



Biometría, datos personales y derechos humanos de la migración en tránsito en Colombia y México

**Fernando Neira Orjuela
(coordinador)**



CIALC
Centro de Investigaciones sobre
América Latina y el Caribe



Biometría, datos personales y derechos humanos de la migración en tránsito en Colombia y México

Biometría, datos personales y derechos humanos de la migración en tránsito en Colombia y México

Fernando Neira Orjuela
(coordinador)



CIALC
Centro de Investigaciones sobre
América Latina y el Caribe



Esta obra fue dictaminada por académicos en el sistema doble ciego con el aval del Comité Editorial del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC) de la UNAM.

Investigación realizada gracias al Programa UNAM-PAPIIT-IN303220 *Las políticas de control fronterizo y el uso de programas biométricos: el caso de Brasil, Chile, Colombia y México*, cuyo responsable es el Dr. Fernando Neira Orjuela.

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información.

Nombres: Neira Orjuela, Fernando, editor.

Título: Biometría, datos personales y derechos humanos de la migración en tránsito en Colombia y México / Fernando Neira Orjuela (coordinador).

Descripción: Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe : Ediciones Eón, 2024.

Identificadores: LIBRUNAM 2236351 (impreso) | LIBRUNAM 22306371 (libro electrónico) | ISBN (UNAM) 978-607-30-9134-3 (impreso) | ISBN (Eón) 978-607-8997-12-1 (impreso) | ISBN (UNAM) 978-607-30-9109-1 (pdf) | ISBN (Eón) 978-607-8997-09-1 (pdf).

Temas: México -- Emigración e inmigración -- Política gubernamental. | Colombia -- Emigración e inmigración -- Política gubernamental. | Identificación biométrica -- Política gubernamental -- América Latina. | Identificación biométrica -- Política gubernamental -- México. | Identificación biométrica -- Política gubernamental -- Colombia. | Inmigrantes -- Derechos civiles -- México. | Inmigrantes -- Derechos civiles -- Colombia. | México -- Política y gobierno. | Colombia -- Política y gobierno.

Clasificación: LCC JV7402.B56 2024 (impreso) | LCC JV7402 (libro electrónico) | DDC 325.72089924043—dc23

Primera edición: 2024

© Ediciones y Gráficos Eón, S.A. de C.V.
Av. México-Coyoacán, núm. 421
Colonia Xoco, Alcaldía Benito Juárez
C.P. 03330, Ciudad de México
Tel.: 55 5604 1204
administracion@edicioneon.com.mx
www.edicioneon.com.mx

D.R. Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Coyoacán
C.P. 04510, México, Ciudad de México

© Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
Torre II de Humanidades, 8º piso, Ciudad Universitaria,
04510, México, Ciudad de México
Correo electrónico: cialc@unam.mx
<http://www.cialc.unam.mx>

ISBN: 978-607-30-9134-3 UNAM (impreso)
ISBN: 978-607-30-9109-1 UNAM (PDF)
DOI: <https://doi.org/10.22201/cialc.9786073091091e.2024>
ISBN: 978-607-8997-12-1 Eón (Impreso)
ISBN: 978-607-8997-09-1 Eón (PDF)

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio, sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México / *Printed and made in Mexico*

Índice

Introducción	9
El uso de datos biométricos en América Latina	23
<i>Fernando Neira Orjuela</i>	
Introducción	23
Identificación y biometría	29
Sudamérica	30
Centroamérica	64
Conclusiones	72
Gobierno Digital para servicios migratorios y controles fronterizos. El caso de la frontera sur de México	75
<i>Luz María García García</i>	
Introducción	75
Gobierno Digital	76
Servicios en línea: migratorios y no migratorios	81
El caso de la frontera sur de México	84
El contexto	84
Gestión migratoria	87
Conclusiones	93

Apuntes para un Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas en México	97
<i>Mauro Pérez Bravo</i>	
Introducción	97
Desaparición forzada de personas migrantes	100
Hacia la construcción del Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas	110
Protección de datos personales y detención migratoria	115
Conclusiones	120
Biometría y derechos humanos: discusiones y percepciones en Colombia y México	123
<i>Fernando Neira Orjuela</i>	
Introducción	123
Colombia	124
Las opiniones gubernamentales	124
El posicionamiento de las organizaciones civiles	126
México	151
Conclusiones	171
Tecnologías digitales y control migratorio en Colombia: escrutinio de derechos humanos al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos	175
<i>Carolina Moreno Velásquez</i>	
Introducción	175
El derecho humano a la protección de datos personales	178
En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)	179
En el marco normativo colombiano	183
La apuesta del Estado colombiano por la regularización migratoria de la población venezolana	186
El derecho a la protección de datos personales de las personas venezolanas bajo el ETPV en Colombia	192
Principio de libertad	194
Principio de transparencia	196
Acceso y circulación restringida	196

Principio de seguridad	198
Conclusiones	199
La situación de los derechos humanos de la población venezolana en Colombia en el proceso de regularización y el manejo de datos personales	201
<i>María Rocío Bedoya Bedoya</i>	
Introducción	201
Principios, directrices y normativa internacional que rige la política de migración	203
El Derecho Internacional de los Derechos Humanos	206
Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular	207
Características de la población venezolana en Colombia (2015-2022)	209
Situación de los derechos humanos de la migración venezolana en Colombia a partir de 2015	212
Balance del proceso de regularización (Decreto 216 de 2021 y Resolución 971 de 2021)	215
Dificultades del Estatuto Temporal de Protección	219
El manejo de datos personales de los migrantes venezolanos en Colombia	221
Retos para el nuevo gobierno del Pacto Histórico	228
Conclusiones	229
Principio de protección de migrantes en situación de vulnerabilidad y perspectiva de género en México	231
<i>Ximena Puente de la Mora</i>	
Introducción	231
Migración y derechos humanos. Algunas consideraciones desde la perspectiva de género	231
Marco normativo de la migración en México	232
Migrantes en Situación de Vulnerabilidad	234
Perspectiva de género, enfoque diferenciado y protección de datos personales	236
Mujeres, migración y violencia en México	238
Iniciativa para asegurar una vida digna, sin discriminación y sin violencia de las mujeres migrantes en México	241
Conclusiones	242

Derechos humanos de la población migrante trabajadora en Colombia	243
<i>Karen Almanza-Vides, Meudis Quintero Ramos, Ingris Díaz Arrieta, Yanet Caicedo Jaimes</i>	
Introducción	243
La migración y su fuerza laboral	251
Derechos en el trabajo	254
Respuesta del Estado colombiano a la migración venezolana: el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos	262
Contexto fronterizo: el caso de Maicao	264
Metodología	266
Resultados y discusión	268
Conclusiones	272
Conclusiones generales	273
Referencias	279
Sobre los autores	301

INTRODUCCIÓN

La relación de la biometría con la protección de los datos personales y los derechos humanos es un tema de mucha importancia en los estudios migratorios en la Unión Europea y los Estados Unidos. Muestra de ello son los innumerables artículos y libros que frecuentemente se publican; de igual manera, son variados los seminarios y las redes que se hacen sobre estos temas. Un ejemplo interesante es *STS-MIGTE network*, una red de investigación en la intersección de estudios de ciencia y tecnología (CTS) y estudios críticos de migración, seguridad y fronteras, creada en 2019.

