

71/2016

12 de julio de 2016

*Fernando Ruiz Domínguez**

Control de fronteras y tráfico de
pasajeros aéreos: ¿seguridad vs
libertad?

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

Control de fronteras y tráfico de pasajeros aéreos: ¿seguridad vs libertad?

Resumen:

Las fronteras entre Estados y el desplazamiento de viajeros por vía aérea vuelven a generar la enésima controversia sobre qué hacer para su control y cómo llevarlo a cabo. Como quiera que la realidad es tozuda y los nuevos atentados terroristas en el panorama mundial así lo están demostrando, en el presente trabajo se plantean a grandes rasgos los pasos que unos y otros actores estatales están dando.

Abstract:

The borders between states and the displacement of air travelers rebuilt yet another controversy over what to do to control it and how to do it. Since the reality is stubborn and new terrorist attacks on the world stage they are proving, in this paper we present roughly the steps each other state actors are giving.

Palabras clave:

Fronteras, Plan de Acción Más Allá de la Frontera, EE.UU., Canadá, Acuerdo de Schengen, Tratado de Prüm, Unión Europea, NEXUS, eTA, ESTA, Sistemas de Entrada y Salida, Programa de Viajeros Registrados (RTP), Sistema de Información de Visados (VIS), pilotos de embarcaciones, inmigración, infraestructuras críticas, base de datos, seguridad, defensa.

Keywords:

Borders, Beyond the Border Action Plan (BBAP), USA, Canada, Schengen Agreement, Prüm Treaty, European Union, NEXUS, eTA, ESTA, Entry and Exit Systems, Registered Traveller Programme (RTP), Visa Information System (VIS), shipriders, immigration, critical infrastructure, database, security, defence.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Introducción

Con los atentados terroristas de enero de 2015 en París y las consiguientes investigaciones y operaciones policiales en Francia, Bélgica, España, etc. se han vuelto a poner en la palestra las complicadas cuestiones del control de las fronteras y de los pasajeros –especialmente los que se desplazan por vía aérea- y lo que es más importante, el dilema de elección entre los modelos de gestión de medidas para hacer frente a las vulnerabilidades provocadas por los fenómenos terroristas y los grupos del crimen organizado. En dichos modelos, básicamente se plantea la dicotomía que hace que en unos se prime más la seguridad – como concepto global- o por el contrario en aquellos otros en los que las restricciones de las libertades de los seres humanos son menores.

El que esto último sea así, se debe a que si bien muchas veces se plantean ideas en el ámbito de la seguridad que son policialmente eficaces, técnicamente posibles y económicamente soportables, sin embargo estas se quedan por el camino por condicionamientos político-sociales que solo funcionan a golpes contra la pura y cruda realidad.

Por ello y dado que los recientes acontecimientos posiblemente marcarán un nuevo punto de inflexión sobre el tema, puede resultar interesante efectuar un análisis somero de lo que están haciendo algunos de los grupos de actores estatales que más saben sobre la materia y hacia dónde se dirigen los esfuerzos de unos y otros.

Modelo EE.UU.- Canadá: el Plan de Acción más allá de la Frontera (BBAP)

El 04-02-2011¹ el Primer Ministro canadiense – Stephen Harper- y el Presidente norteamericano – Barack Obama- firmaron la declaración estatal conjunta “Más allá de la frontera: Una visión común de la seguridad perimetral y la competitividad económica”, que culminaría el 07-12-2011 con la publicación por los mismos, del correspondiente Plan de Acción (BBAP).

Dicho plan se articula sobre materias básicas agrupadas en diferentes pilares tales como:
- Abordar las amenazas tempranamente.

¹ Curiosamente en diciembre de 2010 y durante una reunión de la EurAsEC se había retomado la idea de crear la Unión Euroasiática y el 03-10-2011 –antes de publicarse el BBAP de EE.UU. y Canadá- el Presidente del Gobierno de Rusia, Vladimir Putin, publicó un artículo sobre este proyecto y la posición respecto a la UE, entre otros. Disponible en <http://izvestia.ru/news/502761> Fecha de consulta 03.10.2011.

Las diferentes agencias de seguridad norteamericanas han puesto el foco de su atención principalmente en: la permeable frontera canadiense; la falta de seguimiento de los ciudadanos que entran en Canadá, sean canadienses o no y en especial en lo que se refiere a sus posteriores entradas y salidas del país; la gestión de los datos biométricos de los ciudadanos que cruzan sus fronteras.

Como quiera que el control prematuro sobre dichos aspectos puede suponer un antes y un después en la detección temprana de elementos indiciarios peligrosos - los cuales sirvan como punto de partida para investigaciones sobre cuestiones que potencialmente pueden suponer una amenaza contra intereses de ambos países-, es por lo que se hace de todo punto necesario adoptar un perímetro de seguridad más grande al utilizado hasta ahora y que pasa por contar con la ayuda canadiense.

- Infraestructura crítica y seguridad informática.

En pleno debate mundial sobre la seguridad informática, se plantea este pilar del BBAP como la lucha conjunta de EE.UU. y Canadá contra el problema que sufren y en concreto en lo que se refiere a la conexión indeseada de sistemas informáticos con aquellos otros que gestionan y controlan sus infraestructuras críticas.

