

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 las redes terroristas y delictivas, repercutiendo negativamente sobre la paz y la seguridad internacionales.

Los miembros de grupos terroristas y del crimen organizado transnacional, además de los "combatientes terroristas extranjeros" (FTF, por sus siglas en inglés), apuntan a las brechas de una infraestructura fronteriza débil y siguen explotando con impunidad las fronteras porosas y sin control. Los FTF utilizan visas y documentos de viaje falsos y/u obtenidos de manera fraudulenta o se apropian documentos auténticos de viaje de otros para cruzar las fronteras internacionales y realizar ataques o unirse a grupos extremistas en otras localidades. Todos los Estados Miembros tienen la obligación de impedir los viajes de los FTF, al igual que es imperativo que, por seguridad mutua de los Estados, se opongan a grupos extremistas violentos como Al-Qaida, el Estado Islámico de Iraq y el Levante y sus afiliados.¹

Los problemas de demarcación o delimitación fronteriza entre los Estados pueden complicar las cuestiones relacionadas con la seguridad y gestión de fronteras (BSM, por sus siglas en inglés). El ejercicio de la jurisdicción soberana por medio de operaciones fronterizas de rutina en las fronteras verdes y azules² puede llevar a una escalada de las cuestiones de demarcación si se encuentran en disputa. Al mismo tiempo, actuar con mucha cautela en este sentido podría incitar a las organizaciones terroristas a cruzar las fronteras con mayor facilidad. Los Estados también pueden encontrar dificultades en la implementación de las buenas prácticas sobre la cooperación internacional, como las patrullas conjuntas, cuando no están de acuerdo en la ubicación exacta de una frontera.

La corrupción dentro de los organismos fronterizos socava los esfuerzos para contrarrestar el crimen organizado transfronterizo, el terrorismo y el flujo de FTF, y representa un riesgo para la seguridad pública. Para prevenir y combatir esta amenaza se requiere una legislación, así como mecanismos efectivos contra la corrupción. Se deberían implementar medidas anticorrupción, como la elaboración e impartición de cursos de capacitación básica y de gestión, la protección para los denunciantes, la elaboración de mecanismos para denunciar la corrupción relacionada con la seguridad y gestión de

¹ Resolución 2178 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativa a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas (RCSNU 2178), S/RES/2178 (24 de septiembre de 2014).

² Frontera verde significa cualquier territorio ubicado entre dos puntos oficiales de control fronterizo terrestre (BCP, por sus siglas en inglés). Frontera azul significa cualquier línea fronteriza nacional demarcada por agua (es decir, marítima, lagos, ríos, arroyos). La frontera aérea está relacionada con los aeropuertos internacionales.

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 enfrenta individualmente.

Por lo tanto, el Centro de las Naciones Unidas de Lucha contra el Terrorismo (UNCCT, por sus siglas en inglés) y el Foro Mundial contra el Terrorismo (GCTF, por sus siglas en inglés) han decidido colaborar en el desarrollo e implementación de la Iniciativa de Seguridad de Fronteras (BSI, por sus siglas en inglés) y crear una serie de Buenas Prácticas no vinculantes sobre la seguridad y gestión de fronteras (BSM) en el contexto de la lucha contra el terrorismo y la contención del flujo de "combatientes terroristas extranjeros" (FTF).

La BSI tiene por objetivo ayudar a los Estados Miembros a implementar la Estrategia Mundial de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, entre ellas las resoluciones: 1373 (2001), 1624 (2005), 2129 (2013) y 2178 (2014), y, por medio de la colaboración con el GCTF, abordar los desafíos generales que implica la porosidad fronteriza, en particular las largas áreas remotas de frontera verde entre Estados.⁴

La conferencia inaugural de la BSI de UNCCT-GCTF en El Jadida, Marruecos, en julio de 2015, la reunión especial de la Dirección Ejecutiva de la ONU contra el Terrorismo (DECT) del Comité contra el Terrorismo sobre "*Combatir el flujo de combatientes terroristas extranjeros*" en Madrid, España, en julio de 2015, la gira de estudio de la BSI y la mesa redonda de expertos en Cairns, Australia, en agosto de 2015 y el seminario de expertos de la BSI en Viena, Austria, en septiembre de 2015, brindaron la oportunidad para que los expertos presentaran las lecciones aprendidas y debatieran sobre los mecanismos eficaces para la seguridad y gestión de fronteras. Los resultados de estas reuniones han informado y dado forma a las buenas prácticas que figuran en este documento.

Además, los resultados clave del primer taller celebrado en Nairobi, Kenia, en diciembre de 2015, y del segundo taller realizado en Dakar, Senegal, en mayo de 2016, dedicados a la identificación de las buenas prácticas (en particular en el área de cooperación transfronteriza y la participación de las comunidades fronterizas) condujeron a la primera compilación de buenas prácticas basadas en las lecciones aprendidas para mejorar las normas de la seguridad y gestión de fronteras con el fin de

³ Las buenas prácticas detalladas para prevenir y combatir el terrorismo son importantes, pero van más allá del alcance de este documento. Se hace referencia a la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, A/58/422, adoptada por la Asamblea General* (31 de octubre de 2003), que aborda medidas de prevención, criminalización y cumplimiento de la ley, cooperación internacional, recuperación de activos, ayuda técnica e intercambio de información. También se hace referencia a la ayuda técnica relevante disponible en la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), como el Kit de herramientas anticorrupción de la ONUDD (consultar también: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/>).

⁴ *Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas (RCSNU 1373)*, S/RES/1373 (28 de septiembre de 2001); *Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales (RCSNU 1624)*, S/RES/1624 (14 de septiembre de 2005); *Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la prórroga del mandato de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo (DECT), como misión política especial bajo la orientación normativa del Comité contra el Terrorismo (CCT) para el período que finaliza el 31 de diciembre de 2017 (RCSNU 2129)*, S/RES/2129 (17 de diciembre de 2013); RCSNU 2178, nota 1 supra.

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 (BSM) sirve de guía general para informar y ayudar a los agentes fronterizos a desarrollar políticas, programas y directrices para varias estrategias de lucha contra el terrorismo, y se pueden encontrar programas implementados y estrategias que reflejen estos ejemplos.

Dentro del marco general de la seguridad y gestión de fronteras (BSM), se deben destacar cuatro formas principales: *BSM integral, cooperativa, coordinada e integrada*, que idealmente se formulan explícitamente en las estrategias nacionales de gestión de fronteras (BMS, por sus siglas en inglés) y en los planes nacionales de acción (PAN).⁵ Todos estos modelos de gestión y seguridad de fronteras están destinados a prevenir y evitar todo tipo de amenazas transnacionales en general y a luchar contra el terrorismo, frenar el flujo de FTF y combatir la delincuencia transfronteriza en particular. Los cuatro modelos de gestión y seguridad de fronteras se basan en los principios clave de la cooperación inter e intrainstitucional y la cooperación internacional.

Si bien la cooperación intrainstitucional describe la cooperación y coordinación de los diferentes niveles de una jerarquía dentro de un organismo o ministerio fronterizo, la cooperación interinstitucional se ocupa de la cooperación y coordinación entre distintos ministerios y organismos fronterizos, tanto a nivel nacional como transfronterizo. La cooperación internacional incluye la cooperación y coordinación entre organismos fronterizos y con ellos, los centros de capacitación y ministerios de otros Estados u organizaciones internacionales.

Buena práctica 1: Mejorar la cooperación intrainstitucional.

Las relaciones intrainstitucionales pueden segmentarse en general como arreglos formales e informales. Cuando se necesita una relación de trabajo continua para la conducción ordenada de las operaciones,

⁵ Véase información más detallada en buenas prácticas 13 de:

“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”.

deben desarrollarse acuerdos formales o entendimientos de procedimientos. Tales arreglos formales por escrito deberían desarrollarse, entre otras cosas, en las áreas de procedimientos operativos estándar, informes y comunicación, métodos de análisis y coordinación de mecanismos de flujo de trabajo de conformidad con la legislación nacional y las directivas administrativas.

Los arreglos informales se describen mejor como intercambios de información, consultas, opiniones o consejos de *unidad a unidad o de persona a persona* durante las operaciones diarias. Por definición, los arreglos informales no se institucionalizan dentro de una estructura más amplia.

Para que los servicios de fronteras nacionales logren efectivamente sus objetivos, deben aumentar sus capacidades y mejorar sus competencias entre sus unidades y departamentos subordinados. Para ello, los servicios fronterizos nacionales tienen que compartir conocimientos e introducir las mejores prácticas para aumentar el desempeño de toda la organización, incluido el mejoramiento de coordinación eficiente de las actividades y la cooperación eficaz entre las partes constituyentes. Esto requiere la creación de capacidades pertinentes, entre otras cosas, en las esferas de la comunicación, presentación de informes, definición clara de las tareas y responsabilidades y los procedimientos y mecanismos de flujo de trabajo.

