

EL USO DE LA INTELIGENCIA ANTE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR: EL CASO DE FRONTEX*

*Álvaro Cremades Guisado
Gustavo Díaz Matey*

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación “Nuevas Amenazas en el siglo XXI: Fronteras y Derechos Humanos”, de la línea de investigación “Políticas y modelos de seguridad y defensa” del grupo de investigación “Centro de Gravedad”, reconocido y categorizado en (A1) por COLCIENCIAS, registrado con el código COL0104976, vinculado al Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales -CSEDN-, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Colaboración con la Universidad Complutense de Madrid, España.

Resumen

Con la reconfiguración y ampliación de la agenda de seguridad tras la Guerra Fría, el proceso de securitización que ha experimentado el fenómeno migratorio, pasando a ser percibido como parte de los “nuevos” riesgos y amenazas, ha llevado a los Estados a dotar a las agencias dedicadas a la lucha contra la delincuencia transfronteriza a dotarse de capacidades dirigidas a la producción de inteligencia.

En este trabajo analizaremos el papel de la inteligencia ante la migración irregular desde una doble óptica: desde el punto de vista estratégico y desde el punto de vista táctico. Esta distinción parte de diferentes necesidades por parte de los consumidores finales, por lo que su naturaleza y cometido abarca diferentes productos y metodologías de trabajo. Para evidenciar dicha dicotomía trataremos el caso de Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), organismo comunitario encargado de la gestión de los riesgos y amenazas en las fronteras exteriores de la UE, y en cuya función el análisis de riesgos cumple un papel determinante.

Palabras clave

Migraciones internacionales, inteligencia estratégica, inteligencia táctica, Frontex, Unión Europea, fronteras.

Abstract

With the reconfiguration and expansion of the security agenda after the Cold War, the securitization process that the migration phenomenon has undergone, becoming perceived as part of the “new” risks and threats, has led the States to provide the agencies dedicated to the fight against cross-border crime to equip themselves with capacities aimed at the production of intelligence.

In this paper we will analyze the role of intelligence in the face of irregular migration from a double perspective: from the strategic point of view and from the tactical point of view. This distinction is based on different needs by final consumers, so that its nature and role encompasses different products and work methodologies. To demonstrate this dichotomy, we will deal with the case of the European Border and Coast Guard

Agency (Frontex), a Community body responsible for managing risks and threats at the external borders of the EU, and in whose function the risk analysis meets a determining role.

Keywords

International migration, strategic intelligence, tactical intelligence, Frontex, European Union, borders.

Introducción

Desde que el ser humano se hizo sedentario, los movimientos migratorios han sido una constante, ya sea por motivos políticos, económicos o medioambientales. Así, los movimientos migratorios de hoy, son la continuación de un proceso histórico que comienza en el siglo XV con la expansión colonial europea, y la difusión de unos valores económicos, culturales y filosóficos muy concretos. En paralelo, el nacimiento del Estado-nación en 1648 supuso el nacimiento y, progresivo desarrollo del concepto de Seguridad Nacional, ligado íntimamente al de ciudadanía, algo que, en último término, será la base de la pertenencia a un grupo diferenciado con derechos y obligaciones.

En este marco, se define el fenómeno de la migración internacional como el movimiento de personas, es decir no nacionales o extranjeros, que cruzan las fronteras nacionales con otros propósitos, que no sean el turismo o las estancias breves (Messina y Lahav, 2006, p. 1). Es, por tanto, el concepto de frontera el que condiciona desde el punto de vista de la seguridad, el concepto de migración. A pesar de ello, aunque el intento de comprender los flujos producidos en sus contextos sociales se remonta al siglo XVI, existe una falta de debate teórico y metodológico acerca de las migraciones internacionales de una forma integrada, lo que puede explicarse al menos particularmente por la naturaleza ideológica de la cuestión y de sus importantes connotaciones políticas.

Desde el Derecho Internacional existe una contradicción entre el derecho de toda persona a emigrar, frente a la no-obligación de todo Estado a aceptar inmigrantes. En este sentido, el punto de partida de

este estudio es que la migración actual es entendida, de modo general, desde una doble óptica, como una ventana de oportunidad para los inmigrantes y como un fenómeno de creciente securitización al que muy habitualmente han sido asociadas amenazas adaptativas como la criminalidad transnacional y el terrorismo, ante lo que las medidas restrictivas no hacen sino desviar los focos hacia objetivos más plausibles.

