



Mejores prácticas en seguridad y control de fronteras

Manuel Marquez
Jose Luis Ares
Pascual Hernandez
Rodolfo Solar

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Sector de Integración
y Comercio

NOTAS TÉCNICAS
BID-NT-259

Diciembre 2010

Mejores prácticas en seguridad y control de fronteras

Manuel Marquez
Jose Luis Ares
Pascual Hernandez
Rodolfo Solar



Banco Interamericano de Desarrollo

2010

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2010
www.iadb.org

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente a condición de que se indique que es una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Si desea obtener una lista de los documentos de trabajo del Sector de Integración y Comercio, visite nuestra página Internet al: <http://www.iadb.org/int>

CONTENIDO

1.	Objeto del documento.....	1
2.	Introducción	4
3.	Frontera, seguridad y desarrollo.....	10
3.1	El desarrollo requiere de la actuación en las fronteras	11
3.2	La seguridad requiere de la actuación en las fronteras	12
4.	La situación diferencial en el Continente Americano.....	14
5.	La definición de un modelo de actuación en las fronteras del continente	16
5.1	Debilidades en los modelos actuales.....	17
5.2	Modelo propuesto	19
6.	Las bases de un sistema integrado de gestión de fronteras.....	19
7.	Caso de estudio sobre la actuación en una frontera terrestre	23
7.1	Los objetivos en el control de una frontera.....	23
7.2	El escenario de actuación	24
7.3	Las partes interesadas en la frontera	26
7.4	Modelo procedimental para la actuación en la frontera.....	29
7.5	Modelo organizativo para la actuación en la frontera	33
7.6	Colaboración internacional para la actuación en frontera	37
7.7	Modelo de arquitectura para la actuación en frontera	40

1. Objeto del documento

Una frontera representa el límite a la actuación soberana de un país; se utiliza como punto para el registro y el control de las mercancías y personas en tránsito internacional, y cumple una importante función recaudatoria.

Así, una frontera es una línea diferencial que separa, por lo general, dos situaciones sujetas a posibles tratamientos diferenciados, bien sean estos políticos, militares o socio-económicos. Cada uno de los dos Estados colindantes se rige por normas tanto diferenciadas como acomodadas, que han de estar ajustadas a sus respectivas realidades nacionales. Una amplia variedad de situaciones tales como un diferencia cambiaria, una desocupación de mano de obra, un excedente o insuficiencia de productos, o una siniestralidad de cualquier índole pueden provocar efectos desestabilizadores en la línea de armonía o buen acuerdo que, por lo general, rige la normal convivencia interestatal de las soberanías limítrofes.

En este sentido, una frontera es una herramienta reguladora que cumple una necesidad y proporciona un servicio básico a la sociedad, así:

- Sirve como elemento para promover la seguridad de la sociedad civil; al evitar la entrada o salida de personas, mercancías o capitales que vulneren la legislación nacional. En última instancia, contribuye a proteger la integridad física, moral y económica de los ciudadanos y empresas, la sanidad de plantas y animales, el patrimonio nacional protegido, etc.
- Permite realizar un registro de las personas, mercancías y capitales que entran y salen lícitamente del país, y facilita su posterior gestión por parte de otras administraciones.
- Permite obtener recursos económicos, sirviendo tanto para adaptar las cargas tributarias de las mercancías entrantes como para buscar un marco de competencia equilibrado en el mercado interior.

Las actuaciones en control de fronteras son tanto más necesarias cuanto mayor sea la diferencia socio-económica y menor sea la interrelación entre las administraciones de ambos lados de la frontera.

La vigilancia y control no pueden ser objeto de improvisación, sino que, por el contrario:

- La vigilancia y control deben estar reguladas; no cabe la adopción de medidas cuando surja la ocasión. Otra cosa es el dimensionamiento de las medidas que han de estar ajustadas a la normalidad o excepcionalidad de la circunstancia a tratar (una pandemia, una revuelta social en el otro lado de la frontera).

- La vigilancia y control deben ser permanentes, no ocasionales; Esto no significa que deban ejercerse a lo largo del tiempo en un mismo lugar, sino que han de ser fijos o móviles, según la variable circunstancia contemplada.
- La vigilancia y control deben obedecer a una planificación racionalizada; Es decir, se establecen como consecuencia de la información obtenida de las distintas fuentes de suministro establecidas para el efecto. La eficiencia de los resultados obtenidos dependerá en buen grado de los sistemas de información previos contemplados al particular.
- La vigilancia y control de la frontera no puede ser entendida como tarea de una sola de las partes en cuestión, sino como una acción armonizada basada en la cooperación y mutua asistencia de los Estados colindantes; Esto obedece tanto a razones de economía de esfuerzos, como de lógica y aprovechable división de una común tarea emprendida, en beneficio de intereses comunes de protección y defensa.
- La vigilancia y control no cabe considerarlas como acciones homónimas en la totalidad de la divisoria internacional, sino distintas y diversificadas en relación con la concreta realidad tratada. Porque dependen del grado y naturaleza del determinado paso fronterizo. Ello sugiere el criterio de establecer niveles de ordenación y de tratamiento en los distintos puntos de la frontera donde se necesita control; En este orden, las medidas de vigilancia y de control han de hallarse discriminadas en razón de su objetivo. En consecuencia, no todos los puntos de la divisoria serán objeto de las mismas medidas. Éstas se definen de manera diferenciada, con base en diversos criterios asociados a las condiciones específicas de cada lugar.

El desarrollo de las actuaciones de control de fronteras requiere la inversión de ingentes recursos, tanto de las administraciones como del sector privado, originando un coste directo e indirecto sobre los pasajeros y bienes en tránsito y, en última instancia, a la sociedad. Así, la vigilancia y el control de la frontera precisan de la cuidadosa adopción de medidas de distinta naturaleza:

- Medidas normativas. La vigilancia y el control deben practicarse conforme a disposiciones perfectamente reguladas, sin que tenga cabida la discrecionalidad. A su vez, la normativa de aplicación deberá adoptarse tanto con carácter nacional, del propio Estado, como de manera convenida con el otro Estado colindante, a través de los instrumentos internacionales contemplados para el efecto.
- Medidas orgánicas. Las funciones de vigilancia y control precisan de una organización debidamente estructurada que permita su aplicación en el espacio y en el tiempo, según sea el rango del paso fronterizo en que aquellas vayan a desarrollarse. Las funciones aplicativas han de ser resultado de planes formulados en coherencia con el análisis de la

información disponible respecto a cada situación. Así, la organización de las funciones deberá responder a una estructura piramidal, con un vértice centralizado y expansiones ramificadas en varios estratos jerarquizados, hasta alcanzar a la totalidad de la base, constitutiva de todos y cada uno de los puntos y zonas fronterizas donde las medidas sean de aplicación.

- Medidas de recursos humanos. Es evidente que no cabe el ejercicio de las acciones de vigilancia y control sobre la frontera sin la disponibilidad de unos colectivos adecuadamente capacitados, específicamente seleccionados y preparados para la tarea a desarrollar. Lo deseable sería que tales colectivos obedeciesen y se hallasen sometidos a una disciplina común, bajo un mando único que impartiera las órdenes convenientes y precisas, en razón de las demandas de cada momento y lugar de la frontera. Sin embargo, es de admitir que esto no puede responder a un criterio único y común, con validez aplicativa para cualquier administración. Es una cuestión que depende, en la mayoría de los casos, de consideraciones internas nacionales, ponderadas desde planteamientos genéricos e integrados de seguridad nacional, Todo hecho con visión enmarcada, a veces, en auténticos repartos constitucionales de competencias, motivados en situaciones fácticas de fuerte contenido histórico, consecuencia de internas y peculiares circunstancias, difícilmente reducibles a soluciones genéricas de universal aceptación. Prueba de cuanto se indica, es el comportamiento de este tipo de asuntos en el seno de la Unión Europea, donde, pese a la existencia de una serie de políticas integradas de diferentes Administraciones soberanas, cada una de ellas cuenta con sistemas autónomos y específicos de vigilancia y control sobre sus fronteras nacionales. De manera que, incluso la frontera exterior común de la Unión, repartida físicamente entre los respectivos Estados, cada trama de la misma correspondiente a cada uno de dichos Estados, adopta su peculiaridad, en cuanto al colectivo capacitado para el ejercicio de las tareas de vigilancia y control. Ha de respetarse, pues, en este orden concreto de la materia, la especificidad de cada Administración en enfrentar la cuestión.
- Medidas de coordinación entre colectivos implicados en la materia. Como se puede concluir a partir de los señalamientos anteriores, es difícil alcanzar una organización única y un solo mando para la vigilancia y control de la frontera, dada la diversidad de colectivos que pueden hallarse implicados en la misma, cada uno de ellos, a su vez, dependiente de instancia propia, y diferenciada de las restantes intervinientes. Nada más necesario por lo tanto, que el planteamiento de una coordinación entre las distintas organizaciones, que dada la trascendencia de los intereses en juego, aseguren una acción concurrente en mejor aprovechamiento y economía de los medios empleados. Tal vez la fórmula de una Comisión Delegada del Gobierno, integrada por representantes de las

organizaciones implicadas y bajo mando único de su Presidencia, pudiera ser fórmula adoptable en mejor solución de la cuestión expuesta.

- Medidas técnicas e instrumentales. Por último, nada se alcanzaría si los presupuestos no viniesen acompañados de la disponibilidad de los recursos materiales y de la realidad del momento. Estos recursos son medibles tanto en medios, instrumentos, técnicas y en prestación de servicios que representan los avances de la tecnología. La aplicación de estos avances por parte de determinados Estados constituye el mayor de los mensajes que se debe impartir. Un ejemplo de los esfuerzos realizados y de aprovechamiento, son las medidas adoptadas en la frontera sur de los Estados Unidos de América, la frontera sur de Europa frente a la costa africana, y la totalidad de la frontera del Estado de Israel con los países limítrofes.

En este contexto, el objetivo de este documento es analizar nuevas formas de abordar el control de una frontera, en respuesta a tres necesidades básicas:

- Contribuir a elevar los niveles de la seguridad civil, ejerciendo un control sobre los tránsitos internacionales.

En este sentido, las fronteras constituyen una de las principales áreas de trabajo para combatir amenazas como: narcotráfico, crimen organizado, tráfico y explotación de seres humanos o terrorismo.

- Mejorar la competitividad nacional, facilitando el tráfico internacional lícito de personas y mercancías.

Las fronteras canalizan los flujos de personas y bienes que entran y salen del país, consumen recursos tanto de las administraciones como del sector privado, y originan costos directos e indirectos sobre los pasajeros, los bienes en tránsito y, en última instancia, sobre la sociedad.

- Integrar el desarrollo de la seguridad de fronteras con el resto de las líneas de actuación nacional, en particular con las de desarrollo de la seguridad interior, progreso socio-económico y relaciones internacionales.

Para ello, este documento presenta un primer modelo conceptual de actuación y aborda, en forma de un caso de estudio y notas con mejores prácticas, diferentes aspectos considerados clave en el desarrollo de una estrategia de control de fronteras que une seguridad y facilitación. Todo ello en un marco de respeto a los derechos fundamentales y de minimización del impacto sobre la población residente en las zonas fronterizas

2. Introducción

Es usual, en esta materia, la referencia a "pasos controlados", "pasos incontrolados", "pasos formales" o "pasos informales", para aludir a distintas situaciones existentes en una frontera. Esto revela una

notoria confusión fáctica entre la realidad observada y la función que corresponde a la Administración estatal en materia de la vigilancia y control de fronteras.

A tal propósito, sólo existe un mandato claro y determinado, de insoslayable cumplimiento para cualquier Estado: toda frontera exterior debe ser objeto de permanente acción de vigilancia y control.

Otra cosa es la dificultad de ejercicio de tal función atribuida en razón de las concretas situaciones que la frontera ofrece. Pero, en todo caso, por muchas que sean las dificultades, nunca estas pueden constituir un impedimento justificativo de la inacción del Estado en esta materia.

Así, en una primera aproximación al problema, se pueden identificar tres grandes tipos de frontera, cada uno con problemáticas y requisitos de actuación comunes y específicos:

- Fronteras terrestres, donde el límite de soberanía se produce entre territorios adyacentes delimitados mediante marcas geográficas como coordenadas, accidentes del terreno, ríos, etc.