La cooperación intrainstitucional se refiere a la cooperación entre unidades subordinadas dentro de una agencia fronteriza y describe la cooperación y gestión interna eficiente y efectiva de los procesos de flujo de trabajo, intercambio de información y gestión de recursos dentro de un ministerio, departamento o agencia responsable de tareas específicas relacionadas con:

- el aspecto vertical de la cooperación intrainstitucional, entre los distintos niveles administrativos, desde la sede de los organismos fronterizos hasta las unidades que trabajan en las fronteras (a nivel central, regional y local);
- el aspecto horizontal de la cooperación entre los distintos puntos de cruce de fronteras (PCF) y los puestos de control interiores (diferentes unidades del mismo nivel).

Entre los ejemplos se incluye el flujo de información descendente del nivel central al regional y, además, a los PCF y a las zonas fronterizas remotas para proporcionar información pertinente de manera oportuna. La información reunida en los PCF y las zonas fronterizas verdes/azules debe comunicarse al nivel central y los resultados de los análisis de la información recopilada debe transmitirse al nivel local para mejorar las operaciones.

En algunos Estados, la guardia de fronteras, la policía fronteriza y los servicios aduaneros son instituciones autónomas y autogobernadas que no están integradas dentro de una estructura ministerial más amplia, pero pueden estar afiliadas. Por lo tanto, puede ser útil especificar en las estrategias y planes de acción nacionales pertinentes de gestión de fronteras⁶ cómo mejorar la cooperación hacia una coordinación y gestión eficientes de los procesos, el intercambio de información y la gestión de los recursos dentro de los servicios responsables de tareas específicas a nivel local, regional y central. En otros Estados, las tareas relacionadas con la seguridad y gestión de fronteras son atribuidas simultáneamente a diferentes organismos encargados de hacer cumplir la ley (por ejemplo, los guardias/policías fronterizos, el servicio de inmigración, el servicio de aduanas, la policía nacional, gendarmería), ya sea *ad hoc* o codificado, que puede conducir a la duplicación y superposición de competencias y obstaculizar la capacidad de conducir una gestión y seguridad de fronteras eficaz.

⁶ Véase información más detallada en buena práctica 13, nota 5 *supra*.

Buena práctica 2: Mejorar la cooperación interinstitucional.

La buena cooperación entre los servicios estatales responsables de las cuestiones relacionadas con la seguridad y gestión de fronteras suele ser limitada en lo que respecta al establecimiento de instrucciones estratégicas generales. Los servicios fronterizos estatales deberían mejorar la cooperación en esferas específicas entre los departamentos pertinentes a nivel central, regional y local e, idealmente, establecer estructuras interinstitucionales de coordinación y gestión, como consejos interdepartamentales o grupos de trabajo. Además de los Ministerios del Interior y de Hacienda, deberían incluirse otros ministerios en el área de gestión y seguridad de fronteras (por ejemplo, Ministerio de Asuntos Exteriores, Defensa, Salud, etc.). Estos órganos interinstitucionales suelen reunirse varias veces al año y normalmente se centran en cuestiones operativas y de corto plazo, en vez de establecer instrucciones estratégicas para la cooperación.

La cooperación interinstitucional describe y define la cooperación a nivel central, regional y local (PCF, zonas fronterizas, fronteras verdes y azules) entre ministerios clave y agencias estatales con diferentes tareas relacionadas con la gestión y seguridad de fronteras, minimizando así las superposiciones e inconsistencias.

La cooperación interinstitucional adopta un enfoque horizontal centrado en la cooperación y coordinación eficaces y eficientes de las actividades, tareas y responsabilidades entre los funcionarios de los servicios pertinentes que actúan en la frontera (al nivel local), así como entre los ministerios y las autoridades regionales y centrales responsables de esas actividades.

La cooperación interinstitucional debería regularse mediante actos oficiales y/o memorandos de entendimiento (MoU, por sus siglas en inglés) para cubrir todo el espectro de la seguridad y la gestión de fronteras. En muchos casos se regula de manera insuficiente. Aunque en muchas estrategias nacionales de seguridad y gestión de fronteras se reconoce la necesidad de "*coordinar las actividades de los organismos estatales pertinentes para garantizar la seguridad de las fronteras estatales*", en general no se especifican cuáles son las actividades que se deben de llevar a cabo.

Sin una definición/especificación clara de actividades, tareas y responsabilidades, la organización y provisión de actividades y operaciones conjuntas, el intercambio de información, el desarrollo de las mejores prácticas (basadas en lecciones aprendidas), la cooperación en programas y cursos de capacitación, el uso común de equipo e infraestructura (donde corresponda) puede provocar fricciones, brechas, duplicaciones y rivalidades al nivel de trabajo.

Las amenazas complejas y peligrosas, como las organizaciones terroristas que trabajan con otras empresas criminales para apoyar sus actividades transfronterizas, requieren una respuesta cooperativa sólida. La colaboración entre servicios civiles, incluidos los guardias y policía de fronteras y las agencias de aduanas, además de los servicios de seguridad, principalmente las fuerzas policiales y de defensa, es la forma más eficaz de maximizar el uso de los recursos, crear un panorama de inteligencia más amplio y responder a las amenazas.

La cooperación interinstitucional no requiere que los organismos creen estructuras formales de supervisión, desarrollen un proceso centralizado de planificación ni homogenicen los organismos para que funcionen y reaccionen de la misma manera. Más bien, se basa en la interacción regular y en el intercambio oportuno de información entre los organismos, incluso durante sus procesos de planificación. El éxito se basa en las buenas relaciones, establecidas a través de una interacción

temprana, amplia y en varios niveles. La cooperación interinstitucional se ve reforzada por plataformas comunes de comunicación, en particular los sistemas de tecnología de la información (TI), ya que facilitan el intercambio de información e inteligencia. Sin embargo, el establecimiento de plataformas de comunicación comunes entre las fuerzas de seguridad intra e interestatales (por ejemplo, radios compatibles) es particularmente difícil.

Los Estados vecinos deberían organizar grupos de trabajo interinstitucionales o centros de función para asegurar los esfuerzos intergubernamentales e interdepartamentales encaminados a fortalecer la seguridad y gestión de fronteras y combatir las amenazas transnacionales, entre ellas el terrorismo, el crimen organizado transfronterizo y los FTF. Estos grupos de trabajo o centros de fusión están en mejores condiciones de responder a las crisis y amenazas inmediatas, ya que se han establecido estructuras responsables para coordinar respuestas eficaces. Se considera una práctica recomendada en el contexto de la cooperación interinstitucional para los servicios de seguridad y gestión de fronteras realizar ejercicios conjuntos periódicos para practicar las estructuras de coordinación y respuesta ya existentes, aprender de los éxitos y fracasos y, seguidamente, abordar cualquier defecto identificado.

Buena práctica 3: Mejorar la cooperación internacional.

El compromiso entre los Estados y la cooperación con organizaciones internacionales, regionales u otras organizaciones multilaterales pueden aumentar el acceso a la información, la investigación, el análisis y la inteligencia, además de ser maneras de fortalecer la rendición de cuentas y mitigar la corrupción. Las organizaciones multilaterales también pueden brindar ayuda en el fomento de capacidades o a encontrar socios para hacerlo. Los foros multilaterales pueden proporcionar entornos neutrales en los que los profesionales pueden crear cooperación en materia de seguridad fronteriza, compartir información y mejorar la coordinación. La comprensión y articulación de responsabilidades específicas entre los funcionarios de las zonas fronterizas también ayudará a mejorar la seguridad. En las áreas en las que no es posible la demarcación clara de las fronteras, la cooperación entre los organismos fronterizos puede basarse en medidas prácticas, como la notificación de actividades sospechosas en las zonas limítrofes. El buen dominio del idioma local en las zonas fronterizas afectadas, o de cualquier otro idioma utilizado ampliamente por los funcionarios transfronterizos, es fundamental para la calidad y eficacia de la cooperación.

En la reunión especial celebrada en Madrid en julio de 2015 por el Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad (CCT) sobre la contención del flujo de FTF se consideraron las medidas adoptadas por los Estados miembros desde la aprobación de la resolución 2178 (2014) por el Consejo de Seguridad. El Consejo exhorta específicamente a los Estados Miembros a que, en el párrafo 11 de la parte operativa de la resolución 2178, "*mejoren la cooperación internacional, regional y subregional, [...] a fin de prevenir los viajes de combatientes terroristas extranjeros desde o a través de sus territorios, [...], y cumpliendo otras obligaciones dimanantes del derecho internacional;*". En consecuencia, los Estados deberían adoptar medidas apropiadas para llevar efectivamente ante la justicia a los autores de crímenes relacionados con el terrorismo.