Por otra parte, y en el aspecto puramente físico, es evidente que entre ambos países o muy próximos a sus fronteras, existen infraestructuras críticas (como los aeropuertos), que en un momento dado pueden provocar situaciones de emergencia a gran escala, sean estas por motivos naturales o provocados accidental o intencionadamente por el ser humano. De esta manera, el acceso indeseado a los mismos por parte de determinados viajeros, requieren de una actuación conjunta, ya sea preventiva – impidiendo que estos entren en el país- o paliativa – impidiendo que accedan a algunos de los servicios claves de la infraestructura -.

- Aplicación de la ley transfronteriza.

En relación a este otro pilar del BBAP, se encuentra el tema de la lucha contra la delincuencia organizada, principalmente, ya que esta ve cómo le resulta relativamente fácil eludir las legislaciones de ambos países con tan solo cruzar la vasta frontera, en función del peligro puntual afrontado.

El juego del ratón y del gato cruzando una línea que separa a ambos países supone un desgaste innecesario de los actores estatales, pues la falta de conexión en tiempo real de los sistemas de comunicaciones de las fuerzas de seguridad – por el uso de diferentes sistemas de comunicación y bandas de frecuencia, o la prohibición de utilizar algunas de

estas en ambos países – hacían inviables auténticas operaciones conjuntas de seguridad en caliente.

A la vista de los pilares del BBAP expuestos anteriormente, resulta obvio que habrá que utilizar mecanismos específicos en aras de la consecución de sus objetivos concretos.

A continuación se analizan algunos de ellos – vinculados al control de fronteras y tráfico de viajeros aéreos-:

El sistema de información de Entrada/Salida

En enero de 2013 terminó la primera fase del programa de intercambio de información sobre los documentos de viaje y los datos biográficos de ciudadanos de terceros países y residentes permanentes en EE.UU. y Canadá – pero que no sean ciudadanos de estos dos últimos -, conocido como Sistema de Información de Entrada/Salida - *Entry/Exit Information System (EEIS)*- y que se llevó a cabo en cuatro de los puestos fronterizos más concurridos entre ambos².

Así se probó la viabilidad de captar y tratar información sobre la entrada y salida de personas a través de la frontera, de manera que la entrada en el territorio de uno de ellos signifique la salida automática del territorio de su vecino y viceversa³.

Con la segunda fase de este programa, que comenzó en junio de 2013, se llevó a cabo la captación de la misma información en todos los puestos fronterizos con tratamiento automatizado y como paso previo para la implementación de la tercera fase, que desde julio de 2014 está permitiendo hacer idénticas operaciones, pero esta vez con los datos pertenecientes a los propios ciudadanos norteamericanos y canadienses⁴.

De esta forma se podrá controlar, entre otras cuestiones, el correcto cumplimiento del periodo mínimo de estancia para poder solicitar el permiso de residencia.

² Datos captados: Nombre y apellidos; fecha de nacimiento; nacionalidad; género; tipo de documento; número de documento; país emisor del documento; código del puesto fronterizo de entrada; Fecha y hora de la entrada.

³ Canada Border Services Agency, *Entry/Exit Information System Phase I Joint Canada-United States Report*, Disponible en <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/btb-pdf/eeis-ponerep-sdes-rappun-eng.html> Fecha de consulta 18.08.2014.

⁴ Department of Homeland Security, *Privacy Impact Assessment Update for the Beyond the Border Entry/Exit Program Phase II*, 26.06. 2013, Disponible en <http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/privacy-pia-cbp-btbphase2-june2013.pdf> Fecha de consulta 18.08.2014.

El control de sus propios ciudadanos: NEXUS

Con la puesta en marcha de este programa se produce una simplificación voluntaria⁵ de trámites para los ciudadanos y residentes legales pre-aprobados de EE.UU. y Canadá en el momento de su llegada a puestos fronterizos terrestres, marítimos o aeropuertos norteamericanos y canadienses, puesto que cuentan con pasillos⁶, líneas telefónicas y mecanismos de control específicos – como las tarjetas oficiales NEXUS (con datos biométricos, de foto-identificación e identificación de proximidad por radio-frecuencia) así como los escáneres de iris -⁷.

La solicitud de la tarjeta oficial se hace de forma telemática y si resulta admitida se le cita al interesado para la realización de una entrevista antes de emitirle finalmente la tarjeta NEXUS, que recibirá en un plazo máximo de 10 días laborables.

En la primavera de 2014 el número de tarjetas NEXUS⁸ emitidas ya alcanzaba un millón⁹, lo que sin duda permitirá a las Fuerzas de Seguridad, Fronteras y Aduanas, etc. fijar sus esfuerzos en individuos que potencialmente supongan un mayor riesgo para la seguridad y no en este tipo de viajeros de confianza.

Actualmente el usuario de la tarjeta NEXUS puede pasar de forma rápida a través de la frontera entre Canadá y EE.UU. en: 8 aeropuertos internacionales canadienses, 19 puestos fronterizos terrestres y aproximadamente 430 puertos menores.

También se beneficia de las líneas de control de seguridad aceleradas en áreas pre-inspección en los principales aeropuertos de Canadá y líneas igualmente dedicadas de más de 100 participantes de EE.UU. – en algunos aeropuertos domésticos transfronterizos y aeropuertos internacionales-.