En América Latina, aunque desde el siglo XIX hubo aportes a la dactilografía gracias al argentino Juan Vucetich —quien mejoró el sistema de huellas dactilares de ese entonces—, es muy reciente el interés en los estudios migratorios y de la academia en general sobre estos temas. De ahí la poca existencia de investigaciones y la prevalencia de algunos libros y artículos que abordan uno que otro tema, pero no los tres en su conjunto. A manera de ejemplo, dos textos que vale la pena mencionar son, en primer lugar, “Descubriendo las narrativas sobre identidad y biometría en América Latina: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México”, publicado por una asociación por los derechos civiles en 2019; y, en segundo, el de Silvana Estefanía Santi Pereyra, titulado “Biometría y vigilancia social en Sudamérica: Argentina como laboratorio regional de control migratorio”, de 2018. Por mi parte, hacia 2015, publiqué un texto titulado “Biometría y control migratorio en América Latina”, en la *Revista Cuadernos de Historia de las Ideas*, Argentina.

En donde encontramos una amplia producción bibliográfica de la región desde diversos enfoques y disciplinas, es en lo relacionado con la protección de datos personales. La carencia de estudios que aborden la relación de la biometría, la protección de datos y los derechos humanos en la población en tránsito se constituyó, entonces, en uno de los argumentos principales para la realización del presente libro, que busca demostrar las complejidades de estos vínculos. Por esta razón, es relevante este texto que reúne a diversos autores quienes, mediante investigaciones o en otros casos por reflexiones, dialogan sobre los vínculos propuestos con dos, y en algunos casos con tres, de estas relaciones.

Esta obra surge como resultado de una investigación titulada “Las políticas de control fronterizo y el uso de programas biométricos: el caso de Chile, Colombia y México”, financiada por el PAPIIT-DGAPA de la UNAM. Como parte de ese proyecto, se convocó a varios investigadores de la región latinoamericana interesados en estos temas, para desde ahí iniciar un trabajo colectivo, en el cual nos dimos a la tarea de discutir sobre cada uno de estos campos y la migración en tránsito. Y a partir de ello, siguió la realización del Seminario Internacional titulado “Datos personales, migración y derechos humanos: problemáticas y alternativas en América Latina”, realizado los días 27 y 28 de octubre de 2022 en las instalaciones del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe de la UNAM.

Luego del evento, los colegas comenzaron a elaborar los capítulos que componen este libro, el cual, sin lugar a dudas, se convierte en el primero que se escribe en México y en la región, vinculando reflexiones sobre uno o varios de los siguientes cuatro aspectos: la biometría, la protección de datos, los derechos humanos y la migración en tránsito. En esa medida, este texto puede constituirse en un pequeño aporte a los estudios migratorios al llenar un vacío y buscar ser referente para aquellos estudiantes y académicos interesados en estos temas.

Para su presentación, el libro está conformado por siete capítulos de cuyo contenido daremos cuenta a continuación.

En la medida en que el interés de esta obra es dar un panorama de lo que pasa en la región con los temas planteados, el primer capítulo que abre el libro es el que titulé “El uso de datos biométricos en América Latina”, donde el problema de investigación es dar cuenta de los

usos de la biometría en la región. En este texto me propongo hacer una caracterización de la forma en que se ha implementado en algunos países de la región la biometría en general y como estrategia de control migratorio en particular. En esa intención, en un primer momento, hago un recuento histórico de lo que ha sido el desarrollo de la biometría a nivel mundial y muestro cómo ésta tiene un sinnúmero de aplicaciones,¹ donde el control social es uno de los mayores usos que ha tenido en los países.²

En América Latina, la mayor utilidad de esta tecnología ha sido la relacionada con documentos de identidad.³ En ese marco, el capítulo muestra cómo en algunos países de Sudamérica y Centroamérica se usó para la generación de registros civiles, cédulas de identidad y pasaportes. Asimismo, y respecto a las dos subregiones analizadas, se señala cómo el uso de estas tecnologías biométricas ha tenido una mayor antigüedad y desarrollo en la zona sudamericana que en la centroamericana, pues en esta última su aplicación para documentos es más bien reciente.

¹ J. Wayman, A. Jain, D. Maltoni y D. Maio (eds.), *Biometric Systems* (Nueva York: Springer-Verlag, 2005); César Tolosa Borja y Álvaro Giz Bueno, “Sistemas Biométricos”. En <https://www.dsi.uclm.es/personal/miguelfgraciani/mikicurri/docencia/Bioinformatica/web_bio/Documentacion/Trabajos/Biometria/Trabajo%20Biometria.pdf>; Rocco Bellanova y Georgios Glouftsiotis, “Formatting European Security Integration Through Database Interoperability”, *European Security* 31 (2022): 454-474. En <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09662839.2022.2101886>>.

² S. E. Santi Pereyra, “Biometría y vigilancia social en Sudamérica: Argentina como laboratorio regional de control migratorio”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 63, núm. 232 (2018): 247-268. En <<https://doi.org/10.22201/fcyps.2448492xe.2018.232.56580>>.

³ Asociación por los Derechos Civiles, “Tu yo digital. Descubriendo las narrativas sobre identidad y biometría en América Latina: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México” (2019). En <<https://adc.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/050-tu-yo-digital-04-2019.pdf>>; P. Komarinski, *Automated Fingerprint Identification Systems* (Nueva York: Elsevier, 2005); R. T. Moore, “Automatic Fingerprint Identification Systems”, en H. C. Lee y R. E. Gaensslen (eds.), *Advances in Fingerprint Technology* (Nueva York: Elsevier, 1991), 163-191.

Si bien es cierto que el empleo de la biometría para la identificación ha tenido un gran despliegue en las dos subregiones, uno de los aspectos interesantes de este capítulo es que expone la forma en que los gobiernos han acudido a la biometría en relación con el tema migratorio. Así, se describe cómo la biometría ha estado encaminada a mejorar el control de personas en los aeropuertos, y de ahí que se haya determinado la generación de controles biométricos de pasajeros, ya sea mediante la implementación de puertas automáticas de reconocimiento facial, con kioscos o máquinas que leen huellas digitales y pasaportes, previamente registrados. Con estas técnicas, se ha podido no sólo aligerar el tránsito de quienes llegan o salen de los países, sino además tener un mayor control, incluso en ocasiones previas al viaje.