Los Estados deben revisar y actualizar periódicamente las listas nacionales y regionales de sanciones, según corresponda, y asegurarse de que se distribuyan regularmente las Listas de Sanciones de las Naciones Unidas, en particular la Lista de Sanciones de la ONU contra el EIIL (Dáesh) y Al-Qaida, además de las prácticas de aplicación, basadas en las resoluciones 1267 (1999), 1373 (2001) y 2253

(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 de las Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán (RCSNU 1267) S/RES/1267 (15 de octubre de 1999); Resolución 2253 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas (RCSNU 2253) S/RES/2253 (17 de diciembre de 2015); RCSNU 1373, nota 4 *supra*.

⁸ Véase también buena práctica 8, nota 5 *supra*.

⁹ La solución del software de la Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y los Delitos (ONUDD) para la gestión de casos de investigación, goCASE, forma parte de la familia de productos de software "go" de la oficina gubernamental, que ha sido elaborada por

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:

- Reuniones regulares de rutina e intercambio de información (es decir, al nivel local, regional, nacional)¹⁰;
- Análisis de riesgos y evaluaciones de amenazas¹¹;
- Patrullas conjuntas y/o coordinadas a lo largo de las fronteras "verdes" y "azules" (según corresponda)¹²;
- Los PCF conjuntos (*enfoque de ventanilla única*)¹³;
- Nombramiento de funcionarios de contacto e intercambio de funcionarios de enlace¹⁴;
- Establecimiento de Centros de Cooperación Fronteriza bi o multinacionales (BCC¹⁵, por sus siglas en inglés);
- Operaciones de búsqueda¹⁶;
- Capacitación y ejercicio;
- Planes de alerta de emergencia en caso de intervención de crisis y gestión de desastres:
 - Apoyo mutuo en la gestión transfronteriza de desastres (por ejemplo, incendios, inundaciones, desastres ambientales transfronterizos, etc.).

Buena práctica 4: Desarrollar y establecer programas integrales de vigilancia de zonas fronterizas remotas.

Se requiere una vigilancia eficaz de las zonas fronterizas, tanto remotas como adyacentes a los puertos oficiales de entrada (es decir, los PCF de carreteras, los PCF de ferrocarril, los puertos y aeropuertos), para evitar que las personas se desvíen de los PCF oficiales a fin de eludir controles, trafiquen productos de contrabando, se infiltren para llevar a cabo un ataque terrorista, o intenten entrar o salir ilegalmente del territorio de un Estado.

Una presencia amplia y constante de agentes fronterizos en una zona determinada disuade a los terroristas y los FTF, y también puede ayudar a prevenir otras actividades delictivas transfronterizas, y fomenta la capacidad de resiliencia en las comunidades limítrofes contra la influencia de los grupos

el Servicio de Tecnología de la Información (TI): Equipo de Soluciones para la Aplicación de la Ley, como un instrumento integrado de gestión y análisis de casos de investigación para los organismos gubernamentales encargados de hacer cumplir la ley, de investigar, de inteligencia y de enjuiciar a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas.

¹⁰ Véase también buena práctica 7, nota 5 *supra*.

¹¹ Véase también buena práctica 12, *ibid*.

¹² Véase también buena práctica 10, *ibid*.

¹³ Véase también buena práctica 14, *ibid*.

¹⁴ Véase también buena práctica 9, *ibid*.

¹⁵ Véase también buena práctica 8, *ibid*.

¹⁶ Véase también buena práctica 11, *ibid*.

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 busquen 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 y coordinación con una serie de servicios de inteligencia, organismos encargados de hacer cumplir la ley e iniciativas del sector privado. El desarrollo de un *Programa de Monitoreo de Fronteras* puede apoyar significativamente los servicios fronterizos nacionales, al proporcionar información relevante para proteger y controlar las fronteras de manera efectiva.

- participar en el establecimiento de acuerdos de trabajo consultivo y de cooperación y fomentar su desarrollo;
- alentar a las autoridades regionales y locales de seguridad y gestión de fronteras (BSM) a que se involucren con sus comunidades locales para determinar sus necesidades y educarlas sobre el papel de las autoridades de BSM.

Buena práctica 5: Comprometerse con las comunidades fronterizas y empoderarlas como contribuyentes clave en la seguridad y gestión de fronteras.

El compromiso con las comunidades que viven en zonas fronterizas remotas y los nómadas que vagan por zonas limítrofes deshabitadas puede contribuir a generar información que permita crear una conciencia situacional integral y ayudar a los funcionarios a distinguir entre los movimientos "habituales" y los que están fuera de lo común o son sospechosos. Las comunidades fronterizas y los nómadas poseen vastas cantidades de conocimientos íntimos sobre la zona, las características del terreno, las posibles redes criminales y grupos terroristas que operan en el área, sus lugares de escondite y reunión y otras cuestiones de seguridad, y pueden proporcionar información pertinente a los servicios de fronteras.

El compromiso con las comunidades fronterizas y los nómadas puede ayudar a conectar áreas fronterizas remotas con agencias gubernamentales a nivel central. Por lo tanto, las comunidades fronterizas deben estar informadas sobre cómo los delitos comunes, como el contrabando de bienes cotidianos en el mercado negro, proporcionan fondos tanto a los grupos del crimen organizado transfronterizos como a las organizaciones terroristas.

Las agencias encargadas de hacer cumplir la ley fronteriza, que se conectan con las comunidades mediante una mejor comprensión de las amenazas de las fronteras compartidas y los impactos que estas amenazas causan a nivel local, pueden ayudar a crear resiliencia en esas comunidades contra la influencia criminal. El concepto de *Policía Comunitaria de Fronteras* debería tomarse como un instrumento crucial, en el que las autoridades fronterizas puedan sensibilizar a las comunidades limítrofes sobre las amenazas que plantean el crimen organizado y el terrorismo transfronterizo, y organizar y participar en reuniones periódicas con los representantes de dichas comunidades.¹⁸ También es importante considerar los impactos económicos de las políticas y los procedimientos de la seguridad fronteriza en la comunidad local para garantizar la sostenibilidad y considerar proyectos de desarrollo que ayuden a tender puentes entre las comunidades transfronterizas y a crear confianza con las autoridades, impedir que dependan o reduzcan gradualmente su dependencia de otros grupos no estatales y se crean entornos hostiles para dichos grupos.

La falta de afiliación nacional de las comunidades fronterizas a su Estado puede crear posibilidades de explotación por parte del crimen organizado y las organizaciones terroristas y facilitar la radicalización de la violencia. A fin de evitar tales acontecimientos, los Estados deberían aplicar activamente políticas sociales y económicas para ayudar a integrar a esas comunidades a la identidad y el gobierno nacionales. Las comunidades deben tener acceso a sistemas adecuados de salud, educación y asistencia social, además de beneficiar de la seguridad de los servicios gubernamentales pertinentes y de una infraestructura básica para mantener sus medios de vida.

Las medidas para generar confianza son esenciales. A medida que las tribus nómadas y las

¹⁸ Véase también buena práctica 6, nota 5 *supra*.

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 mercados situados del otro lado y fuera de los PCF oficiales por motivos comerciales y familiares, las autoridades estatales podrían explorar opciones para la emisión de tarjetas de identificación únicamente para miembros de dichas comunidades y registros para miembros de tribus nómadas, lo que dará derecho a los titulares a cruzar fronteras fuera de los PCF oficiales basados en acuerdos bilaterales y/o multilaterales. Estas tarjetas de identificación también permitirían a los guardias de fronteras identificar a cualquier otra persona que no esté afiliada a las comunidades fronterizas y/o tribus nómadas para realizar una inspección más detallada.

La comunicación y la cooperación entre los servicios fronterizos vecinos y las agencias encargadas de hacer cumplir la ley pertinente, y la coordinación de las actividades dentro y a través de un Estado, son elementos inevitables y fundamentales para prevenir eficazmente las amenazas transnacionales y combatir el terrorismo, los FTF y la delincuencia transfronteriza. Las empresas del sector privado, incluida la industria, y sus homólogos del otro lado de la frontera deben integrarse en los procesos de intercambio de información y programas de enlace.

Esto puede facilitar el fomento de confianza mutua con los servicios fronterizos nacionales y aumentar la inteligencia y el intercambio de información a través de diversos medios, incluida la sensibilización del público.

Buena práctica 6: Desarrollar e implementar programas de Vigilancia Policial Comunitaria de Fronteras.

En general, la Policía Comunitaria de Fronteras es un método de vigilancia policial que promueve estrategias organizativas que facilitan el uso sistemático de asociaciones y técnicas de resolución de conflictos, para abordar de manera proactiva las condiciones inmediatas que dan lugar a cuestiones de seguridad pública como los delitos, el desorden social y el temor a la delincuencia.