⁵ La alternativa pasa por aguantar estoicamente los largos y complejos procesos de inspección y comprobación por parte de las Fuerzas de Seguridad y en materias relacionadas con la inmigración, aduanas, anti-terrorismo, etc.

⁶ Algunos como el eGate – un sistema de puertas con video-vigilancia y que garantizan además la presencia de un agente de aduanas cuando haga falta y durante las 24 horas del día, para los usuarios de NEXUS de algunos puestos fronterizos como el de Peace Bridge, Fort Erie (Ontario –Canadá) - . Disponible en Canada Border Services Agency, NEXUS eGate, <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/prog/nexus/egate-portelec-eng.html> Fecha de consulta 18.08.2014.

⁷ U.S. Customs and Border Protection, NEXUS, Disponible en <http://www.cbp.gov/travel/trusted-traveler-programs/nexus> Fecha de consulta 18.08.2014.

⁸ Le cuesta al solicitante 50 dólares y es válida para cinco años.

⁹ Government of Canada, *Minister Blaney highlights one million members milestone for NEXUS*, 08.07.2014, Disponible en <http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=866269> Fecha de consulta 18.08.2014.

El control de la inmigración: eTA

Tras la publicación en junio de 2014 del contenido del programa pertinente, en 2015 entrará en vigor en Canadá¹⁰, la Autorización Electrónica de Viaje - *Electronic Travel Authorization* (eTA)-, que no es sino una versión del Sistema Electrónico para la Autorización de Viaje -*Electronic System for Travel Authorization* (ESTA)- de EE.UU.

En ambos casos se trata de un formulario electrónico de pre-admisibilidad para la posterior entrada por vía aérea en los respectivos países mencionados. Además, se encuentran vinculados al pasaporte del solicitante de uno de los otros países desde los que no se necesitan visado para viajar y se cumplimenta por el interesado antes de su inicio.

En cuanto a la necesidad de contar con un eTA como con un ESTA para entrar en su territorio, Canadá y EE.UU. eximen de forma recíproca de dicho requisito, tanto a sus ciudadanos y residentes permanentes, como a los nacionales de su socio perimetral, entre otras excepciones.

No se trata de una cuestión baladí puesto que, tan solo en Canadá y durante 2012-2013, la cifra de ciudadanos de países que no necesitan visado y que fueron rechazados en la propia frontera fue de unos 7.055¹¹. Es decir, se trata de dar una solución temprana a la brecha de seguridad que suponen algunos ciudadanos de países que antes no se controlaban de forma rigurosa por no necesitar un visado.

Como complemento a este programa, las autoridades canadienses se encuentran trabajando en el sistema de Información Interactiva Avanzada de Viajeros, que permitirá a las compañías aéreas obtener en sus terminales informáticos, un mensaje sobre cada viajero indicando si este puede embarcar o no en función de si cumple o no los requisitos de seguridad y administrativos exigidos por ambos países.

¹⁰ Fecha de entrada en vigor para poder solicitar un eTA, el 01-08-2015. Y de obligado cumplimiento para entrar en Canadá por vía aérea, a partir del 15-03-2016.

¹¹ Government of Canada, Canada Gazette, Regulations Amending the Immigration and Refugee Protection Regulations, Vol. 148, No. 25 — 21.06.2014.

En el apartado de beneficios económicos que generará el Eta se encuentra que el mismo supondrá una ganancia media de 162.000 dólares anuales durante un periodo analizado de 10 años, puesto que -además de cobrarse 7 dólares por la emisión de cada eTA a su solicitante- se estima que supondría el ahorro del gasto de gestión de al menos 4.500 viajeros no admitidos anualmente en los aeropuertos canadienses.

Datos biométricos y de antecedentes policiales, compartidos

Actualmente los servicios policiales de EE.UU. y Canadá cuentan con acceso a las bases de datos de su vecino, lo que les permite una evidente mejor gestión de sus intereses de seguridad.

Los resultados son esclarecedores ya que, por ejemplo, de octubre de 2012 a septiembre de 2013 fueron 15.000 las impresiones dactilares de solicitantes de asilo compartidas entre ambos – más del doble que en el periodo anual anterior- , asunto que permitió – entre otras cuestiones – identificar un fraude relacionado con un individuo que pretendía acceder con diferentes identidades al régimen de asilo en ambos países.

Igualmente, y fruto del acuerdo bilateral firmado en 2012, ambos comparten las bases de datos de visados e información sobre inmigración¹², lo cual plantea la interesante cuestión de que, por ejemplo, EE.UU. podría enviar a su vez la información recibida de Canadá a otro país aliado, siempre y cuando una ley norteamericana lo permitiera y haciéndolo de acuerdo con los tratados y acuerdos internacionales al respecto.

Si dichos acuerdos o tratados no existieran, igualmente EE.UU. podría ceder esa información a terceros, pero informando previamente a Canadá –antes de transferirlos-, o en caso de circunstancias urgentes comunicándoselo a los canadienses tan pronto como fuera posible - tras la transferencia-.