El otro uso que se le ha dado a estas tecnologías es en las fronteras donde se registran los datos de las personas que entran de forma regular e irregular de un país a otro. El texto señala que es quizás en este tema donde se observan más diferencias entre Sudamérica y Centroamérica, explicadas por el mayor desarrollo que han tenido estas tecnologías desde hace tiempo y además porque es en algunos países como Brasil y Argentina a donde han llegado en mayor medida migrantes procedentes de distintos lugares de la región.

En Centroamérica, es Panamá quien tiene los mayores avances en control fronterizo con el uso de la biometría, que, como se explica, es determinado por la nutrida presencia de cientos de migrantes de diferentes países y regiones que atraviesan diariamente la selva del Darién, en la frontera colombo-panameña. Aquí es preciso señalar que la frontera del Darién, junto con la del norte de México, forman parte del “régimen global de fronteras” de Estados Unidos,⁴ lo que se debe a que se retoman estas dos experiencias como un problema desde la “migración latinoamericana”, la cual queda circunscripta a dicho régimen de control fronterizo global. De esta forma, el capítulo da un panorama general del uso de la biometría en la región, llenando un vacío explicativo

⁴ S. Mezzadra y B. Neilson, *La frontera como método. O la multiplicación del trabajo* (Madrid: Tinta Limón Ediciones, 2017).

existente sobre el tema; pero además es un primer acercamiento en este texto a la relación biometría, control de datos y migración irregular.

El segundo capítulo es un texto muy interesante sobre México donde Luz María García García aborda el problema de referencia en nuestra relación con la modernización tecnológica en los servicios migratorios y los controles fronterizos. La autora comienza su análisis describiendo diferentes categorías conceptuales relacionadas con la noción de gobierno digital, como es el caso de gobierno electrónico. Parte de la idea de que existen diferentes formas de conceptualizar al primero, que van más allá de las cuestiones tecnológicas. Asimismo, recalca que para ello se deben considerar otros factores como los de éxito, ambientales, institucionales, organizacionales, de Tecnologías de la Información y de información y datos.

En un segundo momento, la autora establece algunas diferencias entre los servicios en línea migratorios y no migratorios. Respecto a los primeros, refiere que son aquellos donde la estrategia de gobierno digital se basa en el ciudadano del país al que se le busca dar una buena atención, porque además la exige. Señala que, si bien los residentes, los visitantes, los inmigrantes y los inmigrantes irregulares entran en la categoría de ciudadanos, sus condiciones son distintas, pues existe un grupo de usuarios con perfiles muy diversos.

Al mostrar los retos que enfrenta el gobierno digital para brindar servicios a la población migrante, García toma como referencia lo que ocurre en la frontera sur. Luego de hacer un recuento histórico del manejo de la frontera en función de la dinámica migratoria, destaca que con el siglo XXI la gestión migratoria en la frontera sur empezó a tener la atención del gobierno mexicano. Como resultado de ello, señala lo que fue la modernización del SIOM, con lo que se aumentó la seguridad nacional y los foros realizados en diferentes ciudades que buscan generar una propuesta de política migratoria para mejorar la gestión de migración en la frontera sur.

Entre otras acciones, la autora destaca las mejoras biométricas del SIOM, el desarrollo del Sistema Electrónico de Trámites Migratorios (SETRAM) en 2009 y el programa piloto de análisis biométrico hecho en la frontera sur para las formas migratorias de trabajador fronterizo y

visitante local en 2010. Decisiones éstas que, según ella, tenían como propósito principal controlar y detener la migración irregular.

De esta manera, García brinda un panorama completo de la forma en que se ha digitalizado la gestión migratoria en México, enfatizando en la necesidad de considerar a futuro las implicaciones de éstas y otras herramientas de automatización que involucran tecnología biométrica. En este caso, la autora destaca la relación de la biometría con la migración irregular y los controles fronterizos.

El tercer capítulo es un excelente texto de Mauro Pérez Bravo, investigador con gran experiencia en el trabajo con organizaciones civiles vinculadas con migrantes. El problema desde el cual plantea su investigación tiene que ver con la desaparición de migrantes y la falta de registros. El objetivo del capítulo es mostrar la importancia de tener un Registro Nacional de Detención Migratoria como mecanismo para combatir las desapariciones forzadas de personas migrantes. En este sentido, hace un énfasis especial en el estudio sobre la protección de datos personales de migrantes en dicho registro.

Su análisis comienza al presentar un amplio panorama de las condiciones socioeconómicas y políticas que explican la desaparición forzada de migrantes en los países centroamericanos, lo cual complementa con la descripción de cómo el gobierno mexicano ha enfrentado este problema. Al respecto, da cuenta de los desarrollos normativos en territorio mexicano sobre el tema en los últimos años, así como de lo ocurrido en el ámbito internacional.

Dentro de ese marco explicativo general que hace el autor de lo que ha sido la desaparición forzada en el país, enfatiza en la situación que han presentado los migrantes y en la forma en que el gobierno mexicano ha enfrentado el problema. Destaca que no son muchos los casos de denuncias por delitos de desaparición forzada de migrantes, pese a lo frecuente de la situación que reportan distintas instancias. Ante esta situación, remarca la necesidad de atender con mayor rigor metodológico, técnico y jurídico las denuncias realizadas ante las autoridades federales.

Un segundo aspecto que se aborda en el texto es la importancia de construir un Registro Nacional de Detención de Personas Migrantes, partiendo de la idea de que la detención migratoria no debería ser la

regla, sino la excepción ante un evento migratorio que amerite el aseguramiento de la persona. Y es que para el autor la política migratoria del gobierno de México prioriza la detención migratoria como la única vía posible para atender la migración irregular. En esa medida, considera que crear un Registro Nacional de Personas Migrantes Detenidas ayudaría en el combate y la eliminación de la desaparición forzada de personas migrantes, pues se establecerían límites jurídicos en el actuar de las autoridades migratorias que realizan labores de detención, en este caso, del Instituto Nacional de Migración.

Como parte de lo ya explicado, en un tercer apartado, Pérez Bravo se refiere a la relación entre detención migratoria y protección de datos. Para ello, discute en torno a la Ley Nacional de Registro de Detenciones y cómo en dos de sus articulados, relacionados con las condiciones de protección de los datos personales de quien se encuentre en detención, no son muy amplias las especificaciones sobre la protección de sus datos personales. Le preocupa que la protección de los datos personales de las personas migrantes deba regirse bajo los mismos estándares de protección para todas las personas; sin embargo, una limitante para que esto ocurra es que el Instituto Nacional de Migración se encuentra regido también bajo el esquema de seguridad nacional.

A la par de lo anterior, destaca algunos vacíos y enunciados de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, como el que, bajo la figura de seguridad nacional, la protección de los datos personales de personas migrantes tendría una modalidad más restrictiva y, por tanto, más discrecional. Sumado a estas preocupaciones del autor, está el que las estaciones migratorias, como espacios en donde se encuentran detenidas las personas migrantes, son consideradas como unidades o lugares de seguridad nacional.