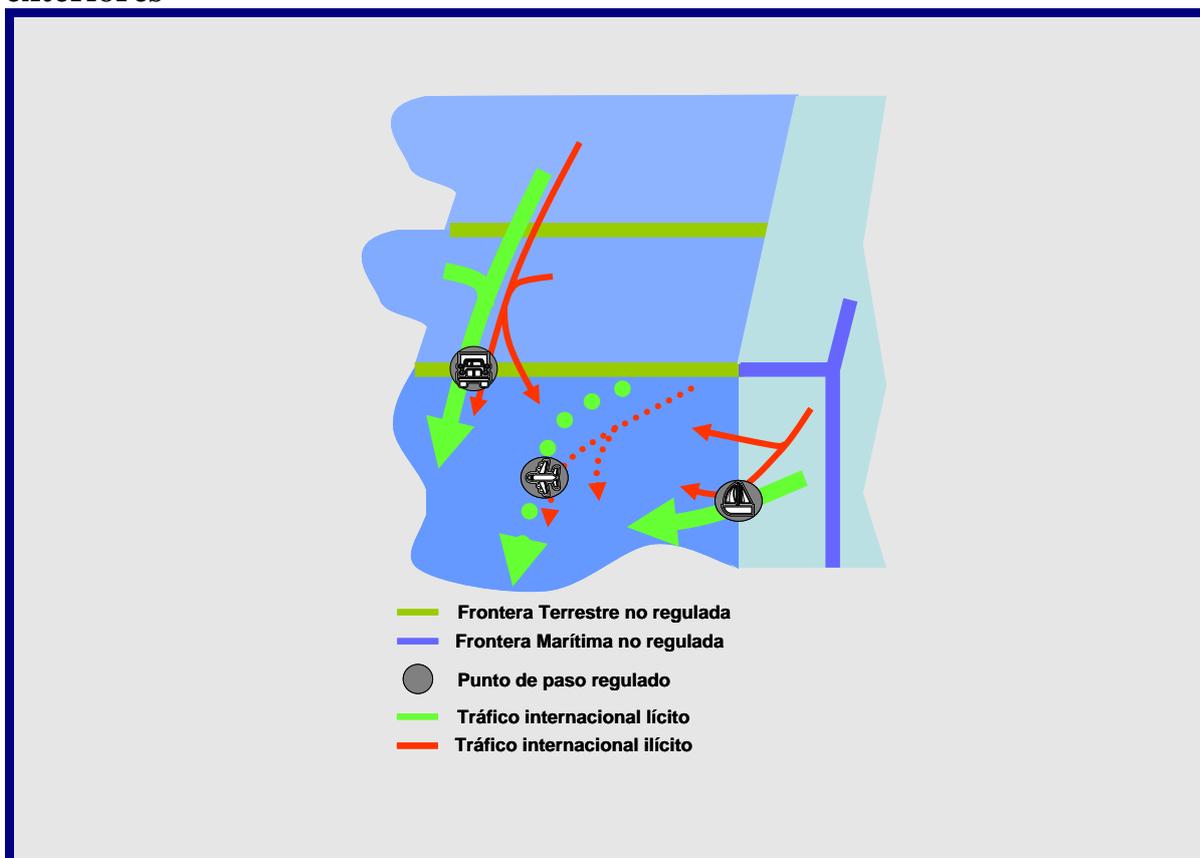
Desde el punto de vista de su control, en una frontera terrestre se suelen identificar tres sub-zonas:

- La línea de frontera, la línea, imaginaria o delimitada mediante algún tipo de elemento físico (natural o no), que establece el límite de soberanía.
- La zona de extrema frontera, el área en inmediata proximidad a la línea de frontera y que da acceso a esta.
- La franja o zona de frontera, el área en la que la dinámica del territorio en sus diferentes vertientes (seguridad, economía, transporte, etc.) está fuertemente influenciada por la proximidad a la frontera.
- Fronteras marítimas, que representan el límite a la soberanía de un Estado en el mar. Dependiendo de la vertiente analizada (seguridad, pesca, salvamento, etc.) estos límites de responsabilidad varían y aparecen regulados en cada caso por tratados internacionales. Se identifican en general tres sub-zonas:
 - Aguas Territoriales, que designan la zona adyacente a la costa bajo soberanía completa de un país y tiene una extensión máxima de 12 millas.
 - Zona Económica Exclusiva, que designa la zona sobre la que un país tiene derechos especiales y tiene una extensión máxima de 200 millas respecto a costa.
 - Aguas Internacionales, que designa la zona del mar sobre la que ningún Estado tiene jurisdicción.

En lo que respecta a la franja terrestre costera, se podría establecer una división por zonas equivalente a la definida en el punto anterior para la zona de extrema frontera y la franja o zona de frontera

- Fronteras aéreas, representadas por el límite del espacio aéreo situado por encima del territorio y aguas nacionales.

Figura 1. Representación de los flujos lícitos e ilícitos en las fronteras exteriores



En cada caso, y aun admitiendo: de un lado, la posible existencia de graves obstáculos que dificultan la acción de la Administración Pública lo dilatado de la línea fronteriza, las condiciones geofísicas de la zona, la impenetrabilidad de determinados parajes y, de otro, la imposibilidad de plantear la multiplicación de pasos oficiales dotados de las instalaciones precisas a lo largo de la frontera, habrán de buscarse soluciones adaptables a cada situación.

En efecto, el número de pasos reglamentariamente establecidos en una frontera es siempre limitado, porque está condicionado por exigencias de inexorable cumplimiento: la existencia de vías internacionales que canalicen un tráfico suficiente de personas y de carga general, el acuerdo convenido con el Estado limítrofe para proceder a habilitaciones concurrentes, así como los gastos siempre elevados de construcción y mantenimiento de instalaciones que alojan la multiplicidad de los servicios que se prestan en la divisoria internacional. Quiere ello decir, por tanto, que han de ser otras y no la incesante creación de puestos oficiales, las fórmulas arbitradas para dar solución al objeto de preocupación: la vigilancia de la frontera.

En este sentido, y como es precedente en otras instancias internacionales, los pasos fronterizos pueden responder al siguiente criterio de establecimiento:

- a. Pasos reglamentariamente establecidos con carácter oficial en la frontera (recintos públicos aduaneros) con carácter permanente, y utilización general.
- b. Pasos reglamentariamente establecidos en la frontera con carácter permanente u ocasional para atender intereses particulares (puntos habilitados a favor de personas particulares).
- c. Pasos reglamentariamente establecidos en la frontera con carácter permanente para la atención de las necesidades de los residentes fronterizos, sin presencia continua de los servicios públicos (pasos de control fronterizo).
- d. Pasos reglamentariamente establecidos en la frontera de manera permanente o estacional para la atención de necesidades del turismo, sin presencia continuada de los servicios públicos (pasos de control turístico).

Quiere decirse que en la frontera únicamente pueden existir pasos oficiales reglamentariamente establecidos, de manera que cualquier otro tránsito de personas, ganado, medios o bienes de cualquier clase, por lugar no autorizado, constituye tráfico ilícito y, como tal, susceptible de ser perseguido y, en tal caso, sancionado.

Hablar de paso oficial, punto de paso controlado, o más propiamente de "recinto aduanero", es tanto como referirse a la "aduana", término genérico expresivo para designar un determinado lugar, establecido en la frontera donde se registran y controlan las personas, géneros y efectos que son objeto de introducción o salida del país, cualesquiera que sean los servicios de la administración encargados, según la clase, de las operaciones descritas.

De esta manera, resultan términos biunívocos "aduana" y "recinto aduanero". En efecto, de la "aduana" se pueden tener tres conceptos:

- a. la aduana como espacio físico;
- b. la aduana como unidad orgánica de una determinada administración; y
- c. la aduana como unidad funcional, según el grado de competencia atribuido por la correspondiente legislación nacional para la práctica de concretas actuaciones sobre personas y bienes.

Para nuestro propósito utilizaremos el primero de estos conceptos, el que se refiere a la consideración de la aduana como un enclave físico establecido en la frontera internacional de un país como punto de entrada o salida por vía aérea, terrestre o marítima.

Así, una aduana es, ante todo, un ámbito espacial perfectamente definido y delimitado, debidamente aislado del entorno, dónde se desarrolla la operativa señalada por la ley para autorizar la entrada o salida del país de personas y bienes.

Se afirma que tal espacio debe hallarse perfectamente definido y delimitado, por las siguientes razones:

- Es el único lugar designado por la administración de un país para proceder a la nacionalización de los géneros de terceros orígenes o para autorizar la salida de los nacionales.

De este modo, en cuanto hace a los géneros extraños, sólo después de efectuarse la comprobación del cumplimiento de los requisitos establecidos y una vez deducidos, en su caso, los derechos a satisfacer, se permitirá su introducción, al entenderse que los mismos han sido objeto de la correspondiente nacionalización. La nacionalización dota a la mercancía de un tercer origen, ya que el primero continúa manteniéndose (el origen nunca desaparece), y le concede plena identificación con las restantes mercancías nacionales, las producidas, elaboradas o transformadas en el país de que se trate. Como efectos de la nacionalización, estas mercancías gozan de libre circulación y libre comercialización dentro del país, en igualdad de trato que las mercancías nacionales. A su vez, y por cuanto hace a las mercancías nacionales, constituye requisito inexcusable la autorización de salida realizada por la aduana para beneficiarse de cualquier estímulo establecido para el fomento de las exportaciones o para la devolución de derechos percibidos (IVA a la exportación). Igualmente, los recintos aduaneros son los puntos en los que se realiza la autorización de la entrada y la salida de personas del país, y su paso por ellos es obligatorio.

- Aun cuando pudiera entenderse como una paradoja, el recinto aduanero constituye una auténtica área exenta, la más primaria de las áreas exentas.

En efecto, la introducción o descarga de una mercancía en un recinto aduanero no genera, por ese simple hecho, la obligación aduanera; durante un determinado período de tiempo, la mercancía de aquella manera introducida en el recinto se halla a la espera de que su titular -el consignatario de la mercancía- le otorgue un determinado "destino aduanero". Mientras la mercancía se encuentra en dicha situación -tiempo para la asignación de destino- se define que está en situación de "depósito temporal" en la aduana. De este modo, bien puede suceder que una mercancía introducida en un recinto aduanero pueda reexpedirse a un tercer país, introducirse en una zona franca, continuar en tránsito, abandonarse o destruirse, en situaciones no determinantes del nacimiento de ninguna deuda aduanera.

- El recinto aduanero, a su vez, puede resultar un elemento definidor de la clase y naturaleza de los ilícitos cometidos en la materia, especialmente en el caso de mercancías.

Así, por regla general, salvo que la mercancía fuese conducida en dobles fondos o de manera que pudiera ocultarse a la acción fiscalizadora a cargo de la aduana, las infracciones cometidas a la normativa de aplicación -simulación de origen, incorrecto valor declarado de la mercancía, errónea clasificación arancelaria, cantidad o calidad de la misma, normalmente,

configuran ilícitos (infracciones administrativas) de menor gravedad sancionadora. Diferentes a cuando una mercancía, y por el sólo hecho de hacerla introducir a escasos metros del propio recinto, eluda su simple presentación en la aduana (contrabando). Se quiere con ello destacar la trascendencia de calificar un determinado lugar de la frontera como "recinto aduanero", así como la necesidad de que su establecimiento se realice con la necesaria concreción y delimitación de su entorno, evitando el cruce incontrolado de la frontera.

3. Frontera, seguridad y desarrollo

Tráfico y explotación de seres humanos, narcotráfico, crimen organizado, secuestros, corrupción y delincuencia son problemas de seguridad en los que no sólo existen víctimas directas, todos ellos actúan reforzando otras situaciones de inseguridad, desintegrando la sociedad, minando el desarrollo y afectando a la confianza en las autoridades públicas.

El desarrollo requiere de seguridad y la seguridad requiere de desarrollo. La seguridad proporciona confianza y la confianza atrae inversiones, evita la salida de riqueza y retiene a las personas con talento. El desarrollo reduce la pobreza y favorece el orden social, eliminando refugios que alimentan ciertos tipos de delincuencia.

Los estados tienen la responsabilidad primordial de ofrecer desarrollo, seguridad, justicia y buen gobierno a sus ciudadanos, pero esto puede no ser suficiente para garantizar el progreso. En muchos casos, esta responsabilidad sobrepasa sus capacidades individuales, siendo necesario el trabajo coordinado en el nivel regional y mundial para lograr un progreso real en materias de desarrollo, estabilidad y seguridad.

Para dar respuesta a la demanda de seguridad, es necesario el desarrollo de un programa de actuación concreto que contemple: seguridad y desarrollo, acción nacional y coordinación internacional, amenazas, estrategias y recursos, etc.

Seguridad Civil = \sum (Buen Gobierno + Justicia + Estabilidad + Desarrollo + Prevención + Orden Público + Control de Fronteras + Sistema Penitenciario + ...)

Todas las actuaciones suman en el objetivo de desarrollar la seguridad, pero una sola, mal gestionada, puede anular el resto de esfuerzos.

En este contexto, las fronteras suelen ser un reflejo de lo mejor y lo peor de cada país, especialmente en los aspectos de desarrollo y seguridad. Las fronteras canalizan parte de los recursos

lícitos que contribuyen al progreso de una nación, pero también recursos ilícitos que alimentan la inseguridad. Por ello, una frontera segura representa una oportunidad para actuar en el debilitamiento de las amenazas, contribuyendo de forma sustancial al desarrollo de riqueza, seguridad y estabilidad interna y regional.

3.1 El desarrollo requiere de la actuación en las fronteras

Enlazar oferta y demanda origina un tráfico internacional de pasajeros y mercancías, uniendo centros de producción y de consumo a través de una cadena logística que es fuente de riqueza y desarrollo para los países involucrados, bien sean estos de origen, tránsito o destino.