En este trabajo se abordará el papel de la inteligencia en lo que se refiere a la gestión de la seguridad fronteriza y los flujos migratorios desde una doble dimensión: desde un punto de vista estratégico, en el que la labor principal reside en la identificación y caracterización del fenómeno, atendiendo a sus posibles cursos de evolución; y, desde un punto de vista táctico, en el que su función es la de apoyar las operaciones dirigidas a controlar este fenómeno mediante la disposición de medios técnicos y humanos. En este punto se traerá a colación el caso de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (en adelante, Frontex). Si bien, el empleo de la inteligencia en lo referido a la seguridad fronteriza de la Unión Europea es un caso con importantes particularidades, como se mostrará más adelante, se trata de un caso de estudio pertinente para mostrar de manera empírica los instrumentos que los Estados y las organizaciones internacionales tienen a su disposición para hacer frente a la gestión de fenómenos de gran complejidad, como son la inmigración irregular o la criminalidad transnacional.

1. La Inteligencia Migratoria en su aplicación estratégica

Hoy en día la migración es más que nunca un fenómeno global intrínsecamente relacionado con el proceso de globalización, tanto en sus causas como en sus efectos. De hecho, esta característica ha influido enormemente en las aproximaciones más recientes a la realidad migratoria, que entienden las migraciones actuales como consecuencia de un proceso; conectadas e influidas por la globalización. Por tanto, las migraciones son parte del desarrollo y globalización de los mercados; están altamen-

te condicionadas por el rápido proceso de cambio económico, político, medioambiental y sociocultural ocurrido en los últimos años, como consecuencia de la modernización, descolonización y el desarrollo desigual.

La globalización está cambiando el ambiente en el que los Estados se mueven; incluyendo las formulaciones de su política de seguridad. En concreto, en el área de las políticas de migración, la globalización lleva necesariamente a los Estados a sopesar los costes y beneficios de las distintas políticas nacionales y sus repercusiones en la sociedad y el crecimiento económico, sin perder de vista las implicaciones para la seguridad internacional, y su influencia en las relaciones regionales y bilaterales, su repercusión en la soberanía, identidad nacional y seguridad. Pero, más allá de estas consideraciones tradicionales, hoy en día, existen otros aspectos a tener en cuenta a la hora de estudiar las migraciones internacionales, como el rápido crecimiento de la población del país de origen, las políticas inestables, el conflicto étnico, el deterioro medioambiental y las recesiones económicas; estos, son claros condicionantes para la emigración. Por tanto, no se puede entender del todo la migración, ni se pueden determinar políticas sin un análisis en profundidad de las condiciones económicas, políticas y demográficas de las sociedades, tanto de origen como de destino (Marquina, 2008).

Las migraciones actuales presentan unas características muy peculiares con respecto a las migraciones tradicionales: cambio en los perfiles de las personas migrantes, incluyendo en el proceso a cada vez a más jóvenes y mujeres; apertura de nuevas rutas migratorias en clave de postcolonización, con países de origen y destino entre los que no existen relaciones históricas o económicas; y establecimiento de migraciones como proyectos de vida incluyendo nuevos aspectos como la reunificación familiar.

Con la reconfiguración y ampliación de la agenda de seguridad tras la Guerra Fría, los servicios de inteligencia deben de incluir entre sus cometidos la monitorización de “nuevos” riesgos y amenazas, entre los que, sin duda, se encuentran los fenómenos migratorios. Por ello, una correcta aproximación a las migraciones actuales, desde el punto de vista del campo de estudio de la inteligencia, sea cual sea el área geográfica de

estudio, debe partir de la premisa de que la migración irregular es, en sí misma, un riesgo con características globales, que no tiene una política a priori definida que asegure el éxito, ya que ésta dependerá de la idea de sociedad que se aspira construir.

La migración es uno de los tres problemas emergentes a comienzos del siglo XXI. Junto con las telecomunicaciones y la ecología, los tres son problemas globales que no conocen fronteras, los tres tienen características comunes, y no existe una respuesta política determinada, sino que su gestión política se está constituyendo, por lo que su correcto estudio será fundamental para conseguir dar una respuesta acertada a un fenómeno que en los años venideros no hará más que crecer. (Díaz, 2007, p. 171)

En este punto es importante señalar también que los flujos migratorios pueden interactuar con otros factores, como las nuevas tecnologías, influyendo en conflictos internos, el terrorismo, o crimen organizado relacionado con la explotación y el tráfico de personas. De hecho, la globalización ayuda al desarrollo de estructuras criminales transnacionales que influyen en la concepción de la seguridad nacional ya que no podemos perder de vista que los desplazamientos forzosos, que muy probablemente continúen siendo una constante los próximos años, a menudo sin soluciones inmediatas y duraderas, tienen la capacidad de afectar la estabilidad y cohesión político-social de los países de acogida (Mittelman, 2000; Cochrane, 2016).