Una opinión favorable para la asociación con las comunidades fronterizas para mejorar la seguridad y gestión de fronteras tomaría en consideración que la seguridad de los ciudadanos es de suma importancia y que los servicios fronterizos nacionales deberían comprometerse con las comunidades limítrofes sobre la base de la asociación y el diálogo con todas las partes interesadas, mediante un enfoque participativo para una gestión mejorada de la seguridad fronteriza, lo que significa que tanto los funcionarios como los ciudadanos tienen responsabilidades en el manejo eficaz de las fronteras.

La Vigilancia Policial Comunitaria de Fronteras, es decir, la colaboración entre las autoridades nacionales de seguridad y gestión de fronteras y una comunidad fronteriza, promueve esfuerzos de colaboración y cooperación entre los servicios fronterizos nacionales y las comunidades limítrofes para identificar, prevenir y resolver de forma más eficaz y efectiva los problemas relacionados con las amenazas transnacionales en general, y el terrorismo, los FTF y el crimen organizado transfronterizo en particular. *La Vigilancia Policial Comunitaria de Fronteras* también aborda la seguridad pública, el desorden o el deterioro social de las comunidades limítrofes con el fin de mejorar la vida de dichas

comunidades basándose en el hecho de que la seguridad fronteriza es la seguridad humana.

La Vigilancia Policial Comunitaria de Fronteras y la gestión de la policía fronteriza orientada hacia las comunidades limítrofes facilitan enfoques estratégicos de dicha policía que se centran en los vínculos de construcción de las fuerzas del orden público (en este caso con los guardias y policía fronterizos estatales, el servicio de aduanas y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley que participan en la gestión y seguridad de fronteras) y trabaja estrechamente con miembros de estas comunidades.

La Vigilancia Policial Comunitaria de Fronteras favorece la descentralización y se enfoca en las comunidades fronterizas. Los agentes de fronteras viven y trabajan, en un área determinada, en colaboración proactiva con las comunidades limítrofes, incluidos los líderes comunitarios informales, para ayudar a prevenir la delincuencia transfronteriza e identificar y resolver problemas y fomentar la apropiación de los desafíos regionales. La mejora del acceso de las comunidades limítrofes a los servicios gubernamentales y sociales, particularmente en zonas fronterizas remotas, es un beneficio extendido de la *Vigilancia Policial Comunitaria de Fronteras*. El no considerar a las comunidades fronterizas como parte de la estructura de seguridad local o nacional, y no establecer cierto grado de confianza hacia los proveedores de seguridad, puede acarrear una proliferación de actividades transfronterizas relacionadas con el crimen organizado y el terrorismo. A menudo, las comunidades fronterizas son vulnerables a las sacudidas económicas y a la delincuencia, y un sentimiento de privación de derechos o el temor a los proveedores de seguridad de fronteras puede convertir esta vulnerabilidad en una oportunidad para los actores nefastos. La participación de las comunidades fronterizas en marcos de política de seguridad más amplios podría incluir un acercamiento a las comunidades del otro lado de la frontera, siempre que sea posible (por ejemplo, los nómadas).

Donde sea factible, el reclutamiento de las fuerzas de patrulla fronteriza dentro de las poblaciones locales es un medio principal de aprovechar los recursos comunitarios, dada su comprensión profunda del entorno local, la cultura y las tradiciones, los idiomas y la geografía, y las redes personales de familiares y amigos que pueden ayudar a proporcionar información desde un área amplia. La inclusión de mujeres funcionarias en las unidades de gestión y seguridad de fronteras también tendría un impacto positivo en un mejor compromiso con las comunidades fronterizas. Asimismo, es importante capacitar a estos equipos de *Policía Comunitaria de Fronteras* en las áreas en las que patrullarán.

Un enfoque orientado a la *Vigilancia Policial Comunitaria de Fronteras* para combatir el terrorismo, los FTF y los grupos del crimen organizado transfronterizo, debería enfocarse, entre otras cosas, en:

- fortalecer la confianza y aumentar la colaboración entre las comunidades fronterizas y los servicios de seguridad y gestión de fronteras (BSM);
- mejorar el compromiso con las comunidades locales y los líderes comunitarios;
- involucrar a las comunidades fronterizas en la elaboración, implementación y evaluación de diversas estrategias y planes de acción, políticas y medidas relacionadas con la seguridad y gestión de fronteras (BSM);
- crear zonas de libre comercio en beneficio de las comunidades fronterizas (económicas y comerciales);
- en dar una orientación intergubernamental al desarrollo socioeconómico de las comunidades fronterizas;
- sensibilizar a los medios de comunicación sobre las buenas prácticas en la presentación de informes sobre cuestiones relacionadas con la seguridad y gestión de fronteras (BSM), el

- terrorismo, los FTF y el crimen organizado transnacional;
- tener en cuenta los profundos vínculos comunitarios a través de las fronteras;
- establecer un diálogo con todos los elementos de las comunidades fronterizas (incluidos los jefes tribales, diferentes grupos étnicos, líderes religiosos y nómadas) y representantes de la sociedad civil;
- La seguridad fronteriza es la seguridad humana: La lucha contra el terrorismo, los FTF y los grupos organizados transfronterizos "deberían tener en cuenta las preocupaciones relacionadas con la comunidad fronteriza y reforzar la seguridad del Estado". *La Vigilancia Policial Comunitaria de Fronteras* no puede entenderse como una herramienta independiente para prevenir el terrorismo y frenar el flujo de los FTF y luchar contra el crimen organizado transfronterizo;
- *La Vigilancia Policial Comunitaria de Fronteras* no debe considerarse como una alternativa a las responsabilidades del Estado en el área de la seguridad y gestión de fronteras (BSM), sino como un componente complementario de las políticas de dicha área;
- *La Vigilancia Policial Comunitaria de Fronteras* debería ser una parte importante de una estrategia nacional de gestión de fronteras y de un PAN.

Los principios clave de la *Vigilancia Policial Comunitaria de Fronteras*, entre otros, los siguientes:

- Responsabilidad e integridad de los organismos nacionales de seguridad y gestión de fronteras (BSM);
- Disponibilidad, visibilidad y accesibilidad de las autoridades nacionales de seguridad y gestión de fronteras (BSM) para las comunidades fronterizas y las tribus nómadas;
- Enfoques y políticas orientados a los servicios de comunidad fronteriza (las autoridades nacionales de seguridad y gestión de fronteras (BSM) deberían actuar como proveedores de servicios);
- Atención a las preocupaciones de las comunidades fronterizas y respuestas adecuadas a sus necesidades;
- Derechos humanos y respeto por todos los miembros de la comunidad fronteriza.

Buena práctica 7: Desarrollar e implementar programas y mecanismos de intercambio de información de seguridad y gestión de fronteras (BSM).

Una comunicación clara y precisa, así como un intercambio proactivo de información entre funcionarios de la policía/guardia fronteriza y los servicios aduaneros, son aspectos fundamentales para una cooperación exitosa y una coordinación eficaz de las actividades, tanto en los PCF como a lo largo de las fronteras.

Por consiguiente, cualquier barrera al intercambio de información pertinente debe abordarse y solucionarse, ya que son obstáculos para una seguridad y gestión de fronteras (BSM) eficaz. El intercambio oportuno y preciso de información está relacionado con casi todas las áreas de cooperación en términos de flujo de pasajeros y carga, investigaciones, análisis de riesgos, patrullaje y compromisos operativos transfronterizos especiales.

El intercambio de información no es solo una cuestión que se limita a la cooperación entre funcionarios de policías/guardias fronterizos y los servicios aduaneros. Muchas de las bases de datos utilizadas por esas instituciones se encuentran en muchos casos dentro de los sistemas de información del Ministerio del Interior y del Ministerio de Hacienda. Por lo tanto, el éxito de la cooperación requiere un formato

más amplio para intercambiar información pertinente que implique a estas instituciones y a sus diversas agencias (es decir, policía penal, unidades de crimen organizado, servicios de inteligencia, servicios de inmigración, autoridades del régimen de visados).

A lo largo del amplio espectro de comunicación e intercambio proactivo de información, deben mencionarse al menos cuatro categorías diferentes, a saber, el intercambio de información "*a petición*" y "*ad hoc*" por un lado, y, por otro lado, el "*intercambio periódico y continuo a través de bases de datos conjuntas*".

El intercambio de información "*a petición*" y "*ad hoc*" es el enfoque más común establecido entre los Estados, que han desarrollado una cooperación transfronteriza que funciona bien. La información compartida se refiere principalmente a incidentes, casos de investigación o información de inteligencia específica (por ejemplo, migración irregular, crimen organizado transfronterizo). El intercambio "*periódico*" de información incluye varias operaciones diarias o mensuales, análisis de riesgos o informes de inteligencia compartidos entre agencias fronterizas. El "*intercambio continuo a través de bases de datos conjuntas*" depende de acuerdos bilaterales o multilaterales entre organismos fronterizos estatales y de la compatibilidad de las normas técnicas.