En los últimos años, este tráfico lícito internacional está teniendo un incremento significativo, fruto de la transformación que se está produciendo en la forma como se relacionan las economías y sociedades del mundo. En el plano económico, este fenómeno se ha denominado “globalización”, término que se usa para designar la creciente interdependencia económica entre países. Mientras que en el plano social, a este fenómeno se le ha denominado “aldea global”, identificando la creciente interacción entre sociedades e individuos de diferente país de residencia. En última instancia, esta transformación sería el resultado de:

- Un cambio en el modelo productivo y financiero mundial, gracias a las facilidades existentes para el movimiento de capitales y mercancías, que favorecen una deslocalización productiva.
- Una mejora en la disponibilidad, rapidez y coste de los medios de transporte y servicios de comunicaciones internacionales, que favorecen la movilidad tanto de personas como de mercancías.

Las fronteras son el punto a través del cual se canaliza todo este movimiento de personas y mercancías, un punto crítico para que este tráfico actúe como generador de progreso mediante:

- La facilitación de los tránsitos internacionales

La gestión de las fronteras requiere de la inversión de ingentes recursos tanto de las administraciones como del sector privado y origina un coste directo e indirecto sobre los pasajeros y los bienes en tránsito y, en última instancia, un coste para la sociedad. La gestión ineficiente de una frontera aleja la industria nacional de los mercados internacionales, introduciendo costes innecesarios en la cadena logística los cuales merman la competitividad y dificultan el progreso del país.

- La obtención directa de recursos.

Las fronteras tienen una función regulatoria que busca garantizar que los productos entren en el mercado interior cumpliendo con la normativa técnica nacional y con el marco de competencia definido, para garantizar una protección del mercado interior.

Por otra parte, en las fronteras se produce una captación de recursos económicos en forma de cargas y tributos, porque son el punto de adaptación de las mercancías entrantes al régimen fiscal y tributario interior.

La gestión ineficiente de las fronteras genera una pérdida de recursos económicos para el Estado, al facilitar la defraudación tributaria, así como también una alteración del mercado interior, al permitir la incorporación de productos en condiciones técnicas, tributarias o de competencia ventajosas.

- La obtención indirecta de recursos

Junto con los beneficios para la economía indicados anteriormente, una frontera puede actuar como generadora de núcleos de riqueza en base en el desarrollo de actividades específicas, como las basadas en la prestación de servicios a los flujos internacionales o en la creación de centros de comercio o de turismo. Así la iniciativa privada contribuye al progreso social y económico del país.

3.2 La seguridad requiere de la actuación en las fronteras

Al igual que en el punto anterior, se podría describir un tráfico ilícito internacional de seres humanos, narcóticos, capitales, armas, explosivos, especies protegidas, patrimonio histórico, productos falsificados, etc. Este tráfico es fuente de inseguridad y marginación en los países que se ven involucrados en alguna de sus etapas.

La exposición de un país a la participación en este tráfico internacional indeseado depende de muchos factores. Estos son los más representativos:

- La posición geográfica, que puede favorecer que un país se vea involucrado en función de su cercanía a los núcleos de origen o destino del tráfico ilícito.
- Los problemas de desarrollo, que reducen los recursos disponibles de los gobiernos para enfrentar los problemas de seguridad y crean desequilibrios sociales que, unidos a otros problemas estructurales, pueden favorecer el atractivo de ciertas actividades delictivas.
- La debilidad institucional, ante la falta de recursos para desarrollar, entre otros, los sistemas policial, judicial y penitenciario que deben fomentar el respeto a las instituciones y el control de la corrupción en un marco de buen gobierno y aplicación de la ley.
- La inestabilidad interna y/o regional, que permite la aparición de zonas desestabilizadas donde el sentido del bien común, el orden y los valores sociales estén en cuestión.

Las fronteras representan el punto por el que se canaliza todo este flujo internacional irregular, gestionado por modos especializados de delincuencia bajo la forma de contrabando, cuya actividad se basa en contravenir las obligaciones, restricciones o prohibiciones existentes para la entrada de personas o mercancías en un país.

Por otra parte, es importante señalar que no todo el tráfico ilícito que se produce en una frontera ofrece la misma peligrosidad. Sus actividades se podrían dividir de acuerdo con su significación para el orden público en:

- De baja peligrosidad, las que se denominarían tráfico irregular, que agrupan todo el tráfico transfronterizo ilícito realizado generalmente por población residente en zonas próximas a la frontera con un fin básico y personal.

En este sentido, tradicionalmente las fronteras terrestres y determinadas fronteras marítimas han favorecido el intercambio de bienes y servicios entre las comunidades de ambos lados de la línea. Este es un tipo de tráfico alimentado por el aislamiento, los vínculos étnicos y culturales, los lazos sociales, etc., muy difícil de detener y controlar.

En cualquier caso, este tráfico irregular debe ser objeto de la atención de las autoridades, por cuanto representa un movimiento no controlado en la frontera que puede ser explotado para camuflar actividades de mayor peligrosidad o para generar problemas específicos, por ejemplo, agudizando crisis sanitarias o situaciones de inestabilidad.

Su gestión debe ser abordada de forma inteligente, aplicando recursos, no solo de seguridad, sino en función de la significación del problema y de las necesidades particulares que lo generan.

- De alta peligrosidad, lo que se denominaría tráfico ilegal, que agrupa actividades de mayor significación para la seguridad como son el narcotráfico, la inmigración ilegal, el contrabando con fines comerciales, etc.

Esta forma de tráfico ilícito se dirige a actividades más lucrativas y es controlado por redes de narcotráfico, por el crimen organizado o incluso por grupos terroristas. Los recursos obtenidos con este tipo de tráfico pueden llegar a ser muy cuantiosos, hasta el punto de permitir a las organizaciones criminales competir con los medios movilizados por los gobiernos. A su vez, son actividades generadoras de una gran inseguridad, tanto directa como indirectamente, por su relación con otras formas delictivas locales, internas y regionales.

Así mismo, este tipo de tráfico pueden actuar como fuente de desestabilización, permitiéndoles a las organizaciones delictivas que los protagonizan tomar el control de zonas

de la frontera, minar la autoridad del estado o interferir en la gestión de inestabilidades regionales, crisis sanitarias, etc.

En este sentido, al igual que ocurre con el tráfico lícito, en las últimas décadas, se está produciendo un fuerte incremento de la presión a la que se ven sometidas las fronteras en su función de controlar el tráfico ilícito. Esta presión se ve reforzada por otro efecto: el de que los fenómenos de integración económica entre países no se estén produciendo a la misma velocidad en otros planos y que persistan fuertes desequilibrios a nivel regional y global, así como una todavía incipiente coordinación internacional en aspectos de seguridad. Esto genera un marco favorable que potencia la actividad ilícita, tanto en sus formas tradicionales como en las protagonizadas por delincuencia organizada.

El refuerzo de la vigilancia y control de las fronteras es una herramienta básica para contribuir al debilitamiento de las redes criminales y de todo tipo de delincuencia. Conjuntamente con la actuación en otras áreas como las de orden público, justicia, régimen penitenciario, control de tributos, etc., permite avanzar en el objetivo de ofrecer seguridad y riqueza a los ciudadanos, tanto locales como nacionales y regionales.

4. La situación diferencial en el Continente Americano

Todos los países del Continente Americano son partícipes, en mayor o menor medida, de los problemas que afectan la seguridad civil a nivel internacional. En particular, el Continente Americano está especialmente expuesto a las amenazas del narcotráfico, del tráfico y explotación de seres humanos y del crimen organizado.

En este sentido, el Continente se autoabastece en materia de narcóticos y existe un mercado interno en los países que actúan como origen, tránsito o destino, así;

- El Continente, en especial Colombia, Perú y Bolivia, es origen de la casi totalidad de la cocaína consumida en el mundo. La demanda interna de este narcótico es bajo en la mayoría de los países del continente, si bien Estados Unidos y Canadá son uno de los mayores mercados de destino en el mundo. La presencia de importantes focos de origen y de consumo en los extremos del continente, junto con la demanda externa, hacen que gran parte de los países americanos queden atrapados como puntos de tránsito en las rutas internacionales del narcotráfico.
- Colombia y México, entre otros países, aparecen identificados como puntos de producción de heroína, destinada fundamentalmente al mercado de los Estados Unidos.
- Existe una producción de drogas sintéticas y cannabis, distribuida por todo el continente, para abastecer los mercados locales y regionales.

Este escenario dibuja un continente especialmente expuesto a los problemas de narcotráfico, en el que la mayor parte de los países se ven envueltos en etapas de origen, tránsito o destino de los flujos ilícitos de narcóticos o de sus precursores.

La situación se podría considerar similar en el caso del tráfico y explotación de seres humanos. Las desigualdades socio-económicas, así como los periodos de inestabilidad, han hecho que algunas zonas de Latinoamérica y el Caribe sean el origen de muchas de las víctimas de estos delitos. Existe un tráfico inter-continental en el que los Estados Unidos y Canadá son los principales países de destino interno, mientras Europa es el principal destino fuera del Continente.

Muy vinculadas a los anteriores problemas están las redes del crimen organizado con presencia en la mayoría de los países del hemisferio. Los importantes recursos económicos generados por estas redes en actividades como el narcotráfico, el tráfico y explotación de seres humanos, la defraudación fiscal, etc.; junto con la accesibilidad que se da en algunos casos a armas de fuego, equipos de comunicaciones avanzados, instrumentos financieros para el blanqueo de capitales, etc.; hacen que ellas lleguen a convertirse en una amenaza para la estabilidad de muchas zonas del Continente, por su participación en forma decisiva en los problemas de violencia y criminalidad.

En todos estos casos, el contrabando en las fronteras representa una de las etapas necesarias para sostener estos tráficos ilícitos y alimenta los problemas de inseguridad del Continente. La situación de desatención, en mayor o menor medida, de muchas de las fronteras de América Latina y el Caribe configura, pues, un escenario que facilita el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones delictivas que operan estos tráficos.

La complejidad en la actuación en el control de fronteras en el Continente viene marcada por diversos factores:

- La difícil geografía de muchas zonas fronterizas, situadas en áreas remotas y aisladas como selvas, cadenas montañosas, costas poco accesibles, que dificulta el establecimiento de operativos de control permanente.
- La continuidad étnica, cultural, lingüística, etc. que une a las comunidades de ambos lados de la frontera en muchas zonas, favoreciendo el establecimiento de vínculos sociales y económicos que han generado usos y costumbres al margen de los canales formales, en especial, por lo que corresponde a este documento, de contrabando de mercancías y cruce de personas.
- El carácter periférico de muchas zonas de frontera, que dificulta la presencia de las autoridades públicas y la prestación de servicios básicos, así como las sitúa lejos de los núcleos de desarrollo, configurando zonas de rezago socio-económico.

- Una historia de inestabilidades regionales y conflictos internos, en la que la actuación de grupos terroristas y grupos armados en zonas próximas a la frontera ha desestructurado la sociedad y la economía de las regiones afectadas.

La complejidad de las amenazas y del escenario de actuación no debe ser excusa para la inacción de un gobierno. La seguridad es un problema nacional, pero también es un problema compartido en el ámbito regional y continental. Estos tres ámbitos de trabajo son complementarios y fuentes de importantes oportunidades.

5. La definición de un modelo de actuación en las fronteras del continente

La mayor parte de los países de Latino América y el Caribe están especialmente expuestos a la amenaza del crimen organizado internacional, financiado en gran medida por los lucrativos negocios del narcotráfico y del tráfico y explotación de seres humanos. Así como alimentado por la disponibilidad de armas de fuego, las facilidades para el blanqueo de capitales, las nuevas tecnologías de la información, la accesibilidad a medios de transporte internacionales, etc.

Por otra parte, el comercio y el turismo internacional representan una oportunidad de desarrollo que el Continente no puede desaprovechar. Además, el establecimiento de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales para la integración económica o facilitación comercial es un hecho en el Continente.

En este macro-escenario, la actuación en las fronteras representa la oportunidad de:

- Debilitar las organizaciones criminales, dificultando sus tráficos ilícitos y contribuyendo, en forma necesariamente conjunta con otras actuaciones, a una mejora de la seguridad civil interna y regional.
- Incentivar el comercio y el turismo, permitiendo el acceso de las empresas nacionales al mercado internacional en condiciones ventajosas y, por lo tanto, atrayendo progreso y desarrollo.

El diseño de un plan de acción para la seguridad y el control de las fronteras debe ser el eje sobre el que debe girar cualquier iniciativa gubernamental, en él se deben definir los objetivos estratégicos a medio plazo y las medidas de coordinación con las actuaciones en otras áreas de seguridad y de política nacional e internacional. Así como desarrollando el modelo de soluciones normativas, organizativas y técnicas que se piensa implantar.

En la definición de los objetivos estratégicos, los gobiernos tienen a su disposición tres grandes estrategias o alternativas de trabajo:

- Desarrollar una solución de seguridad y control de fronteras con la capacidad de supervisar los tráficos internacionales. Esto es, capaz de conocer la situación en los cruces

regulares e irregulares y aptos para realizar actuaciones puntuales sobre alguna de las entradas ilegales que se detecten. A esta estrategia se la denomina de supervisión.