Debido a todas las consideraciones anteriores, la evaluación del riesgo procedente de la inmigración debe partir de una concepción de la seguridad en su sentido más extenso, ya que, aunque existen distintas aproximaciones a la seguridad, en particular las realistas y las neorrealistas, han asumido tradicionalmente que los Estados tratan de protegerse a sí mismos contra las amenazas que presentan otros Estados, las amenazas que surgen tras la Guerra Fría emanan principalmente de actores no-estatales lo que en último término fragmenta la centralidad del Estado como referencia de la seguridad (Adamson, 2005).

En este sentido, el dar respuesta a la problemática de las migraciones es el reflejo de los cambios principales a los que deben de enfrentarse los

servicios de inteligencia en un ambiente internacional de seguridad tras la Guerra Fría. Por tanto, hoy en día, el análisis de las migraciones, por parte de los servicios de inteligencia requiere una aproximación multidisciplinar, ya que, el fenómeno es cada vez más complejo.

Asimismo, partiendo desde un punto de vista estratégico, se visualiza cómo el fenómeno migratorio en España se ha transformado en estas últimas décadas, pasando de ser un país de tránsito a un país de destino y tránsito. A principios del siglo XXI en España la recepción de migrantes dirigida a cubrir las necesidades de demanda del mercado laboral se planteó desde una perspectiva cortoplacista, articulándose como una inmigración temporal destinada a cubrir necesidades económicas concretas. Sin embargo, las personas inmigrantes buscaron establecer proyectos de vida, transformando las expectativas de la temporalidad a la estancia permanente en el país. En consecuencia, se produjo un cambio en la política migratoria española introduciéndose en el debate político aspectos como los flujos migratorios irregulares y el control de fronteras (Valero-Matas et al, 2014).

En este apartado se ha podido comprobar cómo la inteligencia desde el punto de vista estratégico está condicionada por la aproximación política e ideológica a este fenómeno. En el próximo punto se abordará cómo, desde el punto de vista táctico, la inteligencia tiene unas aplicaciones muy concretas para responder al mismo con la mayor efectividad posible.

2. La Inteligencia Migratoria y su aplicación táctica

Ningún servicio de inteligencia occidental puede obviar el fenómeno de la migración, y mucho en menos un país como España, el cual cuenta con una gran frontera sur en el mediterráneo. Sin embargo, el fenómeno migratorio en España ha sido tratado de forma inercial por parte de los distintos gobiernos hasta la fecha, reflejo bien de una falta de percepción de riesgo por parte de la inteligencia, bien por una falta de interés de los políticos ante estas cuestiones, incluso

cuando la inteligencia española alertaba de la posible evolución de la situación.

En este sentido, si bien se ha tratado la ampliación de las agendas de seguridad tras la Guerra Fría, este no es el lugar para tratar las distintas políticas e iniciativas desarrolladas por los gobiernos españoles ante el fenómeno migratorio. Con un objetivo claro; si no es escuchada por los encargados políticos, la inteligencia no es de ninguna utilidad, del mismo modo que sin una percepción de riesgos y amenazas correcta, la inteligencia no podrá orientar sus recursos a tiempo para hacer frente a las situaciones venideras. Así, a pesar de que el objetivo esencial para los distintos gobiernos de España es ordenar y canalizar los flujos migratorios de acuerdo con las necesidades del mercado de trabajo y la capacidad de acogida de España, así como la plena integración en la sociedad de los inmigrantes; es cierto que fruto de la velocidad y crecimiento del fenómeno de la inmigración, su gestión ha resultado muy complicada; en gran parte también se ha debido a la falta de previsión del fenómeno de forma acertada, algo para lo que los servicios de inteligencia son herramientas clave tanto a nivel estratégico como a nivel táctico.

Desde el punto de vista táctico, la ordenación de flujos migratorios debe basarse en el respeto a la legislación vigente, siendo imprescindible mantener, e incluso reforzar, la seguridad de los controles fronterizos, teniendo en cuenta que el vigente espacio fronterizo exterior de la Unión Europea y la libertad de circulación de las personas en el espacio Schengen condiciona sus posibilidades. La asunción de competencias por parte de la Unión Europea en materia inmigratoria es imprescindible. Aunque no debe olvidarse que el Tratado Constitutivo de la agencia europea Frontex afirma que el control de las fronteras exteriores de la Unión corresponde en último término a los Estados miembros. Por lo que será clave conseguir una percepción común de amenaza y ser conscientes de las contradicciones, incoherencias o disfunciones que han caracterizado los discursos de los gobiernos europeos en lo que a políticas migratorias se refiere.