En los planos regional y local, los jefes de los distritos y puestos fronterizos y PCF deberían garantizar periódicamente la comunicación y el intercambio de información, entre otras cosas, así como entre los profesionales fronterizos, sobre una base "*ad hoc*". En el plano operativo, las reuniones conjuntas deberían celebrarse idealmente a diario, de acuerdo con el volumen de trabajo y los temas pertinentes que se debatirán. Los jefes de policía/guardia fronteriza y de los servicios de aduanas deberían celebrar reuniones informales y semanales, y también reuniones más formales una vez al mes.

Además, el desarrollo de un sistema eficaz de intercambio de información para conectar a las comunidades limítrofes con los servicios fronterizos estatales es crucial y un elemento crítico de los sistemas integrales de gestión y seguridad de fronteras. Las campañas de concientización pública en términos de "*conozca a sus vecinos, si ve algo, repórtelo en consecuencia*" concientizarán a los ciudadanos y a las comunidades fronterizas para que estén alerta y puedan detectar posibles amenazas por parte de grupos terroristas y otros delincuentes peligrosos, para una respuesta inmediata.

Los números de línea directa son útiles, pero al diseñar el sistema los profesionales deben considerar la importancia de contar con la infraestructura para triar y dirigir las llamadas a la agencia correcta y responsable a nivel local. Los centros que albergan las líneas directas deben clasificar las llamadas entrantes de modo que la información que es procesable al instante sea tratada con la más alta prioridad y dirigida a la agencia operativa que corresponda de inmediato.

Es importante que quienes reportan la información, especialmente en zonas remotas, vean el resultado de sus esfuerzos por denunciar actividades fronterizas sospechosas o delictivas. Hay que tener cuidado con generar "*fatiga por parte de los que llaman*", efecto que puede resultar de una sobrecarga de números de "líneas directas" de diferentes organismos encargados de hacer cumplir la ley fronteriza, en las comunidades limítrofes, lo que, a su vez, puede prestarse a confusión e instrucciones erróneas.

Puede utilizarse la conciencia pública general y específica para mejorar la comprensión del sistema. Los servicios fronterizos también podrían hacer un seguimiento con los que llaman para avisarles de las medidas que se tomaron y cómo su información ayudó a mejorar la seguridad. Esto ayuda a las agencias fronterizas estatales a construir y mantener la confianza, la colaboración, la relación, la

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 inglés) tienen como objetivo lograr la mejor utilización de los recursos o el empleo de las agencias fronterizas de una autoridad estatal por otra. Los BLO a menudo proporcionan experticia técnica o de su organización matriz y están integrados en otras organizaciones para proporcionar coordinación cara a cara e intercambio de conocimientos.

La cooperación con los servicios fronterizos vecinos fuera de la jurisdicción nacional debe entenderse como parte integrante de las estrategias y planes de acción de los Estados en materia de seguridad y gestión de fronteras. Uno de los objetivos principales es intensificar la cooperación bilateral existente entre los Estados vecinos, y también con los Estados de origen y de tránsito para la migración irregular. Al igual que con otras actividades nacionales relacionadas con la seguridad y gestión de fronteras, la cooperación externa se basa principalmente en los resultados de los análisis y la gestión de riesgos. La creación de relaciones externas mediante la asignación de los BLO es una herramienta valiosa para manejar eficazmente la migración irregular, detectar documentos de viaje falsificados, reconocer a los viajeros que tienen en su posesión documentos de viaje auténticos emitidos para otras personas y luchar contra el crimen organizado transfronterizo de acuerdo con la estrategia nacional de gestión de fronteras y el PAN.

Los BLO pueden ser enviados a agencias ejecutivas de cumplimiento de la ley fronteriza y/o servicios aduaneros que trabajan en las fronteras marítimas y terrestres y los aeropuertos correspondientes, además de la guardia costera. Pueden asesorar y apoyar a los funcionarios de las agencias fronterizas del Estado asociado en cuanto a las normas y medidas de vigilancia y control en las fronteras internacionales a petición de ellos, y de acuerdo con la autoridad anfitriona y de conformidad con su marco jurídico y sus procedimientos operativos estandarizados (POE). Los BLO pueden observar y recopilar evidencia basada en declaraciones de sospechosos y acusados o en informes de testigos para establecer una relación de presunción con la migración irregular y la delincuencia transfronteriza (es decir, contrabandistas y traficantes de personas). Los BLO no deben llevar a cabo ninguna tarea relacionada con la soberanía del Estado socio y, para ser más eficaces, deben ser colocados principalmente en los PCF y en los tramos de la frontera que son de especial interés en términos de delincuencia transfronteriza y prevención de amenazas transnacionales.

Las actividades de los BLO deben ser sin perjuicio de la soberanía del Estado asistido; el derecho interno y las normas administrativas no deben verse afectados por el desempeño de sus tareas.

En cada caso se deben cumplir las tareas formuladas de los BLO:

- de conformidad con la legislación nacional;
- en estricto cumplimiento de las regulaciones específicas contenidos en los diversos acuerdos bilaterales que, en caso necesario, pueden complementarse con disposiciones más específicas;
- de acuerdo con las autoridades del Estado anfitrión y de conformidad con sus instrucciones.

Los BLO, que son designados alternativamente por la policía/guardia fronteriza y los servicios de aduana, suelen tener acceso a todas las bases de datos y los sistemas de ambos organismos. Por lo tanto, los BLO desempeñan un papel central en la cooperación interinstitucional, la cooperación internacional y el intercambio de información, y las unidades especializadas que trabajan en compromisos operativos transfronterizos pueden ponerse en contacto entre sí directamente.

Buena práctica 10: Realizar patrullas transfronterizas conjuntas y coordinadas, y ejercicios conjuntos de operaciones interinstitucionales e interdisciplinarios.

La coordinación de actividades de vigilancia fronteriza entre los Estados vecinos de conformidad con la legislación nacional y basada en acuerdos mutuos (por ejemplo, mediante memorandos de entendimiento) es crucial para una cooperación transfronteriza eficaz.

Las *patrullas conjuntas* son equipos de patrullaje de fronteras, que consisten en dos o más agentes fronterizos de Estados vecinos y, por consiguiente, procedentes de diferentes servicios fronterizos estatales (es decir, policía/guardias de fronteras, servicio de aduanas, guardia costera), realizan patrullas conjuntas de conformidad con la legislación constitucional y nacional. Las *patrullas conjuntas* han demostrado ser útiles durante mucho tiempo y, a la vez, son un signo visible de buena cooperación y confianza mutua.

El *patrullaje coordinado* significa que las unidades de patrulla fronteriza de un Estado patrullan a lo largo de la frontera del Estado vecino, y cubren los intereses y compromisos jurídicos de ambos Estados. Las patrullas se alternarán en cada Estado de común acuerdo entre las agencias de frontera interesadas del Estado (es decir, guardias fronterizos, policía fronteriza, servicio de aduana, a veces servicio militar).

El *patrullaje mixto* describe a los equipos de patrullaje de fronteras que consisten en oficiales fronterizos que provienen de diferentes servicios (por ejemplo, guardias fronterizos, policía de fronteras, servicio de aduana), ya sea al nivel nacional como internacional (transfronterizo). Las *patrullas mixtas* ayudan a compartir conocimientos especializados e información, a fomentar la confianza y a desarrollar la cooperación transfronteriza entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley.

Se deberían organizar y llevar a cabo *actividades conjuntas de funcionamiento interinstitucional e interdisciplinarias*, con la participación de las agencias fronterizas pertinentes de los Estados de una región, según corresponda, en cooperación con los socios externos. Tales ejercicios pueden desarrollarse de manera individual y se pueden personalizar, según sea necesario. Los ejercicios podrían incluir varias secciones centradas en las estrategias de gestión fronteriza a nivel nacional y regional, cuestiones estratégicas regionales de seguridad transfronteriza, revisión de las políticas nacionales sobre la cooperación con la seguridad y gestión de fronteras (BSM), desarrollo de marcos de ayuda mutua y módulos que enfatizan el papel de los derechos humanos y la participación de la comunidad en áreas fronterizas porosas. Además, los ejercicios podrían abordar la consulta de gestión de mando de incidentes, proporcionar capacitación a los comandantes de incidentes para operar bilateral y regionalmente, y abordar los planes de implementación de seguridad transfronteriza en la conducción de operaciones tácticas. Las operaciones y consultas conjuntas de interceptación táctica de patrullas fronterizas pueden abordar las habilidades operativas avanzadas necesarias para las operaciones diurnas y nocturnas, incluida la navegación y el rastreo avanzados, la capacitación avanzada en armas de fuego, medicina táctica, puestos de control expeditos, desarrollo de información y operaciones rápidas de interdicción.