- Desarrollar una solución con la capacidad de limitar los flujos ilegales internacionales, capaz de detectar e interceptar un porcentaje significativo de los cruces ilícitos. Con ello, junto con otras medidas policiales, judiciales y penitenciarias y la colaboración en el plano regional e internacional, se busca la desincentivación de las actividades ilícitas en la frontera al disminuir los beneficios generados y aumentar el riesgo para las organizaciones que los protagonizan. A esta estrategia se la denomina de limitación.
- Ejercer el control de una frontera “impermeabilizándola”, detectando e interceptando la mayor parte de los intentos de cruce irregular e impidiendo el uso de la frontera para tráfico ilícitos. A esta estrategia se la denomina de control.

Cada una de estas alternativas tiene una implicación en la población residente, en el uso de recursos públicos y privados, en el desarrollo de la seguridad interior, en otras políticas nacionales y en las relaciones internacionales.

Figura 2. Valoración cualitativa del impacto de las estrategias de control de fronteras

		IMPACTO		
		SUPERVISIÓN	REGULACIÓN	CONTROL
FUNCIONES INTERVINIENTES	Control Fronterizo	—	=	+
	Seguridad Interior	—	+	+
	Seguridad Regional	—	+	—
	Impacto sobre las zonas de frontera	—	+	—
	Eficiencia de uso de recursos	+	+	—

5.1 Debilidades en los modelos actuales

Como se afirmó brevemente en el punto anterior, la estrategia de control de una frontera se debe articular considerando la multitud de efectos positivos y negativos, que, de forma directa o indirecta,

puede provocar en los más diversos aspectos del orden fronterizo, en el interior del país y en el plano regional internacional.

La significación de estos efectos dependerá en gran medida de las fortalezas y debilidades del país en aspectos como: la capacidad institucional, el poder de las amenazas, las necesidades internas y regionales, los problemas de desarrollo, el aislamiento de las zonas fronterizas, etc. Se podrían destacar tres factores como los más significativos al tratar de valorar la actuación en seguridad y control fronterizo en el Continente:

- La fortaleza de las amenazas, que pueden llegar a movilizar medios comparables a los de los gobiernos, desestabilizando e incluso desplazando a las administraciones en áreas de la frontera.
- La complejidad del escenario, caracterizado por la presencia de áreas de escasa accesibilidad, como selvas, cadenas montañosas, grandes ríos y acantilados; con población dispersa que adopta modos de vida básicos y poco integrados.
- La limitación de recursos, que lleva a la necesidad de compatibilizar la actuación en las fronteras con la atención de otras prioridades nacionales básicas como el desarrollo del orden público, la justicia, el sistema sanitario y la educación.

Por otra parte, el Continente se caracteriza por la existencia de diferentes foros de cohesión y existen organismos con visión continental como la OEA, IADB, CEPAL y regional como MERCOSUR, CAN, NAFTA, CAFTA, ALCA, CARICOM, CAF que permiten una cierta coordinación y un cierto apoyo a las políticas e intereses nacionales.

Un contexto tan complejo como el expuesto lleva a cuestionar la viabilidad de la aplicación de dos de las estrategias expuestas anteriormente para el desarrollo de la seguridad y control de una frontera:

- Las estrategias basadas en la “supervisión” de la frontera no tendrían impacto sobre los problemas graves de seguridad de muchas zonas de frontera del Continente y sirven únicamente para contribuir a una agravación de las situaciones de inseguridad y rezago económico en las zonas fronterizas, en el interior del país y en la región donde se apliquen.
- Las estrategias basadas en la idea de “control” o “impermeabilización” de la frontera, que conllevan un uso intensivo de recursos económicos, organizativos, humanos y materiales y cuyo impacto real sobre la seguridad es muy limitado. Especialmente si no son un esfuerzo acompañado de una colaboración decidida en el otro lado de la frontera y por avances en todos los planos de la situación interna y regional.

Por otra parte, descartando la necesidad y conveniencia de actuar en general con modelos extremos de seguridad y control de fronteras en el Continente, de supervisión o de impermeabilización, se identifica la oportunidad de trabajar en un modelo que refuerce la seguridad en las fronteras de una forma coordinada con otras áreas, basado en la estrategia de actuación denominada “de limitación”.

5.2 Modelo propuesto

La actuación en la vigilancia y control de una frontera requiere que los gobiernos inviertan ingentes recursos, que deben ser sustraídos de otras áreas igualmente claves para atender las necesidades y el progreso del país. Así, la gestión inadecuada de una frontera se puede convertir en un obstáculo para la seguridad y el desarrollo, por lo que la estrategia de las actuaciones debe ajustarse a la realidad de cada región, país y frontera.

En este sentido, excepto en áreas puntuales, el objetivo en el Continente debería ser el desarrollo de un control de fronteras que busque aunar control y facilitación minimizando la inversión en recursos económicos, materiales y humanos y buscando la eficiencia en las actuaciones mediante:

- Un diseño progresivo de las actuaciones, homogéneo en todas las fronteras y equilibrado con los progresos en otras áreas de la seguridad y desarrollo del país.
- La coordinación interna, para buscar la eficiencia en el uso de recursos aprovechando las interrelaciones y refuerzos que puedan existir con otras medidas de la política interior.
- La colaboración externa, en procura de que exista una responsabilidad compartida y de que se fomente el trabajo conjunto en el plano bilateral y regional.

Esta idea lleva a proponer la adopción de soluciones de control de fronteras flexibles, basadas en la idea de “limitación”, mediante una aplicación integradora de recursos. El objetivo es desarrollar una capacidad de detectar e interceptar una parte significativa de las actividades ilícitas transfronterizas, desincentivando su realización y permitiendo un debilitamiento a medio plazo de las organizaciones que las protagonizan, incrementando el riesgo y disminuyendo sus beneficios.

6. Las bases de un sistema integrado de gestión de fronteras

Como se ha señalado en el punto anterior, el reforzamiento de la seguridad civil, a través de una mejora del control de las fronteras, y el progreso del país, a través de una facilitación del comercio lícito, se deben articular mediante un plan de actuación que fije las estrategias y objetivos en el nivel político a medio y largo plazo.

El modelo propuesto para la definición de estas estrategias consiste en una combinación de actuaciones integradas en:

1. El control de los tráficos internacionales ilícitos por las fronteras, mediante una combinación de medidas de:

- Desarrollo social y económico de las zonas fronterizas, como elemento generador de estabilidad social y de atracción a la legalidad, para proporcionar sostenibilidad a las medidas de control y facilitación, así como una reducción de la presión sobre la frontera de los tráficos irregulares locales.

Este desarrollo se realizaría mediante actuaciones en el mediano plazo, bien directas como el fomento del arraigo de empresas en las zonas de frontera, bien indirectas, como mejoras en los servicios de educación, transporte y servicios básicos, para originar un clima favorable a la actividad productiva.

Asimismo, esta vía también permite la actuación a corto plazo, mediante la aplicación de medidas de desarrollo que:

- Acompañen actuaciones de seguridad fronteriza y que busquen reconducir focos de actividad irregular adaptándolos a la formalidad.
- Busquen el aprovechamiento de las oportunidades económicas que las acciones de seguridad fronteriza pudiesen generar.
- Medidas que faciliten el uso de los canales formales y entiendan la frontera como un servicio. Medidas que permitan reorientar actividades irregulares hacia la formalidad, reduzcan la presión de lo irregular y faciliten la implantación de controles que ayuden a concentrar los recursos en los problemas de mayor gravedad para la seguridad.

En este sentido, se observa que la complejidad de normas y de procesos administrativos, combinada con el retraso socioeconómico y educativo frecuente en algunas zonas fronterizas, los costes de usar los puntos formales e, incluso, una percepción negativa con respecto a la administración, puede actuar como barrera para el uso de los canales formales.

Por ello, se propone como elemento clave el poner a disposición de los ciudadanos que más transiten de un país a otro, por razones económicas o personales, una serie de incentivos y facilidades para que realicen el cruce por los puntos habilitados de forma ágil, sencilla y económicamente atractiva. Se identifican como líneas de trabajo medidas tales como:

- La identificación de los residentes de ambos lados de la línea y sus vehículos.
- El desarrollo de puntos de paso o zonas de atención específica, que respondan a las necesidades diferenciadas de la población residente.
- La simplificación de los procedimientos internos, mejorando el trabajo conjunto de las diferentes agencias intervinientes, tanto nacionales como del país vecino.

- El mejoramiento de los regímenes de franquicia y de aplicación de restricciones que correspondan en los pasos, adaptándolos a las realidades de la frontera.
- La eliminación, reducción o compensación de las tasas y peajes por el uso de los cruces formales.

Esta línea de actuación se considera prioritaria, porque permite una reducción de la presión ejercida sobre la frontera y del impacto social de la necesaria aplicación de la ley. Los gobiernos, en el intento de tomar el control de las zonas de frontera, deben hacer todos los esfuerzos al alcance de su mano para facilitar la aceptación de las medidas por parte de la población residente en estas zonas.

- La vigilancia y el control policial de la frontera, mediante el trabajo en los puntos de cruce autorizados y en las zonas entre puntos autorizados, así como a través de un análisis de riesgos basado en inteligencia.

En esta línea de actuación, se considera clave el que exista una unidad u organización con capacidad para vigilar y controlar las fronteras exteriores (dotada de herramientas legales y recursos económicos, organizativos, humanos, capacitivos e instrumentales). Esta unidad impediría la introducción y salida ilícitas de los bienes, reprimiendo el contrabando, cualesquiera que sean la situación y las circunstancias concurrentes en el caso, coadyuvando con el resto de autoridades en el cumplimiento de sus responsabilidades.

Dentro de esta línea de acción, existirían actuaciones complementarias a las del desarrollo de este cuerpo u organización, como:

- a. La implantación de medios de coordinación de la fuerza operativa, mediante la creación de una red de centros de mando y control, que actúen en diferentes niveles (nacional, regional y local) y que permitirían:
 - Presentar de forma integrada la situación en una determinada zona de la frontera, mostrando la diversa información recogida de medios de vigilancia y control propios o ajenos.
 - Soportar el análisis de las diferentes fuentes de información para la obtención de inteligencia.
 - Planificar y seguir los despliegues y operaciones de medios de reacción propios.
 - Coordinar, cooperar y ayudar a otros organismos (nacionales, estatales o locales) que actúen en la zona.
 - Canalizar la cooperación táctica, operacional y estratégica con otros países del entorno.
- b. La dotación de medios de observación, comunicaciones tácticas, movilidad, protección, etc. a las unidades de intervención, capacitándolas para sus funciones.

- c. El desarrollo de infraestructuras y medios de control en los puntos de paso, para la atención al tráfico de personas y mercancías en sus diferentes etapas: verificación de documentos, asignación portador-documento, autorización y registro del internamiento, inspección y registro, etc.
- d. El desarrollo de medios de contención, cuando sea necesario, y de vigilancia en las zonas entre los puntos de paso, que permitan obtener un conocimiento permanente o semipermanente de la evolución de las situaciones que afectan a la línea de frontera, zona aledaña y región fronteriza.

El mejoramiento de la capacidad de respuesta se debe realizar atendiendo a las realidades de la zona donde se pretende actuar, adecuando los medios utilizados a la magnitud de las amenazas.

- 2. La lucha contra el crimen organizado, narcotráfico y redes terroristas, basada en su detección e investigación, trabajando para ello en el plano internacional, fronterizo, local e interno.
- 3. La gestión integral de los flujos, trabajando en cada una de las etapas de su recorrido desde su origen hasta su destino:
 - Cooperación con los países de origen, tránsito y destino, buscando el análisis y la autorización anticipada de los tránsitos, el intercambio de información e inteligencia, etc.

En este punto se destacan por su especial importancia para los países de origen y por su significación para los países de destino todas aquellas labores de:

- Prevención y persecución de los ilícitos en los puntos de origen, especialmente útil en la respuesta a los problemas de narcotráfico y tráfico de seres humanos.
- Gestión de expulsiones, retornos y devoluciones en relación con los problemas de inmigración irregular.

En ambos casos, la corresponsabilidad y la búsqueda de un modelo sostenible en ambos puntos son clave para lograr atajar situaciones que, de acuerdo con realidades particulares, afectan derechos fundamentales y pueden venir marcadas por problemas de inseguridad y rezago socioeconómico.

- Coordinación con los países vecinos, buscando corresponsabilidad en la gestión de las fronteras, considerando:
 - La búsqueda de una coordinación de las políticas de seguridad, comercio y desarrollo, para lograr una actuación homogénea en las fronteras comunes y de la región.
 - La cooperación mediante el establecimiento de canales para el intercambio de información sobre el escenario y las amenazas, que permita generar conocimiento útil para gestionar la frontera común (información, inteligencia, investigación).