Y como si lo señalado fuera poco, una de las cosas que más preocupa a Pérez Bravo es la problemática detectada en la detención migratoria y la protección de datos personales, que se refiere a que la creación del Registro Nacional de Personas Migrantes necesariamente conlleva una armonización entre la Ley de Migración y la Ley Nacional del Registro de Detenciones. De ahí que se pregunte cómo armonizar versiones públicas de datos de personas migrantes detenidas cuando al mismo tiempo el Instituto Nacional de Migración (INM) se tiene que regir

bajo un esquema de seguridad nacional. Nos deja el autor, de esta manera, un panorama preocupante de lo que es el manejo de los datos de las personas migrantes retenidas, y triangula, de forma muy acertada, la relación de registro y protección de datos, con biometría y migrantes irregulares para el caso de México.

El capítulo cuarto es el resultado de un trabajo de campo que hice para la investigación ya señalada, el cual cierra la relación de la biometría con la protección de datos y la migración irregular, planteada en los anteriores tres capítulos referidos. Pero, además, sirve de preámbulo para las discusiones de la relación entre la protección de datos y los derechos humanos, que se abordan en los siguientes capítulos.

El problema de investigación aquí expuesto tiene que ver con las valoraciones de las organizaciones civiles respecto al uso de las tecnologías biométricas. El objetivo que se plantea es conocer las percepciones de éstas en torno al uso de programas biométricos para la migración irregular.

Lo relevante de este capítulo es que está conformado por testimonios de organizaciones civiles, religiosas y de algunas instituciones del Estado en dos de los países estudiados: Colombia y México. En el caso colombiano, uno de los aspectos que sobresale, además de la variedad de organizaciones que dan testimonio, es que, como resultado de la nutrida presencia de venezolanos en el territorio, el gobierno involucró a varias de ellas en la recolección biométrica de datos, por lo que sus testimonios son relevantes. En general, las personas entrevistadas de las organizaciones civiles y religiosas son muy críticas de la forma en que se captan y manejan los datos de las personas migrantes, especialmente en el caso colombiano.

En el caso mexicano, se destaca que la gran atención de los migrantes y los diferentes problemas que enfrentan hace que las organizaciones no den tanta importancia a la biometría como debiera ser. En este capítulo, se trabaja con tres ejes analíticos en particular: la biometría, el tema de la protección de datos y los derechos humanos, todo ello asociado con un cuarto elemento: la migración irregular.

El quinto capítulo es otro excelente texto de una abogada que trabaja desde hace mucho tiempo el tema de los derechos de las personas mi-

grantes en Colombia, Carolina Moreno Velázquez, para lo cual dirige una clínica de atención jurídica en la Universidad en la que la labora.

La autora plantea el problema de la existencia de un marco regulatorio para la protección de personas migrantes en condición de irregularidad y lo que debe ser la protección de sus derechos humanos. Comienza el texto describiendo el derecho humano a la protección de los datos personales, tanto a nivel interamericano como en el derecho interno colombiano. Hace una breve reflexión sobre la importancia del *habeas data* como garantía procedimental que protege el derecho que tiene la persona al acceso y el conocimiento de sus datos personales, y cuestiona, sin embargo, que esta figura jurídica es insuficiente y debe avanzarse hacia una perspectiva más amplia en la protección de datos personales de las personas migrantes.

Como parte de su análisis, aborda lo que es el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), del cual destaca el articulado relacionado con la protección de datos de las personas y cuya importancia es que ofrecen un conjunto de criterios para analizar la normativa interna de los países desde un enfoque de derechos humanos y de promover su ajuste a esta perspectiva interamericana. Moreno Velázquez busca, con su análisis del SIDH, identificar los principios que pueden dar luz sobre la manera en la que el Estatuto Temporal de Permanencia Voluntario (ETPV) de Colombia ha diseñado la recopilación y el uso de los datos de las personas migrantes venezolanas.

Un principio que destaca es el relacionado con el “Tratamiento y conservación limitados”, según el cual los datos personales se deben conservar de forma tal que se permita la identificación de sus titulares, únicamente, durante el tiempo que sea necesario para las finalidades del tratamiento de los datos personales. Otros dos principios importantes que aborda son el de “Confidencialidad” y el de “Acceso, rectificación, cancelación, oposición y portabilidad”, los cuales, según parece, muestran lo sensible que es el manejo de los datos personales y las consecuencias que esto trae para la privacidad y otros derechos de las personas titulares, en caso de no hacerlo debidamente.

En el segundo apartado, cuando aborda el marco normativo colombiano, describe lo que señalan las distintas leyes sobre la protección de datos, y enfatiza en que en este marco normativo hay puntos de contac-

to con los principios interamericanos, que ofrecen pautas claras sobre los derechos de los que son titulares todas las personas para efectos del tratamiento de sus datos personales, por lo que considera que Colombia sí cuenta con un marco normativo para la garantía del derecho a la protección de los datos personales de todas las personas.

Es partir de esta explicación jurídica, que Moreno Velázquez examina en un tercer y último apartado, cómo los principios y las reglas señalados son un marco útil para analizar críticamente al ETPV desde una perspectiva de derechos humanos, centrada en el derecho a la protección de los datos personales y demás derechos vinculados de las personas migrantes venezolanas en Colombia. La autora, así, se dedica a describir cada una de las fases de registro virtual que deben realizar los migrantes venezolanos para su acceso al ETPV: desde la creación de usuario y contraseña hasta la captura de datos biométricos de manera presencial.

Si bien la autora reconoce la relevancia del ETPV, desde una perspectiva de derechos humanos, específicamente en lo que tiene que ver con el uso de tecnologías para la gestión migratoria y el uso de estos datos, considera que éste representa una serie de riesgos que se deben advertir y corregir.

Moreno concluye su amplio análisis al señalar que la regulación del ETPV, en lo que tiene que ver con el RUMV, es violatoria de los derechos humanos y fundamentales para la protección de los datos personales y la privacidad, previstos en la Constitución colombiana.

Este capítulo, al igual que el anterior, también toma como referencia los derechos humanos y hace su análisis en función de los marcos normativos existentes en Colombia, para la captación por sistemas biométricos y las garantías de protección de datos de migrantes en condición de irregularidad.

El sexto capítulo, también de una reconocida académica y abogada colombiana, María Rocío Bedoya, tiene como objetivo dar cuenta de la situación de los derechos humanos de los migrantes venezolanos en Colombia, en el marco del proceso de regularización y la protección de datos personales contemplada en la nueva política integral migratoria, ambas aprobadas en 2021.

