboración de un código de conducta y directrices anticorrupción;
Establecimiento de una agencia nacional anticorrupción (ANA) como autoridad independiente.

Además, los gobiernos deben considerar la posibilidad de elaborar estrategias y planes de acción nacionales anticorrupción a fin de adoptar medidas prácticas para cultivar una cultura contra la corrupción, con especial atención a las cuestiones relacionadas con la seguridad y gestión de fronteras

Anexo 1: Análisis FODA y diagrama de

El análisis de Campo de Fuerzas- es un método de trabajo que se utilizará para definir aspectos positivos y negativos que influyen en los servicios nacionales fronterizos y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley que participan en la gestión y seguridad de fronteras con el fin de ayudarles a tomar las decisiones correctas.

Es una herramienta de trabajo elaborada para el desarrollo influyente en las ciencias sociales que proporciona un marco para examinar los factores (fuerzas) que pueden influir en los servicios fronterizos nacionales y otras agencias de aplicación de la ley involucradas en la seguridad y gestión de fronteras.

Observa fuerzas que:

ya sea que impulsan el movimiento hacia una meta (fuerzas de ayuda); o
bloquean el movimiento hacia una meta (fuerzas de bloqueo).

El análisis de Campo de Fuerzas puede contribuir de manera significativa a visualizar y mejorar una seguridad y gestión de fronteras eficiente y efectiva, entre otras cosas, en las esferas del desarrollo organizativo, la gestión de procesos, la gestión del cambio, el proceso de reforma sectorial y la comunicación y el intercambio de información.

Los pasos en los análisis de Campo de Fuerzas son:

1. Definir el problema (estado actual de la situación) y situación por alcanzar (estado del objetivo);
2. Enumerar las fuerzas que trabajan para los cambios deseados y contra ellos;
3. Clasificar (categorizar) el poder de cada fuerza;
4. Dibujar diagrama(s) (la longitud de la línea denota el poder de la fuerza {positiva/negativa});
5. Indicar/definir la importancia de cada fuerza;
6. Definir cómo fortalecer cada fuerza de apoyo importante;
7. Definir cómo debilitar cada fuerza de resistencia importante;
8. Identificar los recursos necesarios;
9. Preparar un plan de acción: cronologías, puntos de referencia, tareas y responsabilidades, etc.