Las lecciones aprendidas de esos ejercicios demuestran la importancia de una cooperación interinstitucional sólida a nivel nacional y transfronterizo, a fin de responder con eficacia a incidentes graves de seguridad y resaltan la necesidad de una comunicación eficaz entre las estructuras de mando y de control.

Buena práctica 11: Definir los parámetros para el compromiso operativo transfronterizo.

Las operaciones conjuntas entre las agencias encargadas de hacer cumplir la ley en las fronteras, tanto a nivel nacional como transfronterizo, son de vital importancia, ya que proporcionan oportunidades para una coordinación y cooperación eficaces y efectivas. Las autoridades estatales implicadas en

cuestiones relacionadas con la seguridad y gestión de fronteras entre regiones pueden tener un concepto distinto entre sí del término "*compromiso operativo transfronterizo*", pero generalmente este se refiere a una serie de actividades que no se llevan a cabo de forma rutinaria, sino que se planifican y tienen lugar durante un plazo más largo, con un mayor grado de complejidad/coordiación, o en un territorio más amplio.

Las operaciones conjuntas podrían variar desde controles detallados hasta un compromiso de operaciones transfronterizas a gran escala destinadas a interceptar los canales de tráfico y contrarrestar las amenazas transnacionales. Además, tal compromiso operacional transfronterizo podría tener lugar en un punto de cruce de frontera (PCF) importante, a nivel nacional, o incluso entre las fronteras e involucrar a varios organismos de aplicación de la ley de los Estados implicados en cuestiones relacionadas con la seguridad y gestión de fronteras (BSM). Las operaciones conjuntas podrían incluir la patrulla y vigilancia de las fronteras mediante la utilización de unidades móviles conjuntas.

Las operaciones conjuntas tienen beneficios obvios, tanto en términos de eficacia como de eficiencia. Por lo general, se logra una mayor eficacia porque todas las instituciones involucradas pueden aportar información basada en la inteligencia y/o recursos que hacen que su impacto sea mucho mayor. El hecho de que la autoridad competente se encuentre in situ crea una mayor eficacia, lo que le permite encargarse de inmediato de más procedimientos si, en el transcurso de una *intervención operativa transfronteriza*, se descubre un delito que entra dentro de su competencia.¹⁹ Esto ahorra el largo proceso de preparación de documentación para casos penales y simplifica el procedimiento de entrega posterior a la autoridad responsable. Otros beneficios de las operaciones conjuntas incluyen la centralización de recursos de personal y equipo técnico pertinente.

La coordinación eficaz y la estrecha cooperación en la esfera de la *participación operacional transfronteriza* requieren la concertación de acuerdos bilaterales o multilaterales. En particular, cuando existen grandes distancias entre asentamientos, en muchas regiones fronterizas –como en las regiones del Cuerno de África y el Sahel–, los acuerdos deberían abordar, entre otras cosas, los siguientes puntos centrales en relación con el compromiso operacional transfronterizo:

- La estipulación de la distancia permisible dentro del Estado vecino bajo la cual puede tener lugar el compromiso operativo transfronterizo;
- La determinación de la autoridad principal, que coordina las primeras medidas sobre el compromiso operativo transfronterizo y su duración;
- La duración de la respuesta de las primeras medidas a una amenaza a la seguridad transfronteriza;
- Formulación de las contramedidas adecuadas que pueden llevarse a cabo (por ejemplo, por tierra o con apoyo aéreo o marítimo, si fuera necesario);
- Cómo un Estado puede buscar el traslado de un sospechoso detenido del otro Estado;
- Intercambio de información en relación con el progreso de las investigaciones y sus resultados en relación con la actividad operativa transfronteriza;
- Identificación de puntos de contacto oficiales específicos, para que los funcionarios de fronteras sepan exactamente a quién notificar y con quién involucrarse en varios escenarios.

¹⁹ Por ejemplo, un perpetrador que fue detenido por guardias/oficiales de policía de fronteras debido al contrabando de mercancías. Si la Aduana participa en el marco de la intervención operativa transfronteriza, entonces sería fácil entregar al perpetrador a la autoridad estatal responsable para su posterior procesamiento. Otro ejemplo, si los guardias/oficiales de policía de fronteras apresaran a un perpetrador que trafica armas pequeñas y ligeras (SALW, de sus siglas en inglés) de contrabando, o grandes cantidades de drogas, entonces sería responsabilidad de las fuerzas especiales de policía (principalmente la policía penal) en la mayoría de los Estados.

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.

- prever las necesidades relacionadas con los recursos humanos y el equipo para garantizar la seguridad en las fronteras externas;
- desarrollar estrategias para la implementación de planes operativos y tácticos.

Los análisis coherentes y exhaustivos de los riesgos que afectan a la seguridad en las fronteras requieren el desarrollo y la comprensión de indicadores comunes. Las observaciones continuas y la evaluación de dichos indicadores permitirán adoptar medidas eficaces sobre el terreno. El proceso conjunto de análisis de riesgos debe ser sistemático y continuo, con contenido acordado y claramente definido, estructura matriz y medidas para procesar la información pertinente. El análisis facilitará la identificación de los riesgos potenciales que surgen de las fronteras de un Estado y a lo largo de ellas.

El análisis de riesgos puede definir medidas preventivas para reducir la probabilidad de amenazas transnacionales y explorar cuales serían más eficaces para contrarrestar dichas amenazas. El intercambio de información entre los Estados y los servicios fronterizos a través de las fronteras, con respecto a los procesos de toma de decisiones, es importante a nivel estratégico, operativo y táctico. Un objetivo crucial en el ámbito de la gestión de riesgos es desarrollar un marco conceptual que le permita a los Estados Miembros preparar análisis de dichos riesgos. El objetivo es promover una comprensión común del análisis y la gestión de riesgos para explicar cómo esta herramienta puede contribuir a una mayor coherencia en el ámbito de la seguridad y gestión de fronteras, en general, y en el control fronterizo externo, en particular.

La base de todo análisis de riesgos relacionados con la seguridad y gestión de fronteras es la recopilación periódica de datos estadísticos de los organismos nacionales fronterizos encargados del cumplimiento de la ley. Los indicadores clave recopilados a través de las autoridades nacionales de seguridad y gestión de fronteras son, entre otros, los siguientes:

- Detecciones de cruces ilegales de las fronteras verdes o azules, o elusión de los puntos de cruce fronterizos;
- Rechazos de entrada/salida de viajeros;
- Detecciones de estadía ilegal, tanto en el interior como en el área de control fronterizo de salida;
- Detecciones de traficantes de seres humanos y contrabandistas de personas;
- Reconocimiento de documentos de viaje y visados falsificados;
- Detecciones del uso indebido de documentos de viaje y tarjetas de identificación auténticos;
- Detecciones de documentos de identificación y de viaje obtenidos de manera fraudulenta;
- Decisiones administrativas de retorno y readmisión y/o expulsión;
- Detecciones de tráfico ilegal de drogas;
- Detección de contrabando de productos sujetos a impuestos;
- Detecciones de contrabando de armas pequeñas y ligeras (SALW);
- Información e inteligencia obtenidas en relación con actividades transfronterizas del crimen organizado;
- Flujo de pasajeros (cuando corresponda);
- Datos sobre solicitudes de asilo.

La realización de análisis de riesgos es muy importante para salvaguardar la asignación ideal de recursos relacionados con normas eficaces de control de fronteras en los PCF y la vigilancia fronteriza a fin de brindar niveles y estándares de control uniformes a lo largo de las fronteras externas que

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 la evaluación de la eficacia de un sistema de análisis de riesgos es la correlación entre el número de controles y el número de casos detectados. El objetivo es mantener la diferencia entre estas cifras lo más baja posible. Los Estados deben identificar la agencia principal de seguridad y gestión de fronteras en una variedad de escenarios de amenazas.

Al incluir la participación de una amplia gama de agencias gubernamentales y ministerios en un análisis conjunto de riesgos, los Estados Miembros pueden garantizar un nivel más extenso de compromiso por parte de estas entidades interesadas, incluso cuando el análisis constituye la base de la toma de decisiones.

Buena práctica 13: Crear estrategias y planes de acción nacionales de gestión de fronteras.