La autora comienza describiendo los principios, las normas y directrices internacionales sobre la protección de los derechos huma-

nos de los migrantes en situación de vulnerabilidad, para lo cual da cuenta de lo planteado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

En un segundo apartado, Bedoya describe las características de la población venezolana en Colombia en los últimos siete años, refiriendo cómo la migración hacia Colombia ha pasado por varias etapas y cada una ha sido más crítica que la anterior. Seguidamente, en un tercer momento, analiza la situación de derechos humanos de la migración venezolana en Colombia durante el periodo señalado y menciona los peligros que ha supuesto la regularización de esta población mediante el Estatuto Temporal de Protección, así como los riesgos que padecen cuando las autoridades colombianas no tienen el cuidado adecuado con los datos personales de esta población.

Destaca que, aunque el proceso de regularización de venezolanos en Colombia supuso la existencia de un proceso de inclusión y cohesión social como parte de una respuesta estatal a la llegada masiva de migración venezolana en el último periodo, lo cierto es que, desde el punto de vista de la respuesta social, no siempre los migrantes han encontrado la plena solidaridad de la sociedad receptora. Hace alusión, también, a los problemas de empleo, salud, vivienda y seguridad, para posteriormente mostrar un balance del proceso de regularización de venezolanos en Colombia. En ese orden de ideas, Rocío Bedoya también da cuenta de las dificultades del Estatuto Temporal de Protección y lo que ha sido el Manejo de Datos Personales de los Migrantes Venezolanos en Colombia.

Finalmente, en un tercer apartado, Bedoya presenta los retos que debe enfrentar el nuevo gobierno colombiano, entre otros: mejorar la situación de seguridad en la frontera colombo-venezolana; garantizar la integración de la población venezolana que se está regularizando en Colombia; la reglamentación de la nueva Política Integral Migratoria aprobada en 2021, así como la creación de una agenda regional para la atención de migrantes y prevenir el racismo, la xenofobia y la aporofobia contra los migrantes. De esta forma, al trabajar su texto, la autora evidencia la relación entre protección de datos y derechos humanos de población migrante irregular en el contexto colombiano.

El séptimo capítulo de este libro es también muy interesante, ya que es elaborado por una importante abogada y legisladora mexicana con una amplia experiencia sobre temas de derechos humanos, protección de datos y género, Ximena Puente de la Mora.

La autora plantea como problema la relación existente entre migración irregular y violencia de género. Comienza contextualizando el fenómeno migratorio a nivel mundial y alude a algunos de los determinantes socioeconómicos que lo explican. Seguidamente, explica el marco conceptual de la migración en México y aborda el papel de la OIM en el país, así como el peso de la Constitución mexicana en la protección de los derechos humanos.

El otro tema que trata es el relacionado con los migrantes en condición de vulnerabilidad. Para su análisis, parte de los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia, interrelación, progresividad y no regresividad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, y la necesidad de garantizarlos a todas las personas, independientemente de su situación migratoria. Su discusión se centra en la Sección IV, principio 16, los Migrantes en Situación de Vulnerabilidad.

Respecto a la relación con la perspectiva de género, Puente de la Mora desarrolla dos apartados: el primero, donde se centra en el enfoque diferenciado y la protección de datos personales, considera que hay una ausencia de registros precisos sobre las situaciones de violencia que sufren especialmente las mujeres migrantes en México, lo que requiere contar con información verídica, oportuna, actualizada y resguardada con las medidas de seguridad técnicas y administrativas. En el segundo apartado, discute lo que tiene que ver con la iniciativa para asegurar una vida digna, sin discriminación y sin violencia de las mujeres migrantes en México. En este sentido, la considera muy importante ante la necesidad de respeto absoluto de los derechos de las mujeres migrantes, especialmente en la garantía de sus derechos humanos y de un tránsito libre de cualquier tipo de violencia. En este capítulo, de nueva cuenta, vemos la relación de la protección de datos y los derechos humanos de las personas migrantes en condición de irregularidad, centrandó la atención en el caso de las mujeres y la violencia que sufren.

El octavo y último capítulo que hace parte de esta obra es un trabajo de varios autores: Karen Almanza-Vides, Meudis Quintero Ramos, Ingris Díaz Arrieta y Yanet Caicedo Jaimes, quienes problematizan cómo las políticas públicas inciden en la garantía de los derechos humanos de los migrantes, específicamente en lo relacionado con el acceso a los derechos en el trabajo.

El texto inicia con una introducción que da un contexto general de las políticas de inmigrantes, los derechos humanos y el crecimiento económico. Seguidamente, se hace un análisis sobre la migración y su fuerza laboral, señalando cómo no permitir a los migrantes incorporarse al mercado laboral podría determinar costos sociales y económicos tanto para los individuos como para las sociedades receptoras, en detrimento de los beneficios de la migración. Se enfatiza en que los migrantes internacionales aportan al desarrollo de las naciones a partir de su integración, pues lejos de llegar a competir con la fuerza laboral local o hacer daño al crecimiento o desarrollo económico de su lugar de destino, aportan con su trabajo en diferentes campos de la economía.

Otro tema abordado por los autores es el relacionado con los derechos en el trabajo, donde se señala la importancia del trabajo decente en la medida en que resalta la igualdad, productividad y dignifica al empleado; por eso el llamado que hacen los autores a que se promuevan y cumplan las normas y los principios y derechos fundamentales en materia laboral. Señalan, además, la importancia de evitar toda forma de discriminación y que cuenten con entornos de protección de todos sus derechos y condiciones laborales que sean estables, inclusivas e igualitarias.

Posteriormente, se muestra la respuesta del Estado colombiano a la migración venezolana, en particular, en lo que se refiere al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. Se destaca la relevancia del Estatuto y, entre otras cosas, que se trata de un proyecto de inclusión en el que la población migrante venezolana teóricamente puede hacer todo lo que un nacional excepto votar. Se menciona cómo dicho Estatuto, con un gran apoyo de la comunidad internacional, fue fundamental para brindar apoyo a casi dos millones de venezolanos.

Finalmente, al describir y explicar el acceso a derechos en el trabajo de la población migrante venezolana, desde la óptica de los

derechos humanos, los autores presentan los resultados de un trabajo de campo en un contexto particular como es Maicao, ciudad limítrofe de gran importancia entre los dos países. Entre otras cosas, encuentran que los trabajadores venezolanos enfrentan discriminación, poca protección social y que, en especial las mujeres, deben elegir entre la vida laboral o la vida familiar. En este último capítulo, el eje de análisis estuvo puesto en el tema de los derechos humanos de la población irregular venezolana, desde la perspectiva de la inserción laboral.

Mirados en su conjunto, los ocho artículos se vuelven representativos para entender las complejidades de la relación entre biometría, protección de datos y derechos humanos de migrantes irregulares en tránsito por México y Colombia. Si bien cada uno de ellos manejó como ejes de análisis dos o más de las variables planteadas, permiten mostrar la importancia de los marcos regulatorios y las tecnologías biométricas en la captación de los datos de migrantes en tránsito, evidenciando con ello las graves problemáticas en materia de derechos humanos que se presentan.