El programa de inversiones en nuevas tecnologías para la seguridad

Coincidiendo con las informaciones del FBI norteamericano en relación a sus investigaciones sobre los tipos de explosivos que actualmente podrían intentar utilizar los grupos terroristas para cometer sus atentados - que en julio de 2014 provocó una alerta de seguridad en los aeropuertos de muchos países -, se ha puesto de manifiesto que es necesario acelerar la inversión en nuevos sistemas de detección de los mismos

¹² Government of Canada, *Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America for the Sharing of Visa and Immigration Information*, Disponible en <http://www.cic.gc.ca/english/department/laws-policy/agreements/can-usa-agreement.asp> Fecha de consulta 18.08.2014.

y especialmente cuando muchos de los empleados hasta ahora en los aeropuertos canadienses estaban llegando al final de su vida útil^{13 14}.

Es indudable que el negocio de la seguridad mueve ingentes cantidades de dinero¹⁵, por lo que si se tiene en cuenta que en estos momentos nos encontramos, por ejemplo, en pleno ciclo de reposición de escáneres en dichos aeropuertos, entonces el impulso que se le pretende dar a la economía de ambos países está meridianamente claro.

“Shipriders” y patrullas policiales mixtas

Al proyecto, que oficialmente se llama Operaciones Marítimas Integradas de Orden Público Transfronterizo (ICMLEO), se le conoce coloquialmente como *shipriders*.

Consiste en las patrullas navales conjuntas a ambos lados de las aguas territoriales de sus ríos y lagos fronterizos comunes, utilizando para ello embarcaciones norteamericanas o canadienses pero con una tripulación mixta en cuanto a su nacionalidad.

Se trata de la consecución de una vieja aspiración de las fuerzas de seguridad de EE.UU. y Canadá puesto que, si bien este programa piloto data del año 2005, no se ha normalizado de forma permanente hasta 2013.

Durante el año 2013 los *shipriders* llevaron a cabo más de 3.000 horas de operaciones en las que abordaron numerosos buques en sus labores de prevención y lucha contra el crimen.

En 2014 contaban con dos embarcaciones fijas y tripulación, con bases en Windsor (Ontario-Canadá)/ Detroit (Michigan-EE.UU.) y en Surrey (Columbia Británica-Canadá)/ Blaine (Washington-EE.UU.), si bien también se han realizado pruebas piloto en otras ubicaciones como las de Kingston (Ontario) y Alexandria Bay (Nueva York).

¹³ En 2011 y coincidiendo con la puesta en marcha del BBAP el portavoz de la Autoridad Canadiense de Seguridad del Transporte Aéreo - *Canadian Air Transport Security Authority* (CATSA)- declaró que durante los próximos 10 años renovarían la totalidad de los sistemas de inspección de equipajes.

¹⁴ CATSA gastará en el ejercicio fiscal 2014/2015 y para la sustitución de los sistemas de inspección de equipajes de los aeropuertos un presupuesto de 48,2 millones de dólares. *Beyond the Border Action Plan – Horizontal Initiative - 2014-15 Planned Spending*, Disponible en <http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsracs/pblctns/rprt-plns-prrts-2014-15/hrzntl-nttv-2014-15-en.pdf> Fecha de consulta 18.08.2014.

¹⁵ Tan solo el presupuesto de CATSA para el año fiscal 2013/2014 es de 598 millones de dólares.

Que poco a poco se irá extendiendo el proyecto a otros puertos queda patente si se tiene en cuenta que hasta el 16-04-2014, 236 alumnos habían completado el curso de capacitación previa para formar parte de estos equipos¹⁶ y a que ya existe una academia de formación permanente para este tipo de especialización.

Cuestión bastante más compleja que la generada respecto a las patrullas policiales mixtas en aguas territoriales es la de permitir a las fuerzas de seguridad norteamericanas operar en suelo canadiense de forma habitual y sin restricciones, que como todo gran proyecto de seguridad ha habido que implementarlo en fases para ir haciendo las adaptaciones y correcciones pertinentes, no solo respecto a las necesidades de unos sino a los obstáculos percibidos por otros.

De esta forma el punto de partida se encuentra en la Declaración de Frontera Inteligente -*Smart Border Declaration*- firmada por ambos gobiernos el 12-12-2001 y por la que se crearon los Equipos Integrados de Seguridad Fronteriza – *Integrated Border Enforcement Teams* (IBETS) – para operar en 15 regiones a lo largo de la frontera.

Sería en 2006 cuando se produjo el primer cambio que significó el que las fuerzas de seguridad norteamericanas operaran ya en suelo canadiense de forma pública, por cuanto el propio Ministro de Seguridad Pública canadiense afirmó que el FBI norteamericano estaba autorizado a realizar “investigaciones rutinarias” hasta 50 kilómetros dentro de Canadá¹⁷.

Ya en 2011 este tipo de actuaciones serían ampliadas por el correspondiente programa del BBAP, lo cual supuso la expansión de las mismas a todo el territorio canadiense y para que pudieran operar tanto el FBI como la conocida Agencia Antidroga norteamericana, la DEA.