La segunda línea de actuación, por tanto, tiene que ser la canalización; establecer un adecuado sistema, que goce de la máxima eficacia, de

llegada de la inmigración legal. Existe una demanda que no cubren en la actualidad los trabajadores nacionales, por ello hay que establecer un mecanismo eficaz y ágil para satisfacerla. Dicho de otro modo, es contraproducente y es irreal que no seamos capaces de casar la oferta y la demanda en nuestros mercados laborales, en nuestros mercados de trabajo. Países como Australia o Canadá han tratado de dar solución a esta situación incluyendo en su mercado laboral visados específicos para trabajos temporales a través de los que favorecen la inmigración no especializada de una manera organizada y garantizando el cumplimiento de los derechos de las personas inmigrantes (OIM, 2018, p. 364). Sin embargo, también es importante seguir reforzando las tareas de la Inspección de Trabajo para evitar que la existencia de mano de obra irregular sea utilizada para establecer condiciones salariales y laborales inaceptables. De manera que, si se quiere actuar de manera eficaz contra el fenómeno de la inmigración clandestina, se haga en relación con el verdadero efecto llamada, que no es otro que el empleador irregular.

Como tercera línea de actuación, también es necesario buscar una política coherente de repatriación de los extranjeros que accedan de manera irregular al territorio, con dotación de infraestructuras de internamiento suficientes para ordenar esa política y el impulso de convenios internacionales de colaboración para la ordenación y el control de los flujos migratorios. De este modo, se ve necesario el incremento en la dotación de recursos humanos y materiales que favorezcan una mayor eficacia en la canalización y en los tiempos establecidos en las leyes, ayudando al cumplimiento de los derechos humanos y agilizando los procesos para evitar la masificación de los centros destinados a este ordenamiento. Para ello, la cooperación con los países de origen y tránsito es un elemento clave que es necesario seguir reforzando con negociaciones para alcanzar nuevos acuerdos de readmisión y otras medidas de cooperación en el terreno policial y de inteligencia.

Por último, otra de las medidas disuasorias para la inmigración irregular es clave luchar contra las mafias. El problema principal para ello, la falta de indicios para en muchas ocasiones identificar al patrón de la embarcación, que va en función de las declaraciones (declaración de

testigos protegidos y el personal de salvamento marítimo). En cualquier caso, la respuesta policial es sólo una mínima parte del proceso de lucha contra la inmigración irregular que, precisamente cobra mayor importancia cuando la aplicación de otras medidas falla. Es aquí donde la inteligencia, una vez más, juega un papel determinante en el día a día de la lucha contra el fenómeno de la inmigración irregular. En este sentido, será clave la coordinación interna entre distintos cuerpos de seguridad del Estado, pero también una coordinación más amplia con otros actores (estatales y no estatales) implicados. En esta línea, Europol, por ejemplo, lucha contra las mafias relacionadas con el tráfico de seres humanos, pero también evalúa si en estas rutas migratorias se encuentran retornados que han estado luchando en guerras como la de Siria o Irak.

3. La producción de la inteligencia en el seno de la Unión Europea

Las fronteras exteriores europeas vienen definidas por el Acuerdo de Schengen, convención que firmarían en 1985 Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos con vistas a la supresión de ciertos controles de sus fronteras compartidas. Finalmente, en 1995 y, con la incorporación de España y Portugal a este acuerdo, se implementaría la supresión de los controles fronterizos posibilitando, en consecuencia, la libre circulación de personas en el Espacio Schengen; situación que a día de hoy se ha extendido a un total de 26 países (4 de los cuales en calidad de asociados), y está previsto que otros tres (Bulgaria, Croacia y Rumanía) se adhieran a Schengen en el futuro próximo, con implicaciones no solo estrictamente fronterizas, sino también en materia de cooperación policía, aduanera, y judicial (Consejo de la Unión Europea, 2018, p. 4). De manera simultánea al proceso de supresión de fronteras internas anteriormente referido, se ha desarrollado un fortalecimiento de las fronteras exteriores de la UE, que se extienden por 50000 km, incluyendo cientos de aeropuertos, puertos marítimos y cruces de fronteras terrestre cuyo funcionamiento se encuentra regido por el denominado “Código de fronteras Schengen”.

Frontex inició su actividad como la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de la Unión Europea, con el propósito fundamental de “complementar los sistemas nacionales de gestión de las fronteras de los Estados miembros que forman parte del espacio Schengen fomentando la gestión integrada de las fronteras exteriores de todo tipo y coordinando la cooperación operativa a escala de la UE” (Consejo de la Unión Europea, 2015, p. 6). En la actualidad, el funcionamiento de esta agencia está regido por el Reglamento 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo del 14 de septiembre de 2016 y, aunque seguiría siendo conocida como Frontex, su denominación formal pasaría a ser Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. A su vez, Frontex forma parte del Espacio de Libertad, Justicia y Seguridad (ELJS) de la UE mediante el cual, según el Tratado de la Unión Europea, está garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.