El desarrollo y la aplicación de mecanismos eficaces de gestión y control de fronteras, de conformidad con las buenas prácticas y las normas internacionales reconocidas en los puertos de entrada de los Estados, exige la participación de todas las partes interesadas nacionales pertinentes. La aplicación de una Estrategia de Gestión de Fronteras (BMS) requiere un Plan de Acción Nacional (PAN) para describir las actividades pertinentes, entre otras cosas, en las esferas de la protección contra las amenazas transnacionales, las medidas antiterroristas, la lucha contra el crimen organizado transfronterizo, la gestión de los recursos humanos, la educación y capacitación, el equipo técnico, incluidas las campañas de concientización del público y las asociaciones entre el sector público y el privado que serán implementadas de manera conjunta por todas las partes interesadas pertinentes.

Una estrategia de gestión de fronteras proporciona a todo gobierno lo siguiente:

- Una visión integral de la situación actual de la gestión de fronteras;
- Información sobre iniciativas y proyectos relacionados con las fronteras;
- Objetivos estratégicos y operativos, y metas específicas claramente identificadas y definidas;
- Un instrumento con el que movilizar y coordinar más la asistencia internacional.

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 acuerdo comercial.

La estrategia nacional debe formular con claridad los objetivos que se han de alcanzar durante un período de tres a cinco años, mientras que las propuestas de acciones específicas solo deben incluirse

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 con las normas de las partes interesadas e instituciones internacionales, la estrategia de gestión de fronteras (BMS) nacional y otros documentos pertinentes en los que se definen los objetivos estratégicos y operativos, incluida la mejora de la cooperación y coordinación intra e interinstitucional, y la cooperación internacional.

Se identificarán las partes interesadas pertinentes para facilitar, dirigir y supervisar la aplicación del PAN. Esto debería incluir a todos los órganos pertinentes de la administración pública del Estado vecino, además de las organizaciones internacionales que participan en la seguridad y gestión de fronteras, la readmisión y la reintegración, y el tráfico fronterizo en los aeropuertos internacionales.

Un grupo de trabajo interinstitucional (IAWG, por sus siglas en inglés), integrado por los ministerios pertinentes y sus departamentos, se encargará de la implementación del PAN, lo que facilitaría tres áreas principales:

- Mejora de las normas de seguridad y control de fronteras en los puertos de entrada, incluida la gestión, el procesamiento y la protección de datos;
- Una mayor y más fácil circulación de personas y bienes que se controlarán en los puertos de entrada;
- Coordinación de la adquisición (es decir, financiación externa y apoyo de otros donantes) de equipo técnico moderno para verificar los documentos de viaje, el desarrollo de la infraestructura fronteriza, la capacitación y la creación de capacidades relacionadas con el control de fronteras en los puertos de entrada.

Buena práctica 14: Establecer puntos de cruce fronterizos conjuntos.

Los Estados que tienen como objetivo desarrollar conceptos integrales de gestión de fronteras (es decir, *amplios, coordinados, cooperativos, integrados*) reconocen la importancia, a corto y mediano plazo, de intensificar los esfuerzos para mejorar y reconstruir la infraestructura fronteriza del Estado y crear un sistema generalizado de seguridad y admisión de personas, vehículos y mercancías a través de la frontera del Estado.

Los Estados que tengan la intención de modernizar la infraestructura fronteriza estatal y crear un sistema más integrado deberían considerar en el futuro la construcción de puntos de cruce fronterizos (PCF) habilitados por las autoridades competentes de los Estados socios para el cruce de fronteras externas. El intercambio de instalaciones comunes depende en gran medida del tamaño y tipo del PCF y de la reubicación real (por ejemplo, PCF mayor o menor). En los PCF pequeños de los Estados más pequeños, o en los Estados con recursos financieros limitados, la presión para compartir equipos e instalaciones es mayor.

En comparación, los PCF independientes requieren una mayor inversión en infraestructura en cuanto a instalaciones y sistemas de carreteras y su mantenimiento, equipo, energía y más personal, y son más lentos en cruzar por parte de los viajeros. Los PCF conjuntos ahorran dinero y tiempo y recursos humanos, y hacen que las fronteras sean más seguras. Por lo tanto, muchos puertos grandes de entrada en los Estados podrían servir como PCF conjuntos en el territorio de un Estado, que deberían

implementarse solo de acuerdo con las normas internacionales y las buenas prácticas desarrolladas, según la situación geográfica y la infraestructura preexistente, por ubicarse en un territorio estatal.

Entre otros, los controles fronterizos bien coordinados del flujo transnacional de personas y mercancías son el factor de empuje para procedimientos más eficaces y efectivos, pero también para la detección de delitos penales y la prevención de actividades delictivas transfronterizas, que constituyen los elementos centrales de una gestión eficaz en las fronteras externas.

En la mayoría de los puertos de entrada de los Estados, el control de pasaportes (documentos de viaje) y el control aduanero se realizan actualmente en cabinas/posiciones de control aparte e incluso las nuevas son construidas separadamente. Cuando corresponda, los agentes de policía y guardias fronterizos, junto con los funcionarios de aduana, deberían considerar la posibilidad de llevar a cabo controles conjuntos o coordinados de manera más eficiente en los PCF, para promover la sincronización de actividades de verificación y evitar el doble chequeo de viajeros, vehículos y documentos de viaje.

Por lo tanto, una serie de factores determinan las necesidades específicas de una cooperación eficaz en los PCF conjuntos, como la planificación estratégica, la comunicación proactiva y el intercambio de información, la coordinación de los procedimientos del flujo de trabajo en los PCF, el análisis de riesgos, las investigaciones penales, las operaciones conjuntas, el control fuera de los PCF (es decir, las zonas adyacentes), la contingencia/emergencia, la infraestructura y el intercambio de equipos, capacitación y gestión de recursos humanos.

La gestión de los servicios de frontera puede diferir según el tipo y el tamaño de un PCF, o su configuración institucional, y también puede incluir más organismos encargados de hacer cumplir la ley que tan solo los servicios aduaneros y policías/guardias fronterizos (por ejemplo, servicios de inmigración, servicios veterinarios y fitosanitarios²¹) en el PCF. En el trabajo diario, las actividades más comunes son la coordinación de los controles de personas y vehículos que requieren especial atención (es decir, el control selectivo y los controles detallados), la coordinación del espacio disponible y la coordinación del personal especializado (por ejemplo, los adiestradores de perros rastreadores).

"*Ventanilla única*" es el enfoque estratégico de los servicios estatales para llevar a cabo todas las actividades necesarias y los trámites burocráticos relacionados con los procedimientos administrativos nacionales (por ejemplo, los viajeros se detienen una sola vez en los PCF para mostrar sus documentos de viaje en los puntos de salida y entrada).

"*La ventanilla única*" permite a los operadores económicos presentar electrónicamente y una sola vez toda la información requerida por la legislación aduanera y no aduanera para los movimientos transfronterizos de mercancías.

Buena práctica 15: Identificar la corrupción como un riesgo serio para una seguridad y gestión de fronteras eficaz y sólida.

²¹ Un programa fitosanitario realiza un seguimiento de la inspección de los productos agrícolas y certifica el cumplimiento de las normas reglamentarias y regulatorias de las plantas de los Estados importadores. Esta capacidad proporciona una mayor seguridad, funciones de presentación de informes y capacidades de supervisión de los productos exportados.

La corrupción se reconoce como un riesgo común para una gestión y seguridad de fronteras efectiva, y socava los esfuerzos generales para la implementación de políticas de seguridad y gestión de fronteras sólida y coherente. Cualquier nivel de corrupción se entiende como una amenaza directa a la seguridad nacional e internacional. Las normas deficientes de gobernanza y la corrupción endémica son un impedimento importante para el libre desplazamiento y el comercio, disminuyen los niveles de inversión extranjera, son la causa de problemas de derechos humanos para los viajeros y son un factor importante en la alineación de las comunidades fronterizas.

La corrupción genera muchos impactos negativos en varios aspectos de la seguridad y gestión de fronteras (BSM), y crea un terreno fértil para la explotación y degradación de una BSM efectiva. En consecuencia, el impacto de la corrupción en relación con la seguridad y gestión de fronteras de conformidad con el Estado de Derecho socava los esfuerzos de los Estados para contrarrestar eficazmente el crimen organizado transfronterizo, el terrorismo y el flujo de combatientes terroristas extranjeros (FTF). Las organizaciones terroristas y los grupos del crimen organizado explotan las vulnerabilidades derivadas de prácticas corruptas dentro de sistemas debilitados de seguridad y gestión de fronteras.

Aumentar la concienciación sobre la corrupción por parte de los funcionarios involucrados en cuestiones relacionadas con la seguridad y gestión de fronteras (BSM), al igual que dentro de las comunidades fronterizas, es clave para su reconocimiento como un enorme riesgo para la seguridad de un Estado, así como para la prosperidad de dichas comunidades. Para hacer frente a estos desafíos, los gobiernos y los servicios fronterizos pueden adoptar un enfoque centrado en la lucha contra la corrupción en algunas esferas gubernamentales, como la verificación de la identidad, la documentación de viajes, la detección de delitos penales y la vigilancia del comercio transfronterizo. Además, los servicios fronterizos deberían fortalecer su aspiración de integridad mediante la elaboración de un código integral de conducta para consolidar su posición y reputación dentro de sus sociedades.