En mayo de 2012 y tras haberse llevado a cabo las reformas legales oportunas para consolidar dicho programa¹⁸, Joe Oliver, Superintendente Jefe de la Real Policía Montada del Canadá (RCMP), declaró en el Comité del Senado canadiense sobre

¹⁶ Consulate General of Canada in Atlanta, *Two Countries, One Boat: Shiprider Program Extends Reach of RCMP and Coast Guard For Better Maritime Security*, 22.04.2014, Disponible en http://www.can-am.gc.ca/atlanta/highlights-faits_saillants/2014/Shiprider.aspx?lang=eng Fecha de consulta 18.08.2014.

¹⁷ Curiosamente es ese el mismo número de kilómetros que un año antes (2005), también se establecía en el Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa, sobre cooperación transfronteriza en materia policial y aduanera, y que permitía la intervención de patrullas mixtas y controles por vía terrestre, marítima o aérea entre ambos países.

¹⁸ La conocida como Ley presupuestaria C-38 o *Integrated Cross-border Law Enforcement Operations Act*.

Seguridad y Defensa, que los canadienses estaban siendo dirigidos con “pasos de bebé” a aceptar una creciente presencia de las autoridades norteamericanas en su suelo y que enseguida se dieron cuenta de que este enfoque plantearía inquietudes acerca de la soberanía, la intimidad y las libertades civiles de los canadienses¹⁹.

Actualmente no solo operan en suelo canadiense los agentes del FBI o de la DEA sino que también lo hacen, por ejemplo, los del Departamento de Seguridad Nacional (DHS)²⁰ norteamericano.

Modelo Unión Europea: Acuerdo de Schengen y Tratado de Prüm

A diferencia del modelo de EE.UU.- Canadá, el europeo plantea de antemano la cuestión de que los países firmantes del Acuerdo de Schengen -por el que se establece la supresión de las fronteras comunes entre los países que integran su espacio y se crean controles comunes en las fronteras exteriores de estos- no son todos los que están y no están todos los que son. Es decir, hay países que no son de la UE pero están en el espacio de Schengen (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza) y hay otros que estando dentro de la UE, no lo están en el espacio de Schengen (territorios franceses de ultramar, Irlanda y Reino Unido)²¹. Incluso hay países (Rumanía, Chipre, Croacia y Bulgaria) que, estando dentro de la UE después de 1999 y por ello obligados a integrarse dentro del espacio Schengen, no lo harán hasta que el Consejo de la UE determine que se cumplen las condiciones para ello.

Además hay que tener en cuenta el Tratado de Prüm, que se concluyó el 27 de mayo de 2005 en Prüm (Alemania) y en el que se establece un marco legal para profundizar la cooperación entre los Estados miembros en la lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la inmigración ilegal. Más concretamente, en él se prevé el intercambio entre las Partes contratantes de perfiles de ADN, datos dactiloscópicos, registros de matriculación de vehículos y datos personales y no personales relacionados con la cooperación policial transfronteriza.

¹⁹ Embassy Magazine, *'Baby steps' to US agents on Canadian soil: RCMP*, 16.05.2012, Disponible en <http://www.embassynews.ca/news/2012/05/16/baby-steps-to-us-agents-on-canadian-soil-rcmp/41593?absolute=1> Fecha de consulta 18.08.2014.

²⁰ Por ejemplo, con motivo de la detención en 2013 de los dos individuos sospechosos de planear atacar contra un tren de pasajeros que cubría la ruta Toronto- Nueva York.

²¹ Aunque están obligados a aplicar la libre circulación de personas de la UE (para los nacionales y sus familias de cualquier país de la UE o del espacio de Schengen).

Por otra parte, y para facilitar la comparación, no queda más que acudir a la misma estructura planteada en la exposición del modelo anterior para ver qué se está haciendo al respecto en el continente europeo y teniendo en cuenta que el 28-02-2013 la Comisión Europea adoptó el *smart border package* que incluye la implementación de algunos de los puntos que se analizan a continuación²².

Entry/Exit System –EES -

Actualmente en el ámbito de la UE, se están llevando a cabo los estudios y trabajos pertinentes para implantar- previsiblemente no antes de 2016-, un sistema similar al *EEIS* de EE.UU.-Canadá, -lo cual entre otras cuestiones supondría tener que reformar el Acuerdo de Schengen-.

En este caso, se trata de un sistema para uso de los países firmantes del Acuerdo de Schengen que les permitirá controlar las entradas y salidas (*Entry/Exit System –EES*-²³) que se produzcan en su territorio. Este registraría, de forma informática y centralizada, los datos personales y biométricos (impresiones dactilares) de aquellos nacionales de terceros Estados que realicen estancias de corta duración (no residentes) con la peculiaridad de que – de momento – los datos solo se almacenarían durante cinco años²⁴ y no se cederían a terceras partes.

Se pretende que además de no necesitarse ya el sellar los documentos de viaje, el sistema calcule de forma automática la duración real de la estancia del viajero y que posteriormente se combine con el sistema *Registered Traveller Programme (RTP)*²⁵ - un programa para viajeros de terceros países que viajen con frecuencia a la UE y que sus entradas hayan sido pre aprobadas-.

²² El EES y el RTP.

²³ Representación permanente de la UE. Paquete sobre fronteras inteligentes (Sistema de Entrada/Salida) y Programa de Viajeros Registrados (Situación/debate de orientación). 2014. Disponible en <http://representacionpermanente.eu/wp-content/uploads/2014/09/Interior-8-FICHA-SMART-BORDERS-IT-2014.pdf> Fecha de consulta 30.12.2014.