- La coordinación en el plano táctico, buscando la capacidad de operación conjunta, compatibilidad de medios y procedimientos, soluciones de yuxtaposición, etc. en las fronteras comunes.
4. Las actuaciones en el interior del país, que hagan consistente la estrategia de control de las fronteras con el resto de políticas nacionales. Para ello, es clave el diseño de las medidas en coordinación con el resto de actuaciones en el plano interno, en forma:
- Homogénea, buscando elevar progresivamente la seguridad interior y el control en toda la extensión de una frontera y en todas las fronteras.
 - Consistente, trabajando de forma equilibrada con el resto de actuaciones de política nacional.
 - Sostenible, buscando aplicar soluciones acordes con las necesidades y recursos del país.
 - Completa, que dé continuidad a la labor de persecución de lo ilícito.

Así pues, el énfasis de este modelo descansa en la idea de coordinación: coordinación entre gobiernos, coordinación entre las instituciones de diferentes países, coordinación entre las agencias de un mismo país y coordinación entre las unidades de cada agencia; así como en una actuación multidimensional.

7. Caso de estudio sobre la actuación en una frontera terrestre

El alcance de este documento permite esbozar el esqueleto de un modelo de actuación integrado en materia de seguridad y facilitación en una frontera terrestre.

El objetivo de este punto es ofrecer una visión general que sirva para ilustrar algunos de los puntos expuestos con anterioridad, siguiendo para ello un modelo simplificado e idealizado y, por lo tanto, de imposible aplicación directa a los problemas de una frontera real. Esta visión se presenta complementada un conjunto de recomendaciones en forma de mejores prácticas.

7.1 Los objetivos en el control de una frontera

El punto de arranque en la definición del modelo de actuación para la misión de control de una frontera terrestre viene necesariamente marcado por la definición de los objetivos en el nivel político.

En lo que respecta a la seguridad y control fronterizo, la función de una frontera se suele definir, al menos, con base en tres grandes objetivos:

- Agilizar el tráfico lícito, buscando reducir los tiempos y costes del cruce de la frontera, considerando:
 - Optimizar los procesos administrativos y de control a los que son sometidos los tránsitos.

- Maximizar el aprovechamiento de la red viaria y de las infraestructuras logísticas de la zona.
- Optimizar la capacidad de transporte de los vehículos.
- Registrar el tráfico lícito, recogiendo información sobre los tránsitos para su posterior gestión por autoridades externas a la frontera.
- Impedir el tráfico ilícito, detectando irregularidades en los tránsitos y actuando sobre ellos, contribuyendo al desarrollo de la seguridad y protección civil, así como a la gestión tributaria y a la protección del mercado interior.

Estos tres objetivos deben alcanzarse mediante el desarrollo de un modelo sostenible, entendido este como el que:

- Es eficiente en el uso de recursos y compatible con el resto de políticas nacionales.
- Es racional en el uso de recursos, tanto en implantación como en operación. Estos deben ser aplicados en proporción a las amenazas que se enfrentan y de forma equilibrada y coordinada con el resto de necesidades del país.
- Es respetuoso con los derechos individuales y no es discriminatorio, esto es independiente de la procedencia de la persona o mercancía.
- Es parte de un esfuerzo coordinado en el plano bilateral y regional internacional.
- Es aceptado por la población local.
- Es compatible con los modos de vida y las necesidades de la población local.
- Es respetuoso con el medioambiente.

En las actuaciones se debe considerar el reducir el impacto sobre el entorno, tanto por las infraestructuras de control como por las actividades relacionadas.

7.2 El escenario de actuación

Uno de los puntos básicos en la definición de una estrategia de control en una frontera es entender el entorno donde se desarrollaran las actuaciones. Se pueden destacar dos grandes aspectos de análisis:

1. La dimensión física del problema, entendida como el estudio de las características geográficas de la frontera.

En un entorno montañoso o selvático las dificultades del terreno suponen una barrera que dificulta y desalienta su uso para cruces ilegales, haciendo que el cruce irregular pueda requerir horas e incluso días e incrementando tanto la exposición a ser interceptado como la necesidad de conocimiento del terreno. En el otro extremo, los puntos de la frontera que se encuentren junto a áreas urbanas, suelen ofrecer las mayores oportunidades para los cruces ilícitos, ofreciendo la posibilidad a la amenaza de camuflarse rápidamente entre el tráfico y la actividad legítima.

Aunque cada área geográfica configura un problema único, en general, se suele hacer una clasificación usando tres grandes tipos de zonas fronterizas:

- Zonas Urbanas

Este tipo de zona designaría áreas junto a la frontera donde existe una densidad de población media o alta (núcleos de población como ciudades o pueblos) que incluso pueden estar en inmediata proximidad con la línea de frontera.

En este tipo de zonas, la amenaza puede realizar el cruce ilegal y camuflarse entre el tráfico legítimo en minutos, incluso en segundos. Por otra parte, en estas zonas suelen existir vías de comunicación como carreteras o líneas de ferrocarril que facilitan el internamiento de la amenaza. Por todo ello, este tipo de zonas son las que suelen concentrar las mayores tasas de cruces irregulares.

- Zonas Rurales

Este tipo de zona designaría áreas donde la densidad de población es baja (pequeñas poblaciones y explotaciones agrarias dispersas).

En estas zonas, el cruce de la línea puede resultar relativamente sencillo, pero la distancia a zonas urbanas y a líneas de comunicación principales hace que el tiempo durante el que se está expuesto a ser detectado e interceptado se incremente. En general, el cruce ilícito por este tipo de zonas es limitado y se incrementa en función de la presión que se ejerza en las zonas urbanas.

- Áreas Remotas

Se trata de áreas deshabitadas y poco accesibles, donde el terreno hace muy difícil tanto el cruce como el internamiento. Ejemplo de este tipo de zonas son áreas montañosas o de selva densa.

Por lo general, la dificultad, el riesgo y el coste hacen que muy pocas amenazas usen estas zonas para el cruce irregular. Únicamente cuando el control en otras zonas se hace más estricto y existe un fuerte incentivo para evitar la detección, se vuelven atractivas para lo ilícito.

2. Los tipos de ilícitos que se producen en la frontera, entendido como el estudio de las amenazas que operan en la frontera y sus tendencias futuras.

Sin embargo no todos los intentos de cruce ilícito que se producen en la frontera suponen el mismo nivel de amenaza, por lo cual los medios que se deben emplear para su control tampoco deben ser iguales.

Así, en muchas fronteras terrestres, el aislamiento y los lazos entre las comunidades de ambos lados de la línea hacen que una parte de los cruces irregulares sean realizados por la población local simplemente por conveniencia. Parte de estos cruces tienen por objeto el comercio local o hacia el interior, siendo esta una actividad de contrabando cuyo control es necesario para acotar riesgos sanitarios y por control fiscal.

Los inmigrantes ilegales, en su búsqueda por encontrar mejores empleos temporales o de un país donde asentarse por motivos económicos, representan otro grupo de presión sobre la frontera, Este tipo de amenaza raramente es violenta, pero en su control se debe considerar que los intentos de cruce pueden realizarse en grandes grupos e incluso que su presión sobre la frontera no disminuye por el hecho de ser interceptados, dado que suelen repetir el intento hasta lograr su objetivo. Otro factor que se debe considerar detenidamente es que cuando una frontera está poco controlada, los inmigrantes suelen realizar el cruce por sus propios medios, pero conforme la dificultad aumenta se puede desarrollar un “mercado” para la aparición de redes de tráfico de personas.

Estas organizaciones criminales también son las protagonistas del tráfico de sustancias prohibidas, armas, explosivos, etc. Y demuestran altos niveles de organización y de medios, así como una tendencia a usar la violencia y la coacción para evitar la captura o que se perjudique su actividad.

Las características físicas de la frontera y las amenazas que en ella operan deben ser la base en la aplicación particularizada de medidas.

7.3 Las partes interesadas en la frontera

Junto con la comprensión del escenario donde se desarrollarán las actuaciones, es clave identificar y entender las necesidades de los grupos de interés en la frontera. Estos grupos se podrían agrupar en tres tipologías:

1. Los usuarios lícitos de la frontera

La frontera presta servicio a personas y mercancías en tránsito internacional, estas son el objetivo de las medidas de seguridad y control. En primera instancia se podrían identificar dos grandes grupos de usuarios de la frontera:

- Los usuarios lícitos, mercancías o personas y sus bienes, esto es, los que transitan a través de los puntos habilitados cumpliendo la normativa vigente.
- Los usuarios ilícitos, mercancías o personas, esto es, los que pretenden entrar o salir del país contraviniendo la normativa vigente.

Es importante destacar que los usuarios lícitos siempre circularán por los puntos habilitados para el cruce internacional, mientras que los usuarios ilícitos pueden:

- No presentarse ante la autoridad en los puntos de cruce habilitados, incurriendo en casos de contrabando o inmigración clandestina.
- Presentarse ante la autoridad en los puntos de cruce habilitados contraviniendo algún aspecto de la normativa vigente, incurriendo en múltiples supuestos como: defraudación tributaria, transgresión de la normativa sanitaria, falsificación de documentos, etc.

Realizar una clasificación de los diferentes grupos de usuarios lícitos de la frontera y analizar sus necesidades, es una de las bases para la construcción de un sistema de gestión efectivo.

2. Los agentes responsables del desarrollo de los objetivos

Junto con la comunidad de usuarios, se podrían identificar una comunidad de agentes, formada por diferentes autoridades con responsabilidad directa o indirecta en el desarrollo de los objetivos de seguridad y control de la frontera. Así existirían:

- Autoridades con competencias directas en la vigilancia y control de los flujos internacionales, como aduanas, inmigración, sanidad humana o sanidad vegetal y animal.
- Autoridades vinculadas indirectamente con las actividades de vigilancia y control, que desarrollan actividades como: orden público, seguridad nacional, redes viarias e infraestructuras y regulación del mercado interior.

Todas estas autoridades son copartícipes en mayor o menor medida en la consecución de los objetivos de gestión de la frontera y deben ser coordinadas para lograr un desarrollo equilibrado. La identificación de las diferentes autoridades intervinientes, junto con sus atribuciones, vinculaciones y necesidades es otro factor clave para una solución de control de fronteras efectiva. Aunque la comunidad de agentes suele entenderse como formada por las administraciones públicas vinculadas directa o indirectamente al control de la frontera, existen casos donde se hace conveniente hacer partícipes también a determinados elementos del sector privado, como pueden ser las empresas de transporte o los agentes aduaneros.

Nota sobre mejores prácticas – gestión de los recintos públicos aduaneros

Los transportes marítimo, aéreo y ferroviario no pueden concebirse sin el establecimiento de unos recintos especialmente acondicionados para tratar el tráfico que por aquellas vías se desarrolla: el puerto, el aeropuerto y la estación férrea, con sus instalaciones, equipamiento y, sobre todo, con la organización gestora que va a permitir el movimiento por su entorno de los medios y de las cargas que por ahí van a circular.

En cambio, el tráfico por carretera, por lo general, no ha merecido similar tratamiento. De hecho, surgen las vías internacionales, caminos, carreteras o puentes, y es en el mismo paso donde, a una margen y otra de la propia carretera, se van asentando las instalaciones que el tráfico de aquella naturaleza hace necesarias y donde prestan sus servicios los distintos órganos de administración (migración, aduanas, sanidad, fitopatología, etc.) En el mejor de los casos, una ampliación de la carretera se utiliza como plataforma internacional para atender a personas, medios y carga, objeto del tráfico. Más, por cierto, ninguna organización de las que se cuidan de ordenar, dirigir, controlar el tráfico, se responsabiliza de una lógica regulación, de un mantenimiento de las instalaciones, de prevenir y asegurar la fluidez y agilidad del tráfico. Cada servicio actúa de manera autónoma y nadie, en definitiva, gestiona, como debiera ser por obligación, tan importante dinámica económica.

Se hace preciso, de este modo, una ordenación gestora de los recintos fronterizos terrestres, a modo de los puertos y aeropuertos, que cuide de la ordenación del tráfico, mantenga en debida forma las instalaciones y dote de los equipamientos necesarios a dichos recintos. Que vele, además, por la agilidad y fluidez del tráfico y prevea y elimine cuantos obstáculos impidan aquella deseable y nacional actitud de servicio.

De este modo, la existencia de un órgano encargado de una adecuada gestión de los recintos fronterizos podría constituir una decisiva medida contributiva a favor de la facilidad del tráfico y a la disminución de tiempos y costes en frontera.

3. Por último, cabría señalar una comunidad de interesados que, aunque no participan de los procesos de control de la frontera, tienen interés en estos por la influencia que pueden tener sobre sus actividades, así:
 - Unos usuarios indirectos que no transitan físicamente por la frontera, pero son de alguna manera copartícipes o interesados en los tránsitos físicos. Se pueden citar como ejemplos: empresas importadoras o exportadoras, empresas de transporte, agentes de viajes, agentes aduaneros, consignatarios, etc.
 - Otras autoridades que operan en la zona de frontera sin competencias directa en la gestión de los flujos internacionales, como las autoridades regionales o locales en áreas de seguridad y servicios básicos.
 - La población y empresas asentadas en las zonas próximas a la frontera, sin actividad directa en actividades de cruce, pero perjudicadas o beneficiadas en función de las medidas que se adopten.