La articulación de capacidades propias en lo referido a la producción de inteligencia en el ámbito de la Unión Europea viene siendo un elemento fuertemente controvertido, cuyo desarrollo ha encontrado importantes limitaciones en el transcurso del proceso de construcción comunitaria. Las particularidades de la construcción comunitaria, especialmente condicionada por la tensión existente en el seno de la UE entre la aspiración supranacional de la comunidad europea, por un lado, y las resistencias de los Estados miembros ante la renuncia a ciertas cotas de soberanía nacional, ha llevado a que la gobernanza europea sea una función altamente compleja, tanto por la diversidad de actores involucrados como por los diferentes niveles en los que esta se desarrolla. En ese sentido “los Estados nación ya no monopolizan los ámbitos de toma de decisiones de la UE dado que han sido incorporados otros actores, como instituciones supranacionales, subnacionales y transnacionales, así como organizaciones no gubernamentales” (Arcos y Palacios, 2018, p. 738).

Lo anterior no ha impedido que diversas agencias europeas se hayan dotado en sus respectivos organigramas de departamentos dedicados a

la producción de inteligencia, tales como Frontex, Europol, el Centro de Satélites de la Unión Europea, la Agencia Europea de Seguridad Marítima, además de las unidades dedicadas a este cometido en la estructura del Espacio Europeo de Acción Exterior: la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la UE y el Centro de Inteligencia y de Situación de la Unión Europea (EU INTCEN) (Gruszczak, 2010). Sin embargo, estas estructuras tienen la particularidad de no contar con medios de recolección de información propios más allá de las fuentes abiertas, lo que la diferencia de los servicios de inteligencia en un sentido nacional, que cuentan con poderes especiales como la interceptación de comunicación, el empleo de agentes encubiertos, el uso de informantes secretos. En consecuencia, los organismos europeos dedicados total o parcialmente a la producción de inteligencia dependen en gran medida de la información suministrada discrecionalmente por los Estados miembros de la Unión, lo que ha llevado a algunos autores a considerar que no se trata de servicios de inteligencia en un sentido estricto, llegando a afirmar que “las agencias de inteligencia de la UE son puras “agencias de escritorio” que trabajan con “bolígrafo y papel”” (Muller-Wille, 2019, p. 110). Sin embargo, según ha reconocido el propio Parlamento Europeo:

Las agencias del ELSJ y las agencias nacionales de inteligencia comparten varias características. Ellos realizan “funciones de inteligencia” de las agencias de inteligencia nacionales, aunque no necesariamente de la misma forma o con el mismo propósito. Notablemente, ellas recolectan (aunque sin el recurso de los poderes especiales), analizan y diseminan información a diversos tomadores de decisión. Otra similitud importante entre las agencias del ELSJ y las agencias de inteligencia nacionales es que también reciben, producen y diseminan información clasificada. (Directoriate-General for Internal Policies, 2011, p. 15)

En consecuencia, puede decirse que, pese a las particularidades descritas y, con independencia de los medios de obtención de información empleados, diversas agencias europeas son productoras de inteligencia, aproximándonos a este concepto desde una perspectiva amplia e inclusiva (Cremades y Díaz, 2015). Con el propósito de profundizar en las dinámicas que caracterizan la función de inteligencia dentro de Frontex

tanto en un sentido estratégico como táctico, dedicaremos las siguientes páginas a describir la arquitectura organizacional de las iniciativas de la agencia para el análisis de riesgos, que, en palabras del general finlandés Ilkka Laitinen, antiguo director ejecutivo de Frontex, “es el núcleo central de la metodología de Frontex” (House of Lords, 200, p. 66).

4. El análisis de riesgos en Frontex

Desde 2002, la Comisión Europea manifestaría al Parlamento Europeo y al Consejo la necesidad de contar procedimientos de evaluación común e integrada de riesgos, así como indicadores compartidos, para el conjunto de Estados miembros (Comisión Europea, 2002). Para tal propósito fundamental, Frontex realiza una labor continuada de análisis de riesgos ante los riesgos y amenazas de potencial afectación a la seguridad de las fronteras exteriores de la Unión Europea. Así, de acuerdo con el artículo 4 del ya mencionado reglamento:

La Agencia debe realizar análisis de riesgos generales y específicos, basados en un modelo común de análisis de riesgos integrado que deberán aplicar tanto la Agencia como los Estados miembros. Partiendo también de la información facilitada por los Estados miembros, la Agencia debe ofrecer información apropiada sobre todos los aspectos pertinentes para una gestión europea integrada de las fronteras, especialmente el control de fronteras, el retorno, los movimientos secundarios irregulares de nacionales de terceros países dentro de la Unión Europea, la prevención de la delincuencia transfronteriza, incluida la facilitación del cruce de fronteras no autorizado, la trata de seres humanos, el terrorismo y las amenazas de carácter híbrido, así como la situación en terceros países vecinos, con el fin de permitir que se tomen medidas adecuadas o de hacer frente a las amenazas y los riesgos identificados con miras a mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores. (Parlamento Europeo, 2016, p. 18)

Para satisfacer dicha necesidad, Frontex cuenta con la Unidad de Análisis de Riesgos (RAU, por sus siglas en inglés), que tiene como misión principal “generar productos de inteligencia apropiados, preciosos

y oportunos que provean de base a las actividades operacionales de Frontex, así como mantener informados a los principales consumidores (el Consejo y la Comisión) sobre la situación respecto a la migración ilegal en las fronteras exteriores de la UE” (Consejo de la Unión Europea, 2007, p. 2). Para tal labor, y partiendo de la carencia anteriormente señalada de medios de obtención información de naturaleza extraordinaria que comparten las agencias europeas dedicadas total o parcialmente a la producción de inteligencia, la labor analítica de la RAU viene siendo nutrida principalmente por la información aportada por los Estados miembros y por sus países asociados a través de cuestionarios y otras formas de recolección de datos, así como por información de fuentes abiertas y la suministrada por otras agencias europeas (House of Lords, 2008).

Ante la necesidad de fortalecer la coordinación entre Frontex y los expertos en los ámbitos de la inteligencia y el análisis de riesgos de los Estados miembros, en 2000 se constituye la Red de Análisis de Riesgos de Frontex (FRAN, por sus siglas en inglés), con el objetivo de impulsar el intercambio de conocimiento y la producción de informes estratégicos referidos a la situación de las fronteras exteriores de la Unión Europea. De este modo, partiendo de la colaboración a través del FRAN, FRONTEx produce anualmente un informe de análisis de riesgos haciendo uso de indicadores clave: detecciones de cruces ilegales de fronteras marítima, ya sea a través de Puntos de Control Fronterizo (BCP, por sus siglas en inglés) o cualquier otra localización de las líneas fronterizas marítimas y terrestres; denegaciones de entradas; detecciones de estancias ilegales; detecciones de facilitadores; detecciones de documentos fraudulentos; decisiones de retorno; retornos efectivos; y datos sobre flujo de pasajeros. Asimismo, en el marco del FRAN también es analizada información de fuentes abiertas, como informes publicados por organismos internacionales o contenidos de agencias de noticias, especialmente para identificar los factores incitadores disuasivos de los flujos de inmigración irregular (Frontex, 2019).

Además de los esfuerzos dirigidos a articular una comunidad de expertos de los Estados miembros, durante los últimos años Frontex ha impulsado la creación de espacios de colaboración entre las instituciones

comunitarias y diversos países de su vecindario. Entre estas iniciativas se encuentran: la Red de Análisis de Riesgos de los Balcanes Occidentales (WB-RAN), constituida en 2008, y en la actualidad formado por Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia; la Comunidad de Inteligencia África-Frontex (AFIC), creado en 2010 incorporando principalmente países del África occidental, para más tarde extenderse al Sahel y el norte de África; la Red de Análisis de Riesgo de la Asociación Oriental (EaP-RAN), creada en 2016, conocida desde su fundación en 2009 como Red de Análisis de Riesgos de las Fronteras Orientales Europeas (EB-RAN), actualmente conformado por Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania; y la Red de Análisis de Riesgos Turquía-Frontex (TU-RAN), articulada en 2012 con Turquía como único país asociado.

Cabe destacar que, de manera reciente, una de las iniciativas de Frontex dirigidas a fortalecer sus capacidad de análisis de riesgos en terceros países ha sido la creación de células de análisis de riesgos (RAC, por sus siglas en inglés), formadas por personal local entrenado por Frontex y con financiación de la Comisión Europea, cuyo cometido es recolectar y analizar datos sobre crimen transfronterizo en varios países africanos y apoyar a las autoridades involucradas en la gestión de fronteras (Frontex, 2018). Esta iniciativa, por su finalidad y medios, es homologable a la impulsadas por otras agencias del sector seguridad europeo, como las unidades de análisis promovidas por Interpol en el proyecto ENACT en diversos países africanos (Interpol, 2019). En ese mismo sentido, antes de finalizar el año 2019 y, en estrecha colaboración con las autoridades migratorias locales, Frontex prevé desplegar a través de AFIC un total de 8 RAC en sendos países africanos, a saber: Níger, Ghana, Gambia, Senegal, Kenia, Nigeria, Guinea y Mali; sin que por el momento haya trascendido información acerca de la réplica de iniciativas similares en otras de las redes regionales anteriormente citadas.