²⁴ Lo cual de alguna manera reduciría el número de nuevos registros de datos en el EES.

²⁵ La iniciativa legislativa del Parlamento Europeo es de 28-03-2013 y en la actualidad se encuentra paralizada. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/printsummary.pdf?id=1252731&l=en&t=D> Fecha de consulta 03.02.2015.

No hay que olvidar que, en la UE, la responsabilidad sobre el control fronterizo es competencia de las fuerzas de seguridad de los Estados Miembros y actualmente estos ya pueden acceder a bases de datos europeas en materia de seguridad²⁶, por lo que difícilmente se puede mantener por más tiempo una negativa a implementar el EES basado en temores a accesos a la información fuera de los principios de necesidad, proporcionalidad y respeto a los derechos humanos individuales, máxime cuando la propia UE ha estimado que en el año 2025 cruzarán 76 millones de personas a través de sus 302 puestos fronterizos y ello evidentemente necesitará que se realice bajo las ineludibles premisas de la seguridad y la agilidad.

Evidentemente, no es lo mismo ponerse de acuerdo entre dos países vecinos americanos para implementar su EEIS, que consensuar la opinión entre una pluralidad de países europeos. Así, por ejemplo, el dilema de incluir en el sistema EES europeo - junto con otros datos- las impresiones dactilares de 1, 2, 4, 8 o 10 dedos, a la hora de buscar el equilibrio entre fiabilidad de identificación y celeridad en el paso fronterizo, no ha encontrado de momento solución.

Además, esta creciente necesidad de la UE en controlar a los nacionales de países no comunitarios, se ve reforzada incluso por el propio Parlamento Europeo²⁷, que en la actualidad se encuentra interesado en estudiar la viabilidad de la creación del *European System of Border Guards* (ESBG)²⁸, o Sistema Europeo de Guardias de Fronteras, que vigilarían las fronteras exteriores de la UE y supondría potenciar el papel de su Agencia Frontex.

El control de sus propios ciudadanos: ABC4EU

Visto lo realizado conjuntamente en EE.UU. y Canadá, respecto a este punto y mediante su sistema NEXUS, no hay más que ponerlo en comparación con el Sistema ABC4EU (*Automated Border Control for the European Union*, -o simplemente Sistema ABC-) y cualquiera de sus terminales operativos automatizados instalados, por ejemplo en España, por las empresas españolas Indra Sistemas S.A. e Informática El Corte Inglés

²⁶ Por ejemplo VIS (Sistema de Información de Visados) y Eurodac (Base de datos biométricos para comprobar la identidad de los solicitantes de asilo y los inmigrantes ilegales).

²⁷ Reunión extraordinaria del Comité de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos Internos, del Parlamento Europeo, celebrada el 27-01-2015.

²⁸ Informe final disponible en http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf Fecha de consulta 17.06.2014.

S.A. (IECISA), de momento en los aeropuertos de Madrid-Barajas-Adolfo Suárez²⁹, Barcelona-El Prat (implementados en solitario por Indra Sistemas S.A. desde 2010), Málaga (desde el verano de 2014)³⁰, etc.³¹

El planteamiento del ABC4EU es idéntico al del Sistema NEXUS y pasa por verificar de forma rápida³² y eficaz a los propios ciudadanos (por el análisis de sus datos biométricos y de su documentación personal electrónica de viaje), que formen parte respectivamente o de la UE³³ o de EE.UU.-Canadá.

El control de la inmigración: RTP y VIS

Es sin duda este apartado el que más problemas está planteando en Europa puesto que se pretende implementar un programa similar al eTA o al ESTA. Se trata del ya visto RTP o Programa de Viajeros Registrados –en fase de estudio- que permitiría una rápida entrada en la UE a los viajeros frecuentes pre-aprobados de terceros Estados y puesto en relación con el Sistema de Información de Visados (VIS)³⁴ – en fase de implementación hasta constituirse en la mayor base de datos biométricos del mundo y que permite un intercambio de datos sobre visados entre los Estados miembros de la UE-.

La cuestión clave se suscita desde el momento en que la propia Comisión Europea, tanto en su propuesta inicial como en los estudios de seguimiento -anteriores a los atentados en Francia-, no ha previsto el acceso a esta información para las Fuerzas y Cuerpos de

²⁹ Vídeo del Sistema ABC. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=II9edwURmxk>

³⁰ Indra Company, Málaga airport starts using the Indra biometric system to automate border control, 02.07.2014, Disponible en <http://www.indracompany.com/en/noticia/malaga-airport-starts-using-indra-biometric-system-automate-border-control> Fecha de consulta 18.08.2014.

³¹ A fecha de recopilación para este artículo, el ABC System está operativo en los aeropuertos de Madrid, Barcelona, Girona, Palma de Mallorca, Alicante, Málaga y Tenerife Sur, y recientemente se ha implantado también en el Puerto de Algeciras y en el paso terrestre entre La Línea de la Concepción y Gibraltar. En total, hay desplegados 127 puestos automatizados de identificación.