Nota sobre mejores prácticas – la iniciativa privada y la prolongación de los recintos públicos aduaneros

Uno de los temas de preocupación en torno a la debida agilidad y fluidez del tráfico en los recintos fronterizos viene representado por la eliminación, en cuanto sea posible, del almacenamiento de las cargas en los mismos. El recinto fronterizo debe concebirse como estribo para un control rápido de las expediciones y se deben buscar fórmulas adecuadas para su almacenamiento cuando queden pendientes para su posterior y aplazado despacho aduanero.

Ante todo, hay que recordar que toda normativa aduanera establece como criterio general de comportamiento que las mercancías que se introduzcan en el territorio aduanero nacional deberán ser trasladadas bien a la aduana designada por las autoridades aduaneras o a cualquier otro lugar designado o autorizado por dichas autoridades. Estas mercancías deberán ser presentadas en aduana por la persona que las haya introducido en el referido territorio aduanero o, en su caso, por la persona que se haga cargo de su transporte de las mercancías tras su introducción.

Hasta tanto reciban un destino aduanero, las mercancías presentadas en aduana, que tendrán el estatuto de "mercancías en depósito temporal", únicamente podrán permanecer en los lugares autorizados por las autoridades aduaneras y en las condiciones de control fijadas por dichas autoridades.

Asimismo, las mercancías nacionales declaradas para el régimen aduanero de exportación quedarán bajo vigilancia aduanera desde la admisión de la declaración aduanera hasta el momento en que salgan del territorio aduanero o se destruyan,

Una posibilidad que se abre es el emplazamiento de las mercancías en locales de los transportistas, de manera que estos locales pasen a tener la condición de auténticos recintos aduaneros bajo la formulación conceptual de prolongación de esta clase de territorio fiscal.

En cuanto a su denominación, tales establecimientos privados con estatuto de recinto oficial aduanero, vienen siendo designados de manera muy variada según las diferentes normativas nacionales en la materia, aun cuando, tal vez por influencia de la regulación comunitaria, va admitiéndose de manera generalizada la de "almacenes de depósito temporal".

No obstante, y determinada la figura, bajo una u otra denominación, lo importante para el caso es la regulación que de la misma se haga, por su relevancia como medida de facilitación.

7.4 Modelo procedimental para la actuación en la frontera

Identificados unos objetivos en el proceso de control de fronteras, así como unos intervinientes en forma de diferentes grupos de interés, el siguiente paso sería definir el modelo lógico de actuación, desarrollado en forma de procedimientos y que, en última instancia, se asienta sobre un marco legal y normativo.

La estrategia que se propone para desarrollar este marco lógico consiste en presentar los objetivos en líneas de actividad, siendo estas los ejes de trabajo para la actuación en la frontera. Cada

una de estas líneas de actuación sería desarrollada a su vez en forma de un conjunto de servicios que, en el nivel más bajo de la estructura, estarían compuestos a su vez por acciones elementales.

Figura 3. Modelo de actuación basado en líneas de actividad y servicios.



En este sentido, la actuación en seguridad y control de la frontera se podría dividir en cuatro grandes líneas de actividad operativa;

- Los procesos de observación, destinados a captar información sobre la escena. Dentro de esta línea se distinguirían tres grandes tipos de sub actividad:
 - Vigilancia, que busca conocer la evolución de los acontecimientos en la escena, captando información general sobre los sucesos que ocurren en esta con el objeto de detectar los intentos de cruce fuera de los canales formales.
 - Verificación, que busca captar información específica con el objeto de detectar anomalías en los intentos de cruce dentro de los canales formales.
 - Registro, que busca almacenar y distribuir la información proporcionada por los tránsitos en el proceso de cruce.
- Los procesos de obtención de conocimiento, destinados a interactuar con las fuentes de información, así como de procesar y combinar los datos para buscar identificar, localizar y analizar las incidencias en la escena.
- Los procesos de decisión, que buscan gestionar los recursos para dar una respuesta efectiva a las diferentes incidencias detectadas. En estos procesos se trabaja en diferentes dimensiones del problema (táctico, operacional y estratégico) y se tienen en cuenta capacidades en:
 - Planificación de operaciones y recursos.
 - Dirección y seguimiento de operaciones.
 - Coordinación y cooperación con otros centros y autoridades.

Nota sobre mejores prácticas – análisis de riesgos

Las actividades de control de una frontera deben empezar lejos de esta, así lo requiere la gestión del

creciente volumen de tránsitos internacionales y el incremento de la complejidad de las amenazas.

En su recorrido, cualquier tránsito, voluntariamente o no, deja un rastro de información cuyo seguimiento es una fuente preciosa de conocimiento para valorar su potencialidad como amenaza para la seguridad o para agilizar sus trámites de cruce. La recopilación y análisis de esta información se denomina evaluación de riesgos o *Risk Assessment*, la cual es una herramienta clave en la detección y actuación ante amenazas complejas.

Se dibuja así un escenario que ofrece grandes posibilidades, pero que, por otra parte, incluye una gran diversidad de formas de información, así como una comunidad heterogénea de agentes públicos y privados, tanto nacionales como extranjeros, que actúan como receptores y/o generadores de información.

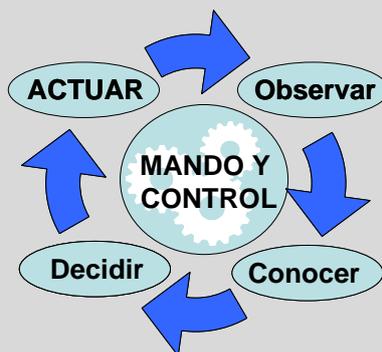
La gestión de esta fragmentación es el reto al que se enfrentan las autoridades. La tecnología es su mejor aliado, en particular con el desarrollo de soluciones basadas en el concepto de Arquitectura Orientada a Servicios (SOA - *Service Oriented Architectures*).

Nota sobre mejores prácticas – mando y control

En un entorno complejo, donde múltiples unidades de una o varias administraciones deben de operar de una forma armónica en pro de unos objetivos conjuntos, debe existir una autoridad de referencia responsable de la coordinación.

Si bien en el caso de los modelos de organización centralizada la existencia de una autoridad de coordinación va implícita en la jerarquía interna, en un modelo de gestión descentralizado con múltiples autoridades se debe definir este papel. En este caso, se podría indicar, como recomendación general, que sea la autoridad con mayor implicación en cada caso la que adopte el papel de coordinador o de autoridad de referencia.

La autoridad en referencia debe estar dotada de medios específicos que le permitan asumir su papel central en las actuaciones, dirigiendo sus unidades y coordinando las del resto de intervinientes.



Una de estos medios específicos clave, junto con otros como la existencia de sistemas de información y de comunicaciones conjuntos, es el uso de medios de mando y control por esa autoridad coordinadora.

- Los procesos de actuación, que buscan movilizar unidades de intervención en respuesta a las incidencias identificadas, todo ello bajo la planificación y dirección de los centros de decisión.

Así mismo, será necesario considerar al menos dos líneas de actividad auxiliares, internas a las organizaciones realizando las labores de control, de carácter no operativo:

- La de gestión técnica, responsable de aportar y mantener los medios instrumentales e infraestructurales que soporten las actividades operativas y que incluyen:
 - Aspectos administrativos, con actividades de gestión de abastecimientos, contratación y compras o la gestión económica.
 - Aspectos técnicos, con actividades como la gestión de grandes programas, la gestión de infraestructuras y medios instrumentales (equipos de comunicaciones, sistemas de información, gestión de procesos, vehículos, armamento, etc.).
 - Aspectos auxiliares, como asesoría legal, relaciones internacionales y gabinete de prensa.
- La de recursos humanos, que busca proporcionar los medios humanos necesarios para el desarrollo de las misiones y objetivos de la organización, incluye estos aspectos:
 - Gestión de personal: retribuciones, permisos y bajas, gestión del plan de carrera, asistencia y ayudas al personal, etc.
 - Formación para la capacitación y desarrollo del personal con base a un plan de carrera, incluye la selección de personal.
 - Control interno de las actuaciones, que permita identificar e investigar comportamientos anómalos en personas o unidades, fuera de las normas internas o del marco legal.

Nota sobre Mejores Prácticas – Profesionalización de los servicios en frontera

Las labores de control de una frontera requieren de personal altamente especializado, capacitado para actuar en puntos por los que se canalizan importantes recursos lícitos para la economía y para asumir la responsabilidad de proteger los intereses de la seguridad del país.

Así, para que el personal pueda desarrollar sus funciones en control de fronteras eficazmente, son necesarios conocimientos sobre procedimientos y técnicas operativas, legislación, empleo de armamento y autoprotección, idiomas, uso de equipamiento tecnológico sofisticado, etc., en el contexto de cada puesto (geografía, amenazas, tipo de tráfico, confidencialidad, etc.).

La motivación de este personal se convierte en un factor clave, tanto para retenerlo como para evitar que pueda incurrir en prácticas anómalas. Es necesaria su profesionalización mediante planes de carrera, procesos de selección, remuneración consistente con la realidad del país y responsabilidad del puesto, formación continua, acceso a beneficios sociales, etc.

Igualmente, la existencia de un control sobre estos funcionarios es imprescindible, tanto mediante la aplicación de técnicas de evaluación periódica como mediante sistemas de inteligencia e investigación.

7.5 Modelo organizativo para la actuación en la frontera

La búsqueda de los objetivos de control de la frontera requiere de la aplicación de recursos económicos, humanos y materiales, que deben ser estructurados y gestionados. Para ello, se debe definir un modelo organizativo, en el que se realice una asignación clara de responsabilidades y tareas, se establezcan jerarquías, dependencias e interrelaciones. El objetivo último es desarrollar una estructura en la que encajen las diferentes piezas: misiones y objetivos, agentes intervinientes, usuarios, marco de procesos y comunidad de interesados.

En este sentido, la solución seguida en cada país para crear esta estructura en el control de sus fronteras es muy diversa y existen multitud de modelos organizativos, fruto de la conjunción de factores como: prioridades nacionales, ponderación de amenazas, orientación a servicios, o, incluso, momentos puntuales en la historia del país.

Un proceso ideal de definición de un modelo organizativo comenzaría con un análisis de los usuarios de la frontera, buscando crear grupos de flujos sobre los que se apliquen los servicios de forma homogénea. En este punto, de forma general se podrían identificar tres grandes grupos de interés:

- Los flujos que tienen como componente principal la entrada o salida por los puntos habilitados de personas que pueden estar viajando con una serie de pertenencias con una finalidad no comercial.
- Los flujos que tienen como componente principal la entrada o salida por los puntos habilitados de mercancías de carácter comercial, que pueden introducirse acompañadas por personas para su transporte.
- Los flujos, cualquiera que sea su finalidad, que se producen fuera de los puntos de paso habilitados.

En segundo lugar, se realizaría un análisis de los servicios que se prestan, identificando las áreas de trabajo que requieren especialización. En general, se podrían identificar cuatro grandes tipos de agentes intervinientes o de recursos de personal:

- Recursos encargados de controlar la entrada y salida de personas (autoridades de inmigración).
- Recursos encargados de controlar la entrada y salida de bienes (autoridades de aduanas).
- Recursos encargados de garantizar la protección de la salud pública (autoridades sanitarias).
- Recursos encargados de garantizar la inocuidad para la población y el medio de animales y plantas que se internen en el país (autoridades veterinarias y fitosanitarias).

Dependiendo de las condiciones del país, esta diversidad de áreas de especialización y de actividad suele llevar a crear organizaciones en torno a dos grandes modelos:

- Modelo descentralizado, en el que existen diferentes autoridades trabajando en paralelo en el desempeño de sus funciones y atendiendo a aspectos específicos de la seguridad y control de los tránsitos internacionales, tanto lícitos como ilícitos.
- Modelo centralizado, en el que todas las autoridades relevantes en la actuación en materia de seguridad y el control de los tránsitos internacionales en las fronteras, están integradas en una misma organización.

En ambos casos, la coordinación inter-agencia y/o intra-agencia y la búsqueda de una autoridad de referencia, que actúe como coordinadora del resto en las operaciones sobre un tipo de tráfico, se convierte en un factor clave. Se busca no caer en problemas como:

- Uso poco eficiente de los recursos invertidos en la vigilancia y control de la frontera
Una agencia de referencia dotada de medios genéricos y que proporciona servicios al resto de agencias, permite que estas requieran únicamente aquellos elementos que les son diferenciales, lo que produce una racionalización de los medios invertidos.

- Atomización de la fuerza y baja capacidad de actuación.
La agrupación de los recursos de intervención en torno a una única agencia, permite alcanzar más fácilmente una masa crítica, tanto en medios humanos como materiales, que facilite las actuaciones.
- Complejidad en los procesos de control del tráfico en los pasos.
La actuación de múltiples agentes en forma descoordinada origina múltiples distorsiones en la atención de los tráficos, pudiendo incluso ser una brecha en el modelo de seguridad. Por ello, los conceptos de ventanilla única o actuación única, con los que las autoridades buscan coordinarse para reunir en un solo acto sus diferentes actuaciones, son clave para racionalizar la actuación de las autoridades.
- Bajo intercambio de información.
El incremento de la complejidad de las amenazas hace que el análisis multidimensional de la información disponible sobre estas sea crítico. Por ello, frente a estrategias de gestión de la información cerrada, el intercambio de información se hace clave.