En términos metodológicos y siguiendo lo estipulado por el reglamento de Frontex, la labor de RAU en materia de análisis estratégico se lleva a cabo mediante el denominado Modelo Común Integrado de Análisis de Riesgos (CIRAM, por sus siglas en inglés). En la actualidad,

Frontex cuenta con una versión 2.0 del CIRAM, que define el riesgo como:

Magnitud y probabilidad de que se materialice una amenaza en las fronteras exteriores, dadas las medidas existentes en las fronteras y dentro de la Unión Europea, que repercuta en la seguridad interna de la Unión Europea, en la seguridad de las fronteras exteriores o en la óptima circulación de los pasajeros regulares, o que tenga consecuencias humanitarias. (Frontex, 2013, p. 4)

En coherencia con lo anterior, el riesgo se determina como producto de tres variables: amenaza (elemento que se hace presente en las fronteras exteriores), vulnerabilidad (capacidad de prevención ante la materialización de la amenaza) e impacto (efecto de la materialización de la amenaza sobre la seguridad interna y de las fronteras exteriores); elementos cada uno de los cuales comprende diferentes indicadores (ver figura 1).

Figura 1. Diagrama de análisis de riesgos CIRAM 2.0



Fuente: Frontex.

La valoración de cada uno de estos elementos a través de juicios analíticos permite extraer evaluaciones de riesgo que pueden tener una incidencia significativa en los procesos de toma de decisiones al más alto nivel de las instituciones comunitarias, en aspectos tales como la

asignación de recursos a los Estados miembros a través del Fondo de Seguridad Interior (ISF, por sus siglas en inglés), o en la transformación de los propios mecanismos de gobernanza del Espacio Schengen. En ese sentido y aunque, como suele suceder en la toma de decisiones estratégicas, la inteligencia no es el único elemento a tener en consideración pues compite frecuentemente con otros instrumentos y prácticas a las que recurren los decisores (Marrin, 2018), “podría decirse que Frontex ha jugado un papel en un importante cambio institucional, dando credibilidad a las decisiones centrales del control fronterizo” (Horii, 2016, p. 255). No obstante, la labor de Frontex, incluso la netamente dedicada al análisis de riesgos, no se ha visto exenta de críticas, como las señaladas por Andersson (2012) o Stachowitsch y Sachseder (2019).

Siguiendo la metodología anteriormente descrita, la RAU desarrolla un amplio catálogo de productos de diferente propósito y naturaleza, parte de los cuales son publicados de manera periódica a través de su página web, dirigidos a brindar apoyo a los decisores políticos al más alto nivel mediante la caracterización de los flujos de inmigración irregular y la actividad criminal transfronteriza, entre los que se encuentran el Análisis Anual de Riesgos (ARA, por sus siglas en inglés), que aborda la situación migratoria durante el año anterior y plantea recomendaciones en el apoyo a la planificación de las actividades operativas de Frontex por desarrollarse; el Análisis Semestral de Riesgos (SARA, por sus siglas en inglés), que sirve como actualización del anterior a mitad del ejercicio; el FRAN trimestral, que recoge estadísticas sobre la evolución de diferentes indicadores asociados a la migración irregular; el Análisis de Riesgos Adaptado (TRA, por sus siglas en inglés); que analiza un área geográfica o fenómeno en particular de interés para Frontex.

Por otra parte, con un propósito fundamentalmente táctico y dirigido a la disposición de medios técnicos y humanos, la RAU elabora productos sobre cruces ilegales de fronteras dirigidos a apoyar la implementación de operaciones. Para tal fin, la RAU hace uso de un ciclo de producción de inteligencia compuesto por 8 fases (ver Figura 2), proceso durante el cual se contempla el uso de diversas técnicas de evaluación, como la lluvia de ideas, en análisis de pautas y tendencias. En cuanto a

los productos resultantes de esta labor, se encuentra la Evaluación Táctica Específica (TFA, por sus siglas en inglés), que se produce para brindar apoyo en la planificación de una operación conjunta; y el Informe analítico semanal (WAR, por sus siglas en inglés), que recoge información obtenida durante una operación conjunta para el equipo operativo y las autoridades anfitrionas. En este ámbito, la falta de información públicamente disponible acerca del papel de la inteligencia en el diseño e implementación de las operaciones de Frontex (cuya divulgación es restringida aludiendo al artículo 4 de reglamento 1049/2001 de la Comisión Europea, al considerar que ello puede suponer un perjuicio para la protección de interés público en materia de seguridad pública) representa una importante limitación para conocer cuál es su papel exacto.