³² El sistema no requiere la presencia permanente de agentes del Cuerpo Nacional de Policía - a menos que se detecten individuos sospechosos o errores persistentes en el intento por traspasar los puestos de control automatizados – y actualmente el tiempo medio de paso por persona es de 20 segundos.

³³ En el caso de la UE, el sistema también acepta a los ciudadanos con pasaporte electrónico del Área Económica Europea (Islandia, Noruega y Liechtenstein), así como Suiza y a ciudadanos españoles con el DNI electrónico, todos ellos que lleguen a España provenientes de países que no pertenezcan al territorio Schengen.

³⁴ Establecido por la Decisión 2004/512/CE del Consejo, de 8 de junio de 2004. Se trata de un visado biométrico.

Seguridad, gastando esta una flema, difícil de asimilar para los que además tuvieron que escuchar estoicamente que “no hay razones para proponerlo”³⁵ (sic).

Datos biométricos y de antecedentes policiales, compartidos

El uso de bases de datos centralizadas y compartidas con vistas a la gestión de las fronteras y la inmigración no es una novedad dentro del ámbito europeo.

Así, tenemos:

- El Sistema de Información de Schengen -actualizado en 2014 mediante su segunda generación -el SIS-II^{36 37};
- El Sistema de Información de Visados (VIS) –que se actualizará en 2015-;
- Y el sistema Eurodac - la base de datos europea de impresiones dactilares para identificar a los inmigrantes ilegales y a los solicitantes de asilo-;

Constituyendo todos ellos la clara respuesta al mismo problema al que norteamericanos y canadienses pretenden hacer frente de forma conjunta y coordinada.

Incluso se están realizando trabajos para estudiar la viabilidad de incluir nuevos datos biométricos que permitan la identificación de un individuo mediante el reconocimiento de su iris, o incluso el reconocimiento facial, como alternativas combinables con las impresiones dactilares para una mayor fiabilidad y rapidez de identificación positiva de un individuo.

El programa de inversiones en nuevas tecnologías para la seguridad

Evidentemente en la UE la cuestión de la seguridad de los aeropuertos y la revitalización de la economía mediante la inversión en los correspondientes proyectos en los que las nuevas tecnologías son parte esencial no es ajena a las políticas de financiación. De esta manera y a mero título de ejemplo, están los 200 millones de euros que el Banco Europeo de Inversiones (EIB)³⁸ concedió en 2013 al *Schiphol Group*, para financiar la instalación central de filtrado de seguridad, que acabe con la necesidad de los controles

³⁵ FAJON Tanja, European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Working Document, DT\1044363EN.doc, PES44.479v01-00. Pag 2 “No access for law enforcement was foreseen in the original RTP proposal and the study does not find reasons to propose it”, 06.01.2015

³⁶ El Sistema de Información de Schengen (SIS-II) es vital para la gestión del espacio Schengen, Se trata de la base de datos común más amplia (ya que ahora incluye datos biométricos y el intercambio de las descripciones) para el mantenimiento de la seguridad pública, permitir el apoyo a la cooperación policial y judicial y sobre todo, la gestión de los controles de las fronteras exteriores de la UE.

³⁷ Base de datos policial europea, sobre individuos de interés por motivos terroristas o de delitos graves. Incluye datos biométricos.

³⁸ Entidad financiera de la UE, de préstamos a largo plazo y vinculada a la consecución de objetivos enmarcados en las políticas de la propia UE.

personales de seguridad en cada puerta de embarque de las terminales del aeropuerto internacional de Ámsterdam-Schiphol.

Patrullas policiales mixtas

El concepto general de *shipriders*, -que ha calado de forma profunda en la comunidad internacional y es aceptado por esta para la solución de problemas como la piratería en Somalia³⁹-, hay que entender que no es original del modelo EE.UU.-Canadá anteriormente expuesto y que su ejecución se debe más bien a la adopción de modelos preexistentes y a su singularidad geográfica (numerosos ríos caudalosos y grandes lagos). De esta manera, por ejemplo, hay que mencionar que tras largos años de análisis, se firmó el Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza en materia policial y aduanera, hecho *ad referendum* en Évora el 19 de noviembre de 2005, el cual contempla literalmente en su artículo 9.4.b que la cooperación directa entre las autoridades competentes también podrá utilizar las siguientes modalidades: la “creación de patrullas mixtas terrestres, marítimas o aéreas”. Por lo que se refiere al ámbito terrestre de la UE cabe mencionar, por ejemplo, el trabajo llevado a cabo por algunos países como: Portugal; Bélgica; Alemania; Italia; Holanda; Luxemburgo o España, en los que mediante la cobertura legal proporcionada por el Tratado de Prüm, se viene ejecutando desde el año 2008 el proyecto “Comisarías Europeas”, que está permitiendo que agentes policiales de esos países presten servicios de uniforme y con el arma reglamentaria en zonas turísticas o de grandes aglomeraciones de personas por eventos extraordinarios que se produzcan en otro país europeo de los mencionados.

De igual manera, también se encontrarían, por ejemplo, los Centros de Cooperación Policía y Aduanera que España comparte con Portugal y Francia y que permiten que equipos mixtos de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de estos países trabajen de forma conjunta en la lucha contra el crimen transnacional.

³⁹ United Nations, Security Council, Resolution 1851 (2008). Disponible en <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/1851.pdf> Fecha de consulta 30.12.2014.