Nota sobre mejores prácticas – coordinación de los servicios intervinientes

Dos ideas han de resultar evidentes en el planteamiento de cualquier medida de facilidad o de agilidad que pretenda establecerse en un recinto aduanero. De un lado, que, necesariamente, por circunstancias de fácil entendimiento, la intervención de diversos servicios administrativos que actúan sobre personas, medios y mercancías en los recintos fronterizos constituye una realidad de insoslayable cumplimiento. Y, de otro lado, que, pese a tal circunstancia, deberá procurarse que aquella múltiple intervención de servicios cause el menor impacto posible en los tiempos de permanencia de las personas y mercancías en los recintos así como en los costes incidentes que la variada intervención pueda representar respecto de las actuaciones practicadas, principalmente sobre los medios de transporte y sus cargas

La coordinación de los distintos servicios que actúan en el recinto fiscal (migración, aduanas, sanidad, etc.) alcanza en sus beneficios a la totalidad de los mismos. No obstante no resulta menos cierto que el gran aporte de la medida de coordinación, viene representado por la agilización y reducción de costes para personas y mercancías en tránsito, máxime si se pueden concentrar en un solo acto y a un solo tiempo las respectivas actuaciones de los diferentes servicios.

Coincidiendo con la línea expuesta, el reciente (26/11/2008) documento de la Organización Mundial de Aduanas, "La Aduana en el Siglo XXI", ha establecido que uno de los diez elementos ideados para reforzar las operaciones aduaneras a escala mundial sea, precisamente, el definido como de "mejor coordinación de la gestión en las fronteras".

Al entender lo que indica la Organización Mundial de Aduanas, sobre mejoras en la coordinación "supone la coordinación y la cooperación entre todas las autoridades y los organismos que intervienen en la seguridad en las fronteras, y requisitos normativos aplicables a los pasajeros, las mercancías y los medios de transporte que atraviesan las fronteras. Los gobiernos deben buscar igualmente soluciones más eficaces que aseguren la gestión en las fronteras".

Continúa afirmando que "el meollo de la cuestión reside en que la aduana no debería trabajar en las fronteras de forma aislada, lo que generalmente no es el caso. El reto al que se enfrentan la mayoría de los Estados consiste en determinar el modo en que los departamentos de inmigración, aduanas, agricultura, medioambiente, sanidad y muchos otros que intervienen en las fronteras puedan trabajar juntos, de forma coordinada para que el Estado sea más eficaz y, al mismo tiempo, facilitar el trabajo de las empresas. En este sentido, es importante que el concepto de ventanilla electrónica única, el papel de las aduanas como organismo preponderante en la frontera y otras innovaciones con las que algunos países están experimentando, se tengan en cuenta a la hora de formular un planteamiento coordinado respecto de la gestión en la frontera".

7.6 Colaboración internacional para la actuación en frontera

La coordinación en todos los niveles, desde el político al operativo, entre una y otra parte de la línea, es un elemento clave para avanzar en el control de cualquier frontera.

En este sentido, cuando se aborda el problema del control conjunto de una frontera se debe considerar que el comportamiento del tráfico ilícito se desarrolla con iguales o similares características, tanto de un lado como del otro fronterizo, siendo los efectos de este tráfico igualmente negativos para ambos países.

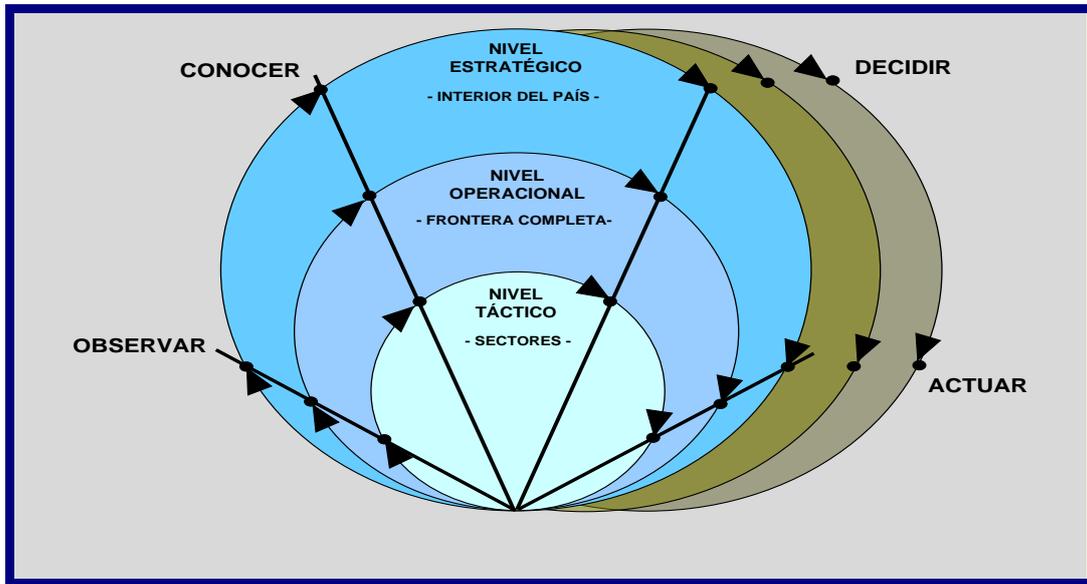
Así, si las personas y mercancías transitan a través de la frontera común sin que exista una eficaz acción de impedimento, la consecuencia para ambas partes es que estos cruces no serán objeto de ninguna medida de comprobación, ni fiscal, ni sanitaria, ni de seguridad.

Además, los tráficos ilícitos, en ocasiones, se aprovisionan o preparan en centros establecidos en el interior de los propios países de consideración, por lo que la inacción de una de las partes hace que ambas sufran las consecuencias de tan clandestina actividad.

Como no puede ser de otra manera, el crimen organizado resulta el principal beneficiario de la situación. El conocimiento que tiene de una falta de acción conjunta de los Estados limítrofes en la persecución del ilícito común, le hace actuar sin la menor reserva, aprovechando que nadie va a oponerse de forma consistente a su comportamiento.

De aquí que se considere como una de las medidas que puedan ser utilizadas para mejorar el control fronterizo de la zona, aquella que propicie la más estrecha coordinación de los servicios, tanto aduaneros como de los demás concurrentes. Se puede aseverar que, sin lugar a dudas, la mejor fórmula de coordinación y colaboración consiste en aproximar, en el mayor grado posible, la actuación de dichos servicios.

Figura 4. Modelo de ciclo de líneas de actividad, con actuaciones coordinadas en cada nivel y en el ámbito regional.



Esta sugerencia habrá de desarrollarse mediante el acuerdo de medidas conjuntas de colaboración internacional entre los países interesados, en tres niveles de cooperación, igualmente importantes:

- Cooperación estratégica, que permita crear estructuras permanentes de cooperación con el objetivo de integrar la gestión de las fronteras, con medidas como:
 - Fomento de la coordinación de políticas y estrategias.
 - Intercambio de información que favorezca el compartir inteligencia, la investigación conjunta y el enjuiciamiento de actividades ilícitas en frontera.
 - Establecimiento de canales formales (mediante oficinas de enlace y redes de datos conjuntas) para la consulta recíproca de bases de datos con información útil para la gestión de los tránsitos.
 - Medidas para favorecer la confianza mutua, como pueden ser la realización de cumbres periódicas o el intercambio de información sobre la evolución del escenario.
- Cooperación operacional, que busque un diseño conjunto de la solución de control de la frontera común, con el objetivo de homogeneizar las medidas a ambos lados de la línea, la que incluye:
 - Planificación conjunta del despliegue de medios de observación y respuesta.
 - Búsqueda de la compatibilidad de medios y procedimientos.
 - Establecimiento de canales formales para el intercambio de información de decisión.
 - Programas de formación y entrenamiento conjuntos.
- Cooperación táctica, que busque una actuación de observación y respuesta coordinada de los medios disponibles en cada sector, independientemente del lado de la frontera donde se ubiquen.

Nota sobre mejores prácticas – zonas de control conjunto

Se sugiere, como una de las estrategias generales, la creación de oficinas aduaneras yuxtapuestas (a las que también cabe denominar zonas de control conjunto) con los países vecinos, tanto por resultar la medida un modelo recomendado por la normativa internacional en la materia, como por resultar la misma beneficiosa para el fortalecimiento de la propia frontera.

La idea de la "yuxtaposición de servicios en frontera" ha atraído la atención de la ordenación internacional, de la que es representante la Organización Mundial de Aduanas (OMA) que no ha dudado en "recomendar" su adopción a las Administraciones de Aduanas en ella integradas, por entender que el control fronterizo no constituye, por lo general, un tema de interés unilateral, sino de las dos partes implicadas en su acción, lo que exige que, necesariamente, haya de ser tratado por ambas partes.

La actuación simultánea, en tiempo y lugar, de los servicios de las partes en los recintos públicos no solamente contribuye a una mejor coordinación de los mismos en lo que hace a la prevención y lucha contra los ilícitos cometidos en la frontera común, sino que, además, tiene una repercusión muy sensible en el costo de las propias operaciones de comercio exterior.

En efecto, la coordinación de los propios Servicios internos constituye una medida de reconocida facilidad para los operadores económicos, porque reduce los tiempos de permanencia de las expediciones en los recintos aduaneros y, con ello, disminuye los costes soportados por las mercancías y sus medios de transporte.

En verdad, todo el sistema en que descansa la yuxtaposición de Servicios tiene su origen en el principio que lo informa: los medios de transporte solamente hacen una detención cuando cruzan la frontera; las mercancías sujetas a comprobación, solamente se descargan y se exponen una sola vez en dicha situación.

Queda subyacente la idea que preside la medida: facilitación del comercio, al reducir los costes del trámite aduanero, como consecuencia de la disminución del tiempo de su realización.

7.7 Modelo de arquitectura para la actuación en frontera

Los medios instrumentales e infraestructurales son las herramientas que soportan la actuación de los diferentes agentes intervinientes en la frontera, posibilitando que cumplan con sus responsabilidades de forma efectiva y eficiente. Estos medios no deben entenderse como un objetivo en el desarrollo de la estrategia de control de fronteras, sino como una consecuencia del resto de medidas en los planos normativo, procedimental, organizativo, etc.

Así, la utilización de estos medios permite:

1. Soportar la estructura organizativa responsable del control de la frontera.

En un entorno complejo, en el que múltiples unidades y organismos tienen que operar de una forma armónica en pro de unos objetivos conjuntos, la tecnología aporta herramientas que posibilitan la gestión, planificación, dirección y coordinación integrada de todos ellos. Se destacan, en particular, tres grandes tipos de soluciones:

- Los medios de mando y control, para soportar los procesos de decisión, que aportan la capacidad de:
 - Presentar la información disponible sobre la escena de forma que sea útil para soportar la toma de decisiones.
 - Planificar las actuaciones sobre la frontera en base a las decisiones adoptadas.
 - Coordinar los agentes que intervienen en la escena.
 - Dirigir las operaciones que se producen en la escena.
 - Seguir, sin tomar el control, las operaciones que se producen en la escena.
- El desarrollo de centros de mando y control, depende de diferentes tecnologías:
 - Sistemas de información, que soportan la gestión de los datos.
 - Sistemas de Gestión de Información Geográfica (GIS), que permiten asociar a cartografía la información disponible sobre la escena.
 - Sistemas de despacho de incidencias, que permiten un tratamiento estructurado de las incidencias desde su inicio hasta su cierre.
 - Sistemas de gestión integrada de comunicaciones, que permiten interactuar con los diferentes agentes participantes.
 - Sistemas de presentación extendidos, para la presentación integrada de la situación general y detallada de la escena.
- Medios de Análisis, para soportar los procesos de conocimiento, que aportan la capacidad de:
 - Enlazarse y recoger datos sobre la escena de las fuentes disponibles, propias o externas.
 - Enriquecer la información existente sobre la escena, mediante la combinación de los datos que existen sobre un evento o el establecimiento de relaciones en diferentes fuentes.
 - La capacidad de identificar riesgos o amenazas, analizando de forma automática o semiautomática la información disponible sobre la escena.
- El desarrollo de centros de análisis suele ir asociado a los centros de mando y control, a los que da servicio y depende de tecnologías como:
 - Interfaces y arquitecturas SOA y NEC.
 - Bases de datos y sus sistemas de gestión.
 - Redes de datos y sistemas informáticos, que permiten el procesado de la información.
 - Algorítmica avanzada para el tratamiento de datos (data mining, detección de patrones sobre voz o imágenes, etc.).