Por lo tanto, se reconoce que las actividades integrales de prevención son fundamentales en la lucha contra la corrupción, y que todas las actividades de anticorrupción tienen el potencial de desempeñar un papel preventivo.²² Las campañas de concientización al público, en general, y a las comunidades fronterizas, en particular, y la capacitación de los profesionales de fronteras pueden sensibilizar sobre el costo de la corrupción. Además, reduciría la tolerancia de la sociedad hacia ella, y, en particular, alentaría a las comunidades fronterizas y a los viajeros a denunciar las actividades ilegales, con lo que se reduciría la incidencia del fenómeno. La investigación y el enjuiciamiento efectivos de los delitos relacionados con la corrupción no solo garantizan un castigo retroactivo, sino que también pueden disuadir a los delincuentes potenciales de participar en esas prácticas en el futuro.

De manera general, se considera que las actividades más comúnmente asociadas con las funciones de prevención de la corrupción incluyen lo siguiente:

- Diagnóstico, investigación y propuestas de reformas legislativas;
- Desarrollo de políticas, estrategias y planes de acción anticorrupción para su implementación;
- Coordinación, supervisión y evaluación de la implementación de las políticas anticorrupción;
- Difusión de conocimientos sobre la prevención de la corrupción y promoción de la cooperación internacional;

²² UNODC *Prevention – An Effective Tool to Reduce Corruption* (1999); Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) *Council Recommendation on Bribery and Officially Supported Export Credits* (2006).

- 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. Los servicios fronterizos y las aduanas deberían considerar la posibilidad de incorporar la lucha contra la corrupción como tema principal en los módulos de capacitación de los funcionarios de primera línea y en los programas de capacitación en gestión, haciendo hincapié en su costo potencial para la seguridad nacional. Además, deberían explorarse modelos para elaborar códigos de conducta y ética a nivel estratégico, operativo y táctico.

Entre otras cosas, el establecimiento de PCF conjuntos (es decir, *de ventanilla única*²³), los ajustes salariales para los funcionarios fronterizos y los pagos en línea para reducir el uso de dinero en efectivo podrían ayudar a los Estados a disminuir la corrupción en el contexto de la gestión y seguridad de fronteras. La introducción de sistemas de *Ventanilla única*²⁴ en los Estados Miembros sería un gran paso adelante en todos los aspectos, y debería contribuir a establecer un entorno propicio real para el aumento del comercio y la inversión extranjera directa. También pueden ayudar a abordar la cuestión de la corrupción, especialmente si pueden pasar con el tiempo a sistemas de pago en línea que garanticen registros electrónicos de auditoría y que reduzcan la necesidad de dinero efectivo en las fronteras. El compromiso con el sector privado también puede generar responsabilidad dentro de las agencias de seguridad y gestión de fronteras. Los gobiernos pueden además introducir mecanismos para denunciar la corrupción en zonas fronterizas remotas y así facilitar el acceso de las comunidades limítrofes a las agencias de fronteras para luchar contra la corrupción.

Los Estados deben tener en cuenta la protección de los denunciantes y contar con un mecanismo eficaz de reporte. Además, deberían considerarse pruebas periódicas de integridad del personal que participa en actividades de control fronterizo. Una mayor cooperación transfronteriza, regional e internacional, así como un mayor compromiso con las comunidades de fronteras, también pueden ayudar a reducir la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas en el campo de la seguridad y gestión de fronteras.

²³ Véase también buena práctica 14, nota 5 *supra*.

²⁴ Véase también buena práctica 14, *ibid*.

Anexo 1: Análisis FODA y diagrama de Campo de Fuerzas.

Utilizar un análisis FODA y los análisis relacionados de Campo de Fuerzas para las brechas y las evaluaciones de necesidades.

La elaboración de un **análisis FODA** (es decir, Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas/Riesgos) facilitará el desarrollo de nuevas formas de identificar métodos adecuados de resolución para las instituciones estatales de gestión y seguridad de fronteras, en relación con la situación actual y futura, de conformidad con las mejores prácticas desarrolladas basadas en las lecciones aprendidas.

- **Fortalezas:** Características de la estructura nacional de seguridad y gestión de fronteras que le dan una ventaja sobre otras;
- **Oportunidades:** Elementos que la estructura nacional de seguridad y gestión de fronteras podría explotar para su ventaja;
- **Debilidades:** Características que colocan la estructura nacional de seguridad y gestión de fronteras en desventaja con respecto a otros;
- **Amenazas** (alternativamente Riesgos): Elementos en el entorno que podrían causar problemas para la estructura nacional de seguridad y gestión de fronteras.

La identificación de las FODA es muy importante para los servicios fronterizos y otras agencias de aplicación de la ley involucradas en la seguridad y gestión de fronteras (BSM), porque proporciona información detallada y completa en relación con el estado actual y los pasos futuros en la planificación para mejorar una BSM efectiva.

Los usuarios del análisis FODA deben formular y responder a preguntas que generen información significativa para cada categoría (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), para que el análisis sea útil y se le pueda encontrar su ventaja competitiva.

Los jefes de los servicios fronterizos nacionales deberían analizar si los objetivos son alcanzables o no, según el análisis de las FODA. Si los objetivos no son alcanzables, deben seleccionar uno diferente y repetir el proceso.

En principio, los análisis FODA tienen por objeto identificar los factores clave, tanto internos como externos, considerados importantes para mejorar la seguridad y la gestión de fronteras de manera eficaz y eficiente. En general, el análisis FODA se puede clasificar en dos áreas principales:

- **Factores internos:** Las fortalezas y debilidades internas de los servicios fronterizos y otras agencias encargados de hacer cumplir la ley que participan en la seguridad y gestión de fronteras;
- **Factores externos:** Las oportunidades y amenazas que presenta el entorno externo a los servicios fronterizos y otras agencias encargados de hacer cumplir la ley que participan en la seguridad y gestión de fronteras.

	Útil para alcanzar el objetivo	Perjudicial para alcanzar el objetivo
Factores Internos de las agencias fronterizas	<p>Fortalezas</p> <p>Ejemplos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los servicios nacionales fronterizos están comprometidos con la vigilancia democrática de fronteras y han proporcionado a sus oficiales una capacitación continua en materia de derechos humanos y cuestiones de género. - Los servicios nacionales de fronteras evalúan el fenómeno del terrorismo y los FTF como una amenaza para las comunidades fronterizas. - Los servicios nacionales de fronteras tienen un conocimiento sofisticado de la configuración y dinámica de las comunidades fronterizas con las que tratan (por ejemplo, tradiciones, rutas nómadas). 	<p>Debilidades</p> <p>Ejemplos</p> <ul style="list-style-type: none"> - La cultura y experiencia policial en las comunidades fronterizas son escasas, o hasta inexistentes, en cuanto a servicios de fronteras. - Los servicios nacionales de fronteras identifican a las comunidades fronterizas y a los nómadas para que se comprometan específicamente como parte de la problemática de luchar contra el terrorismo. - Los funcionarios fronterizos de primera línea malentienden su papel en la recopilación de información para combatir al terrorismo y a los FTF.
Factores Externos de las agencias fronterizas	<p>Oportunidades</p> <p>Ejemplos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los líderes de las comunidades fronterizas han expresado su preocupación por el terrorismo, los FTF y el extremismo violento (EV) a los servicios de fronteras y el deseo de emprender algo por su cuenta contra ello. - Los responsables de la toma de decisiones a nivel gubernamental están comprometidos a luchar contra el terrorismo, los FTF y el EV. - Las agencias encargadas de hacer cumplir la ley que participan en la seguridad y gestión de fronteras reconocen su responsabilidad y la necesidad de cooperar con los servicios fronterizos para prevenir el terrorismo y detener el flujo de FTF. 	<p>Amenazas (riesgos)</p> <p>Ejemplos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hay tradiciones de desconfianza y mal funcionamiento en la comunicación entre los oficiales del servicio de fronteras y las comunidades fronterizas. - Los miembros de las comunidades fronterizas que anteriormente cooperaron con los servicios de fronteras han sido objeto de intimidación y amenazas físicas. - Individuos o grupos pequeños de comunidades fronterizas divididas buscan involucrarse con grupos terroristas y/o del crimen organizado para mejorar su propia condición y legitimidad. - Individuos o grupos pequeños de comunidades fronterizas divididas buscan involucrarse con los servicios fronterizos para proporcionar información falsa con el fin de mejorar su propia condición y legitimidad.

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.