Esperamos que la lectura de este libro logre su cometido: dar un panorama amplio de lo que está pasando en América Latina y el Caribe sobre la relación entre biometría, protección de datos y derechos de la población irregular en tránsito. De igual manera, deseamos que cada uno de los capítulos estimule a los estudiantes e investigadores interesados en temas migratorios a continuar alimentando esta discusión con más y mejores trabajos.

Fernando Neira Orjuela

EL USO DE DATOS BIOMÉTRICOS EN AMÉRICA LATINA

Fernando Neira Orjuela

Introducción

Desde hace mucho tiempo, los sistemas biométricos se han empleado para identificar, verificar y clasificar la identidad de una persona, basándose en características físicas o del comportamiento, información que es almacenada en grandes bases de datos.

Actualmente, el uso de esta tecnología ha alcanzado una gran expansión como sistema de identificación personal, en seguridad empresarial y como estrategia de control migratorio, entre otros usos. Y es que la verificación de la identidad personal es muy importante para los gobiernos, las empresas y las instituciones, pues se necesita constatar si alguien es quien dice ser. Por las implicaciones de su desarrollo y sus variados usos, ha despertado interés en el campo académico, social y político. Es importante resaltar que la biometría tiene cada vez más incidencia en el control de la migración indocumentada en tránsito, pues opera como un actor clave en la idea de la migración regular, ordenada y segura.

La palabra *biometría* deriva de los términos griegos *bios* y *metron*, que significan *vida* y *medida*, respectivamente. “En su acepción más amplia, la biometría puede ser considerada como todo proceso cuyo fin es medir de forma estandarizada características físicas o conduc-

tuales de cualquier ser vivo, con el fin de poder identificarlo entre sus semejantes”.¹

Los orígenes de la biometría son muy antiguos. Hay quienes sostienen que datan de la Antigua Babilonia, en donde los reyes firmaban las tabletas de arcilla, grabando las yemas de sus dedos antes de cocerlas.² Se dice también que los chinos la usaban desde al menos el siglo XIV, “ya que estampaban las impresiones y las huellas de la palma de las manos de los niños en papel con tinta, los comerciantes por su parte hacían esto como método para distinguir entre los niños y jóvenes”.³

Hacia 1858, en Occidente, William Herschel es conocido por ser el primero en usar deliberadamente las imágenes de los dedos y las manos como método para confirmar la identidad. Pero será Alphonse Bertillon,

Jefe del departamento fotográfico de la Policía de París, quien desarroll[e] el sistema antropométrico o antropometría (también conocido más tarde como Bertillonage) en 1883, método de identificación de personas basado en el registro de las medidas de diversas partes del cuerpo humano. Éste era el primer sistema preciso, ampliamente utilizado científicamente para identificar a criminales, y convirtió a la biométrica en un campo de estudio. Funcionaba midiendo de forma precisa ciertas longitudes y anchuras de la cabeza y del cuerpo, así como registrando marcas individuales como tatuajes y cicatrices. Con rigor científico, elaboró la metodología necesaria para el registro y la comparación de todos los datos de los procesados.⁴

Este sistema de Bertillon comenzó a ser muy utilizado en diferentes países de occidente hasta que emergieron algunos problemas, asocia-

¹ Real Academia Española (RAE), *Diccionario de la Lengua Española*, “Biometría” (2014). En <<https://3.goo.gl/LMa3p3>>.

² Gastón Fuenmayor, *Avances en técnicas de biometría y sus aplicaciones en seguridad* (2022). En <<http://www.slideshare.net/andyza2809/biometria-13901632>>.

³ Maersa, *Historia de la biometría y la huella digital*. En <<https://www.maersa.com.mx/historia.html#>>.

⁴ *Loc cit.*

dos en especial con los distintos métodos de medidas y cambios de las mismas.

Una de las personas que más trabajó con este sistema y se volvió un experto fue Sir Francis Galton, quien realizó, a finales del siglo XIX, estudios detallados sobre la huella dactilar: estudió su estabilidad, unicidad y morfología, y con ello logró verificar

[...] tanto la invariabilidad de las huellas digitales a lo largo de toda la vida de un individuo, como su carácter distintivo aun para gemelos idénticos. Los estudios de Galton estuvieron orientados a la determinación de las características raciales hereditarias de las personas (sobre las que las huellas digitales no podían dar información) y [establecieron] algunas características de las huellas que todavía se usan hoy en día para su clasificación. Con base en las mismas, Galton propuso usarlas para la identificación personal en reemplazo del inexacto sistema Bertillon, entonces en uso.⁵

Algo importante en el avance de la biometría fue que los 40 rasgos propuestos por Galton para la clasificación de las impresiones digitales fueron analizados y mejorados por el argentino Juan Vucetich.⁶ Tiempo después, según Ruiz *et al.*,⁷ Henry, Hershel y Faulds (cada uno de forma independiente) lograron que la identificación por huella dactilar fuera aceptada y se convirtiera en el método de identificación biométrica más utilizado por la policía mundial.

Con el paso del tiempo, un aspecto que dinamizó el uso de la huella dactilar fue la aplicación que se le empezó a dar por parte de investi-

⁵ Fuenmayor, *Avances...*

⁶ Vucetich usó inicialmente 101 rasgos de las huellas para clasificarlas en cuatro grandes grupos. Logró luego simplificar el método con cuatro rasgos principales: arcos, presillas internas, presillas externas y verticilos. Con base en sus métodos, la policía bonaerense inició en 1891, por primera vez en el mundo, el registro dactiloscópico de las personas. Maersa, *Historia de la biometría...*

⁷ Milton Ruiz Marín, Juan Carlos Rodríguez Uribe y Juan Carlos Olivares Morales, “Una mirada a la biometría”, *Revista Avances en Sistemas e Informática*, 6, núm. 2 (2009): 29-38. En <<https://www.redalyc.org/pdf/1331/133113598005.pdf>>.

gadores en criminología, quienes buscaban relacionar características físicas con tendencias criminales.

Esto resultó en una variedad de equipos de medición y gran cantidad de datos recogidos. Los resultados no eran concluyentes, pero la idea de medir las características físicas de un individuo parecía efectiva y el desarrollo paralelo de la identificación de huellas digitales se convirtió en la metodología internacional para la identificación utilizada por las fuerzas policiales de todo el mundo. Con este fondo, no es sorprendente que por muchos años haya existido una fascinación con la posibilidad de usar la electrónica y el poder de microprocesadores para automatizar la verificación de identidad por parte de individuos y organizaciones tanto en el ámbito militar como comercial. Varios proyectos fueron [puestos en marcha] para ver el potencial de la biometría, y uno de estos proyectos eventualmente llevó a la creación de un abultado y extraño lector de geometría de mano. El éxito de su funcionamiento motivó a sus diseñadores a refinar el concepto. Eventualmente, una pequeña compañía y un mucho más pequeño y más desarrollado lector de geometría de mano fue introducido al mercado y se convirtió en uno de los pilares de la industria biométrica.⁸

Con el paso de los años, como es de suponer, la biometría como tecnología de identificación avanzó. Es así que, en 1936, el oftalmólogo Frank Burch desarrolló la idea de usar patrones de iris como método de identificación.