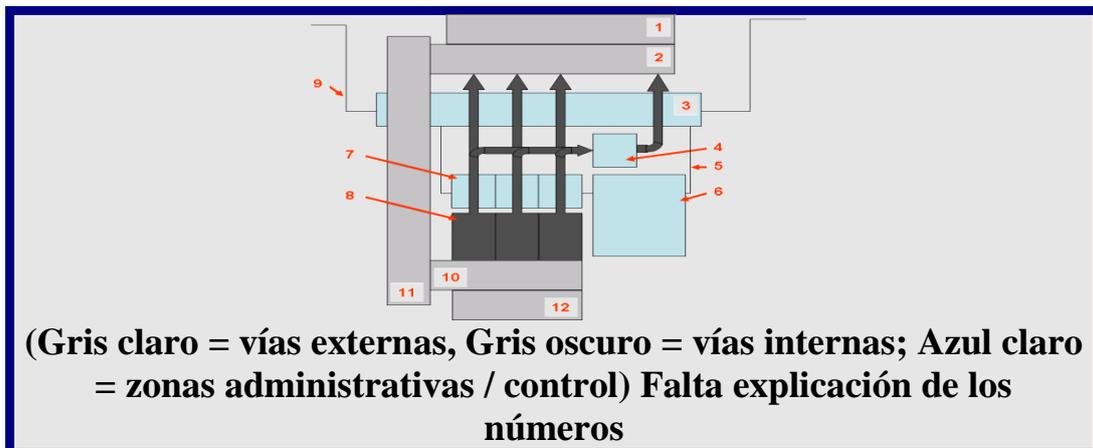
- Medios de comunicaciones y sistemas de Información, para soportar la interconexión de los diferentes agentes, estableciendo enlaces de voz y/o datos

Este conjunto de medios, se desplegaría en los tres niveles jerárquicos de actuación, estratégico, operacional y táctico, y configuran el armazón del sistema de gestión de la frontera.

2. Soportar las actividades en los puntos de paso controlado, actuando en cuatro ejes:

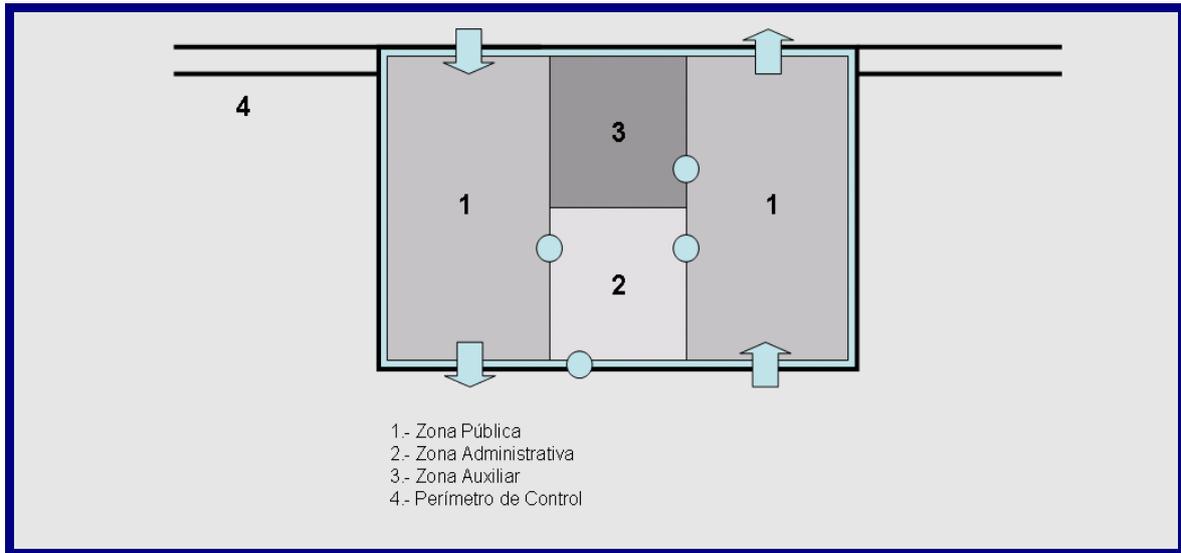
- Detectar los tráficos ilícitos que intenten atravesar el punto de paso controlado sin presentarse ante las autoridades.
- Detectar situaciones ilícitas en los tráficos que se presenten ante la autoridad.
- Facilitar los tráficos lícitos y recoger información relevante para su posterior gestión.
- Garantizar la seguridad de los funcionarios y facilitar el desempeño de sus labores.
- Para ello, es posible la aplicación de distintas tecnologías y soluciones, así:
- Instalaciones diseñadas para dirigir y atender los diferentes flujos que se puedan producir en el recinto.

Figura 5. Modelo de ejemplo del diseño de una instalación



- Instalaciones que impidan el cruce fuera de los canales diseñados, creando diferentes zonas aisladas dentro del recinto y regulando la entrada a ellas.

Figura 6. Ejemplo de identificación de áreas en una instalación y control de accesos a zonas.



- Medios de vigilancia, que permitan detectar los flujos que intentan sortear los canales habilitados y que incluyen sistemas como:
 - Cámaras de visión térmica de corto y medio alcance
 - Cámaras de circuito cerrado de televisión (CCTV)
 - Radares de corto alcance
 - Sistemas de detección de presencia y vallados inteligentes
 - Sistemas de control de accesos y control del personal que presta servicio en el recinto
 - Sistemas integrados de gestión de alarmas
- Medios de control, que buscan identificar anomalías en los flujos lícitos y que incluyen sistemas como:
 - Sistemas de lectura de matrículas de vehículos
 - Equipos de lectura y verificación de documentos
 - Sistemas de apoyo lingüístico
 - Sistemas de consulta a bases de datos (documentos, visados, alertas sobre personas, etc.)
 - Equipos de inspección no intrusiva para equipajes y carga, como perros entrenados, equipos de rayos x o equipos de rayos gamma
 - Sondos y sistemas de detección de compuestos químicos como CO₂ (personas), explosivos, sustancias radiológicas, etc.
 - Equipos para la toma y análisis de muestras

- Medios de registro, que buscan recopilar la información generada en el proceso de cruce por cada tránsito.

Nota sobre mejores prácticas – establecimiento de puntos de control adaptados a las necesidades de sus usuarios

La situación de la frontera en la América Latina, en general, comporta unas características específicas en nada homologables con las observadas en otras latitudes. Aquella singularidad viene dada por la existencia histórica de un tráfico irregular mantenido de manera habitual a lo largo de la divisoria internacional por núcleos de población, con frecuencia pertenecientes a una misma etnia, si bien radicados por motivos geopolíticos a uno y otro lado de la frontera, los cuales intercambian sus productos sin sujeción a control alguno por parte de las correspondientes jurisdicciones nacionales.

Las características de este tráfico, de escasa trascendencia económica, la precariedad de los medios utilizados, así como la propia índole de las vías de comunicación utilizadas (sendas, brechas, pasos fluviales meramente accidentales, etc.) hacen inviable la concepción de puestos fijos y permanentes de servicios fronterizos en todos y cada uno de aquellos lugares.

De acuerdo con la situación descrita, pudiera ser la figura del "paso de control fronterizo" la que pudieran ayudar a salvar la situación observada.

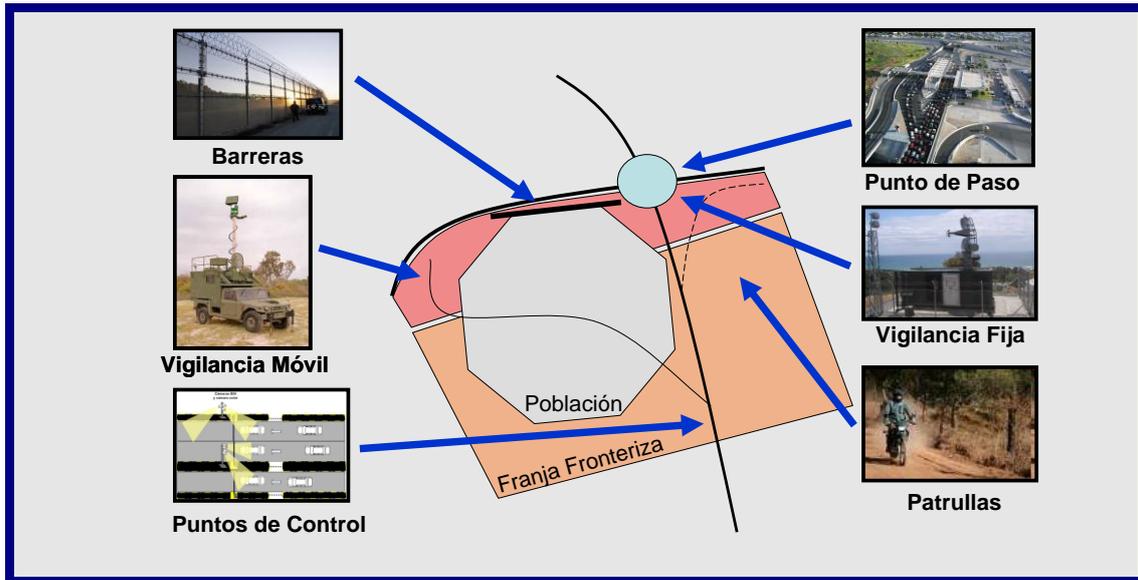
Han de entenderse como "pasos de control fronterizo" aquellos lugares de la frontera reconocidos por dos Estados soberanos, habilitados exclusivamente para el uso por los respectivos residentes de uno y otro lado de la frontera para el cruce e intercambio de sus productos con un destino local y un fin básico, siendo condición necesaria que esos lugares estén alejados de toda vía regular de tráfico.

La gestión de estos puntos se podría realizar incluso sin presencia de los correspondientes servicios fronterizos (aduanas, inspección, sanidad, etc.). De este modo, el paso de esta forma practicado dejaría de ser irregular, adquiriría la condición de comercio lícito y podría ser controlado mediante despliegue de presencia de forma periódica y el reforzamiento de las patrullas en la zona.

En extensión de esta idea, se podrían definir otros tipos de pasos de control flexible, habilitados para atender situaciones excepcionales en la frontera como el acceso a áreas de interés turístico o la realización de expediciones comerciales puntuales.

3. Soportar las actividades de control en las zonas entre puntos de paso controlado, actuando en tres ejes:
 - Obstaculizar los movimientos de las amenazas en la línea y puntos sensibles de la frontera, dificultando su avance mediante la construcción de obstáculos.
 - Detectar y seguir los intentos de cruce ilícito.
 - Monitorear la entrada y salida de zonas críticas de la frontera.

Figura 7. Modelo de aplicación de medios de vigilancia a un sector de la frontera.



Para ello, es posible la aplicación de distintas tecnologías y soluciones de diseño de instalaciones, así:

- Medios infraestructurales, como sistemas de “vallado inteligente” y obstáculos para la limitación de movimiento.
 - Medios de vigilancia, como radares, cámaras diurnas y térmicas o sistemas de interceptación de comunicaciones, para la localización e identificación de amenazas, operando desde estaciones fijas o móviles (terrestres, aéreas, fluviales o marítimas).
 - Medios de control, como detectores de paso, sistemas CCTV o sistemas de lectura de matrículas.
 - Medios de patrulla, como cámaras térmicas portátiles, intensificadoras de imagen, sistemas de comunicaciones o sistemas portátiles de inspección y verificación de documentos.
4. Soportar las actividades de los medios de respuesta, actuando en:
- Movilidad, mediante plataformas para transportar las unidades de intervención de forma rápida a las zonas de actuación, así como plataformas que permitan la movilidad en la zona de operaciones.
 - Observación, para localizar y aproximarse a las amenazas.
 - Protección, para brindar seguridad a las unidades en sus actuaciones.
 - Interoperabilidad, para permitir la integración de las unidades con los centros de mando.

Referencias

Naciones Unidas. GIFT. 2009. *“Global Report on Trafficking in Person”*

Naciones Unidas. UNODC. ISBN 978-92-1-148240-9. *“World Drug Report 2009”*.

Naciones Unidas. Oficina Contra la Droga y el Delito. 2008. *“La Amenaza del Narcotráfico en América”*.

Organización de Estados Americanos. Secretaría General. 2008. ISBN 978-0-8270-5227-7. *“La Seguridad Pública en las Américas. Retos y Oportunidades”*.

Naciones Unidas. UNODC. 2007. ISBN 978-92-1-030028-4. *“Crimen y Desarrollo en Centroamérica”*

Naciones Unidas. UNODC - ISBN 978-92-9142-408-5. *“Combating Trafficking in Persons, A Handbook for Parliamentarians”*.

----.2008. *“La Seguridad Pública en las Américas. Retos y Oportunidades”* Organización de Estados Americanos. Secretaría General, ISBN 978-0-8270-5227-7.

----.2004. Resolución de junio de la Organización Mundial de Aduanas. *“Seguridad global y facilitación de medidas que afectan a la cadena logística del comercio exterior”*.

----. 2005. Resolución de julio. *Marco Regulatorio para Asegurar y Facilitar el Comercio Internacional; (Safe Frameworks of Standards)*.