Figura 2. Ciclo de inteligencia según Frotex



Fuente: Frontex.

Conclusiones

En este trabajo se analizó el uso de la inteligencia ante el fenómeno migratorio, planteando en un primer momento las características actuales del mismo y distinguiendo desde un primer momento el uso de esta herramienta en una doble dimensión. Para evidenciar este argumento se desgranó la labor de Frontex en el marco de la Unión Europea y, más concretamente, los procesos de análisis de riesgos en dicha Agencia.

Es importante apuntar que, pese a la publicación por parte de la Comisión Europea de la Agenda Europea de Migración en 2015, donde se proponen tanto medidas inmediatas para hacer frente a la crisis en el Mediterráneo, como acciones que se han de emprender a lo largo de los próximos años al objeto de gestionar más efectivamente todos los aspectos de la inmigración, sigue existiendo una falta de una respuesta colectiva resolutive a nivel europeo. Ello ha dado lugar a iniciativas dirigidas a establecer vías de cooperación, bilateral o multilateral en Europa, como es el caso de la Convención de Prüm. No obstante, si no se logra mantener los avances plasmados en el Tratado Constitucional y sigue habiendo un cierto estancamiento que obstaculice avanzar en esta materia, es previsible, que puedan presentarse más iniciativas alternativas a los cauces de colaboración ordinarios existentes en las propias instituciones comunitarias, como Frontex, cuya creación fue indudablemente un avance de importancia mayúscula en la gestión compartida de los temas migratorios en el seno de la UE. Entre los Estados miembros las posturas, intereses y percepciones respecto a la inmigración son muy variadas y afectan negativamente a una verdadera aproximación europea en materias de migración, ámbito en el que el margen de mejora es todavía muy amplio.

A pesar de lo dicho anteriormente, el papel de Frontex sigue teniendo una importancia incuestionable, siendo la producción de inteligencia uno de los elementos centrales en el ejercicio de sus funciones. Ello pone de manifiesto que la inteligencia, tanto en su orientación estratégica como táctica, es percibida por sus consumidores como una herramienta útil tanto en la caracterización de riesgos y amenazas transfronterizas

como en el diseño e implementación de medidas específicas dirigidas a mitigar el impacto derivado de su materialización. No se puede perder de vista que ambas aplicaciones de la inteligencia en este ámbito se encuentran estrechamente vinculadas: en el caso de no analizar de forma estratégica fenómenos como los aquí referidos, los Estados y las organizaciones internacionales se estarán obligando a actuar llevados ciclos cortoplacistas de las políticas públicas, desconociendo las transformaciones de los flujos migratorios e incapacitándose para intervenir en el con una perspectiva a largo plazo. En el caso de carecer de inteligencia táctica, el planeamiento de las operaciones dirigidas de las agencias migratorias tenderá a ser defectuoso, con importantes implicaciones en lo que al cumplimiento de misiones y al empleo de medios técnicos y humanos se refiere.

Partiendo de la observación de los lineamientos de trabajo impulsados por la Agencia durante los últimos años, cabe destacar que la cooperación entre todos los actores involucrados en la evolución de fenómenos como los aquí descritos en clave de diplomacia migratoria, es un elemento indispensable para abordarlos de manera integral. Fenómenos de carácter transfronterizo, como los flujos migratorios irregulares y la criminalidad organizada transnacional, requieren de una aproximación multilateral que aúne los esfuerzos de países de origen y destino, pues los esfuerzos estrictamente nacionales en la mayor parte de las ocasiones solo ofrecen soluciones parciales y transitorias ante problemáticas complejas y adaptativas como las anteriormente referidas (Cremades, 2018).

Por último, es pertinente señalar que el conocimiento disponible acerca de las dinámicas de trabajo dirigidas a la producción de inteligencia en Frontex están en la actualidad (y así ha sido desde su creación) fuertemente limitadas, de modo que resulta imposible profundizar en este aspecto, así como en el grado de incidencia del análisis de riesgos en las operaciones conjuntas de Frontex. Como se mencionaba anteriormente, el acceso a la mayor parte de la información acerca de esta actividad se mantiene restringido, aludiendo a la seguridad de las fuentes y al riesgo que supondría en términos operativos hacer pública determinada

información sobre las capacidades operativas de Frontex. Del mismo modo, los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas de Frontex ante instituciones comunitarias como el Parlamento Europeo tienen una eficacia reducida, limitándose únicamente a las asignaciones presupuestarias (Carrera, 2007). Ante ello, se considera necesario avanzar en la actuación de Frontex en base a los principios de transparencia y acceso a la información que debe de regir en las administraciones pública, también en las comunitarias.