Para los ochenta, la idea ya había aparecido en películas de James Bond, pero permanecía siendo ciencia ficción. En 1985, los doctores Leonard Flom y Aran Safir retomaron la idea. Su investigación y documentación les concedió una patente en 1987. En 1989, Flom y Safir recurrieron a John Daugman para crear algoritmos para el reconocimiento de iris. Estos algoritmos, patentados por Daugman en 1994 y que son propiedad

⁸ César Tolosa Borja y Álvaro Giz Bueno, *Sistemas biométricos*. En <https://www.dsi.uclm.es/personal/miguelfgraciani/mikicurri/docencia/Bioinformatica/web_BIO/Documentacion/Trabajos/Biometria/Trabajo%20Biometria.pdf>, 3.

de *Iridian Technologies*, son la base para todos los productos de reconocimiento de iris.⁹

Según esta misma fuente, en 1993, la Agencia Nuclear de Defensa empezó a trabajar con *IriScan, Inc.* para desarrollar y probar un prototipo; 18 meses después, el primer prototipo se completó y se dispuso para las empresas e instituciones de los gobiernos que lo requirieran.

En el caso del uso de las huellas digitales como técnica de identificación de las personas, se generaron diversos sistemas de lectura “que se aplicaron en diferentes países para cuestiones de migración. Un ejemplo de ello son los equipos de medición, como es el caso del *Automated Fingerprint Identification System*”.¹⁰ Además de las huellas y el iris, otras técnicas biométricas comúnmente implementadas incluyen rostro, voz, firma y geometría de la mano.¹¹

Hoy en día contamos con una gran variedad de equipos capaces de identificar a las personas con la información de alguna parte de su cuerpo. Incluso, señalan Tolosa y Giz,¹² se está investigando la posibilidad de crear un sistema basado en el ADN. Así, es casi imposible encontrar un lugar en el mundo en donde no se haya desplegado al menos un sistema de identificación biométrico básico.¹³ Hay que tener presente que el fundamento de la biométrica es la verificación científica de que existen elementos en las estructuras vivientes, que son únicos e irrepetibles para cada individuo;

⁹ Maersa, *Historia de la biometría...*

¹⁰ C. Medina Salgado. “Los sistemas de identificación biométrica. Una herramienta de control organizacional”, *Revista Gestión y Estrategia*, núm. 30 (2022): 41. En <<https://doi.org/10.24275/uam/azc/dcsh/gye/2006n30/Medina>>.

¹¹ L. Kingston. “Biometric Identification, Displacement, and Protection Gaps”, en Carleen F. Maitland (ed.), *Digital Lifeline? ICTs for Refugees and Displaced Persons* (MIT Press, 2018). En <https://www.researchgate.net/publication/331966301_Biometric_identification_displacement_and_protection_gaps>.

¹² Tolosa y Giz, *Sistemas biométricos...*

¹³ C. Guerrero y M. Borgioli, *Identidad biométrica en Perú. Estado de la cuestión* (Hiperderecho, 2018), 5. En <<https://fddocuments.mx/document/identidad-biometrica-en-peru-73-modelo-de-convenio-suscrito-entre-reniec.html?page=1>>.

[...] de tal forma que dichos elementos se constituyen en la única alternativa, técnicamente viable, para identificar positivamente a una persona sin necesidad de recurrir a firmas, *passwords*, *pin numbers*, códigos u otros que sean susceptibles de ser transferidos, sustraídos, descifrados o falsificados con fines fraudulentos. La identificación biométrica es utilizada para verificar la identidad de una persona, midiendo digitalmente determinados rasgos de alguna característica física y comparando esas medidas con aquéllas de la misma persona guardadas en archivo en una base de datos o algunas veces en una tarjeta inteligente que lleva consigo la misma persona. Las características físicas utilizadas son huellas digitales, huellas de la voz, geometría de la mano, el dibujo de las venas en la articulación de la mano y en la retina del ojo, la topografía del iris del ojo, rasgos faciales y la dinámica de escribir una firma e ingresarla en un teclado.¹⁴

Las técnicas biométricas se constituyeron desde su creación en un respaldo importante para la identificación de las personas por parte de algunas instituciones del Estado que las requerían, así como de diversos sectores privados. En ese sentido, es pertinente ver cómo ha sido su desarrollo y utilización en la región latinoamericana, más aún si tenemos presente que es un tema nuevo en los estudios migratorios del que se conoce poco.

Este trabajo hace parte de una investigación más amplia titulada “Las políticas de control fronterizo y el uso de programas biométricos: el caso de Chile, Colombia y México”, financiada por el PAPIIT-DGAPA de la UNAM. Debido a que la biometría es un tema técnico, la bibliografía académica en la región es muy limitada, lo que no ocurre en la Unión Europea o Estados Unidos; por eso para su elaboración se trabajó esencialmente con fuentes secundarias y en particular con informes y noticias. Este es un trabajo de carácter descriptivo que tuvo como objetivo principal caracterizar la forma en que se han implementado en algunos países de América Latina las tecnologías biométricas, en general, y como forma de control migratorio, en particular.

¹⁴ Guerrero y Borgioli, *Identidad biométrica...*, 6.

Para su presentación, el documento se encuentra dividido en dos partes. La primera está relacionada con las acciones y los programas biométricos desarrollados en países de la región sudamericana, en tanto que la segunda se centra en los casos de algunos países centroamericanos que han empleado estas tecnologías. Es importante señalar que no se consideraron en este capítulo los casos de Colombia, Chile y México por hacer parte de la investigación ampliada señalada anteriormente.

Identificación y biometría

Las técnicas biométricas han tenido un amplio despliegue y aplicación en los países avanzados donde sus usos son de diversa índole. En Latinoamérica, se han desarrollado principalmente para temas de identidad e identificación en diferentes documentos, aunque en las dos últimas décadas han cobrado cada vez más fuerza en temas de migración.