El futuro inmediato

Por todo lo visto anteriormente, parece increíble, pero es cierto, que a día de hoy no haya acuerdo sobre:

- Cómo integrar en la UE los sistemas VIS, EES y RTP, y lo que es más grave;
- Qué nivel de acceso deberían tener las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad Europeos a esas bases de datos, en la lucha antiterrorista o contra los grupos del crimen organizado⁴⁰;
- Si la información contenida en esta, será retenida por un tiempo superior al previsto en caso de tener interés policial.

Por si esto no fuera poco, aparece otro dilema suscitado por algunos de los propios Estados europeos. De esta forma, y a mero título de ejemplo que evidencia la disparidad de criterios y actuaciones llevadas a cabo:

- Los Países Bajos ya han implementado su RTP doméstico y lo ha ampliado a países que no son de la UE (como Canadá o Corea del Sur);
- Alemania ha hecho lo mismo con su RTP, pero en este caso ha incluido a los ciudadanos de EE.UU.;
- Finlandia, que también tiene su propio RTP en funcionamiento⁴¹, permite el acceso a sus Servicios de Seguridad, dado que, entre otros motivos, comparte frontera con la Federación de Rusia.
- Y Francia, en mayo de 2014 - y pese a ser el país de la UE que más ciudadanos radicalizados tenía combatiendo en Siria o Irak- se estaba pensando el implantarlo.

Es decir, a la Comisión Europea le urge saber cómo va a solucionar la relación con los terceros países, cuando el sistema RTP se implemente a nivel global para toda la UE. Tampoco habrá que perder de vista que cuando esto se haga para todos los pasajeros por vía aérea, tarde o temprano habrá que abordar, también para toda la UE, la cuestión de hacer lo propio para los viajeros que entren o salgan de ella por tren, mar o carretera.

⁴⁰ La Comisión Europea solo lo preveía inicialmente como un objetivo secundario y tras cumplirse ciertas premisas que deberían de ser evaluadas mediante los estudios de campo del sistema, efectuados estos durante dos años desde su entrada en funcionamiento a nivel global dentro de la UE.

⁴¹ El cual no solo lo ha implementado en aeropuertos sino también en líneas ferroviarias (pues dispone de dispositivos móviles de 20.000 euros, a bordo de algunas líneas de tren como la de Helsinki-San Petersburgo).

Por otra parte y en lo que se refiere a las relaciones entre EE.UU.-Canadá y la UE, en materia de protección de datos personales, cuando sean cedidos y procesados con el fin de prevenir, investigar, detectar y perseguir delitos —en especial los de terrorismo— dentro del marco de la cooperación policial y judicial, es inevitable plantear la cuestión de que ambas partes tendrán que llegar a un acuerdo, pues de lo contrario la lucha contra el fenómeno terrorista y del crimen organizado, se vería comprometida seriamente.

Conclusiones

Con un calado superior al que aparentemente pueda tener, EE.UU. y Canadá se han unido desde finales de 2011 en una carrera abierta por mejorar sensiblemente, de forma conjunta y coordinada su perímetro de seguridad.

Programas como NEXUS, *EEIS* o eTA suponen un neto incremento de la captación del máximo número de datos e información, tanto de nacionales como de ciudadanos de terceros países, que trata de dar solución a las conocidas brechas de seguridad.

En 2015 no parece que vaya a haber un final en cuanto a las nuevas medidas a adoptar durante los próximos años para seguir implementando dichas ideas en torno a la seguridad, por cuanto los subprogramas planteados en el BBAP han demostrado con creces su efectividad más allá de los programas piloto. Es solo cuestión de tiempo, dinero y voluntad de las futuras generaciones políticas, el decidir hasta qué punto se implican en una unión de mayor calado que supere las actuales estructuras nacionales respectivas, pero todo apunta a que esta nueva red inclusiva tendrá un importante papel en el futuro global.

De la misma manera, se ha visto durante la exposición del tema que los objetivos y mecanismos empleados por EE.UU. y Canadá para su consecución no difieren en gran medida de los utilizados —o planteada su utilización y paralizada esta en algunos casos— por otros muchos países que se encuentran integrados en estructuras supranacionales como la UE.

El dilema de la primacía de la seguridad, auspiciado por el tándem EE.UU.- Canadá, está calando cada vez más en el ámbito europeo, que aunque ya lo había analizado, sin embargo este había quedado entre bambalinas desde 2013, con el apoyo de los que abogaban por las libertades civiles a ultranza.

Si a eso se le añaden los ataques terroristas en Francia a principios de año o las operaciones policiales llevadas a cabo en otros países europeos con posterioridad, todo

hace pensar que los engranajes de la maquinaria europea deberían moverse en el mismo sentido de giro.

Cuestión distinta será si el rendimiento o la velocidad de esta última alcanza pronto a la que, de forma también conjunta, ya está en marcha al otro lado del Atlántico y que parece que funciona como un reloj suizo de pulsera, de gama alta, o si por el contrario se queda como la que forma parte de un reloj de cuco - inamovible de su pared y teniéndola que reajustar cada vez que se van las visitas de casa -.

i

*Fernando Ruiz Domínguez**
Subinspector del Cuerpo Nacional de Policía

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.