Con todo y los logros alcanzados a nivel mundial en este campo de la tecnología, algunos países de Latinoamérica aún no cuentan con la infraestructura necesaria para realizar una autenticación e identificación biométrica segura de sus ciudadanos. Esta es la razón por la que los gobiernos siguen en la construcción de sistemas de identificación completamente nuevos “que incluyen una plataforma nacional de emisión de identificaciones y la infraestructura que se ocupa de las necesidades económicas, sociales y culturales únicas de cada país”.¹⁵

Las tecnologías biométricas, y en particular las de huellas dactilares, son muy importantes en el sistema notarial latino y en muchas de las legislaciones de los países que lo integran, donde según Huaylinos: “se regula para la verificación de la identidad de los otorgantes o comparecientes que celebren algún acto o contrato, garantizando la seguridad

¹⁵ José Luis Huaylinos Molleda, *La aplicación del sistema de verificación de identidad por comparación biométrica de las huellas dactilares y los derechos de personas discapacitadas físicamente en sus extremidades superiores en los casos de enajenación o adquisición de bienes que se tramita en las notarías de Huancayo 2018* (tesis, Universidad Continental. Huancayo, Perú, 2019), 68. En <https://repositorio.continental.edu.pe/bitstream/20.500.12394/5478/1/IV_FDE_312_TE_Huaylinos_Molleda_2019.pdf>.

jurídica sobre estos actos o contratos para evitar la alteración o falsificación de documentos”.¹⁶ Planteado esto, miremos algunos ejemplos del uso de la biometría en América Latina.

Sudamérica

En la subregión sudamericana es donde encontramos los mayores desarrollos en materia de uso de las tecnologías biométricas.

Argentina. Este país en Sudamérica se posiciona como uno de los más avanzados en materia del uso de este sistema de identificación. Ello tiene su explicación en parte por la incidencia que tuvo dentro y fuera de la región el argentino Juan Vucetich, quien, como señalamos líneas atrás, inspirado en Galton, comenzó sus investigaciones con huellas dactilares. Se debe recordar que Vucetich “amplió a 101 los diseños de ese autor, lo que denominó el sistema “Icnofalangometría”, y también diseñó la ficha decadactilar y los elementos e instrucciones para la toma de impresiones dactilares”.¹⁷ Esto constituyó un avance importante en el desarrollo biométrico del país y la región.

Sobre la aplicación de la biometría en Argentina, en sus primeros momentos, su uso fue en particular en el ámbito criminalístico y luego se amplió a otras áreas del gobierno. Así, respecto de la cédula de identidad, instaurada en 1906,

[...] incorpora datos biométricos tales como huella dactilar, estatura, color de cutis, tipo de barba, nariz, boca, orejas y señas particulares visibles. La libreta de enrolamiento masculina, de 1911, también incluía la precisión de descripciones físicas, como color de piel (blanca, trigueña, negra), forma y color de ojos, tipo de nariz, estatura y la indicación de alguna seña particular. En 1948, se crea el Registro Nacional de las Personas (RENAPER), organismo encargado de resguardar las bases de datos

¹⁶ Huaylinos, *La aplicación del sistema...*, 68.

¹⁷ C. M. Diribarne, “Juan Vucetich y el Día del Criminalista”, *Revista Skopein Criminalística y Ciencias Forenses* III, núm. 9 (2015): 7.

para la identificación de los individuos en el país. En él se almacenaban los ficheros patronímicos y dactiloscópicos existentes.¹⁸

Argentina posee el Documento Nacional de Identidad (DNI) como principal identificación estatal desde 1968. En su inicio, dice Pereyra, esta libreta incluía la fotografía, la impresión del pulgar derecho y las señas personales y defectos físicos visibles. “Estos requerimientos se mantuvieron en líneas generales hasta su modificación a inicios del presente milenio”.¹⁹

Con el nuevo siglo, el gobierno argentino volvió con la idea de renovar los documentos de identidad de sus ciudadanos, que venía impulsando desde 1990. De esta manera, hacia 2003, el Ministerio del Interior promovió esta tarea, en donde “se incluirían los datos biométricos de las personas. Dos años más tarde, se reforzaría esa intención del uso de la biometría del Estado argentino con el viaje institucional que se realiza a Israel, lo cual acelera la adopción e importación de algunos de los controles biométricos actuales”.²⁰

Para 2011, se lanzó en Argentina la inscripción biométrica para el Documento Nacional de Identidad y pasaportes dirigidos a argentinos/as que vivían en el exterior, y también para personas extranjeras que viajaban al país. Algo importante es que se creó el famoso Sistema Federal de Identificación Biométrica para la Seguridad (SIBIOS), que es

[...] un nuevo registro de identificación biométrica centralizado, con cobertura nacional, que permite realizar “referencias cruzadas” de información con datos biométricos y otros datos inicialmente recogidos por el Registro Nacional de las Personas (RENAPER), fundamentalmente la

¹⁸ Silvana Estefanía Santi Pereyra, “Biometría y vigilancia social en Sudamérica: Argentina como laboratorio regional de control migratorio”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* LXIII, núm. 232 (2018): 255. En <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/56580/55355>>.

¹⁹ Santi, “Biometría y vigilancia social...”, 256.

²⁰ *Loc. cit.*

inscripción patronímica (nombre y apellido) y el Documento Nacional de Identidad.

SIBIOS fue creado mediante el Decreto 1766/2011 del Poder Ejecutivo Nacional e impulsado por el Ministerio de Seguridad de la Nación.²¹ Según Ríos, el sistema reúne tres bases de datos biométricos: una base de huellas digitales, construida con base en el Sistema Automatizado de Identificación de huellas digitales (AFIS); una base de rostros (*Morpho face*); y una base de huellas acústicas o voces.²²

A partir del SIBIOS, se unificaron una serie de bases de datos reunidas por distintas agencias gubernamentales.

La forma e intencionalidad con la que se estructuró el SIBIOS fue para tener el máximo de información de las personas en el territorio argentino. En esa medida, se esperaba que este sistema estuviera com-

²¹ Ahora bien, sobre quiénes eran los estamentos encargados de la coordinación de este sistema, señala Ríos que “El Decreto 1766/2011 establecía que se crearía una Unidad de Coordinación dentro del ámbito del Ministerio de Seguridad, la cual estaría integrada por representantes de dicha jurisdicción, del Registro Nacional de las Personas y de la Dirección Nacional de Migraciones. De esta manera, funcionaría como órgano colegiado con asesoría de las fuerzas de seguridad. Pero esta unidad nunca se creó, y de hecho la coordinación la ejercía la Dirección Nacional de Policía Científica, algo que el Decreto 243/2017 del Poder Ejecutivo Nacional, sancionado para modificar algunos aspectos del funcionamiento del SIBIOS, convierte en regla. En efecto, el nuevo decreto deja en manos de la Dirección Nacional de Policía Científica, dependiente de la Subsecretaría de Investigación del Delito Organizado y Complejo de la Secretaría de Seguridad, el ejercicio de esta función de coordinar el manejo centralizado de los datos biométricos de todos los habitantes de nuestro país (manteniendo el asesoramiento por parte de las fuerzas). La Asociación por los Derechos Civiles (ACD), tomando en consideración la naturaleza de los datos biométricos como una especie de dato sensible, señala como un problema el hecho de que la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (DNPDP) no figure entre los especialistas asesores del Ministerio de Seguridad especificados en la normativa”. A. Ríos, “Seguridad y biometría en cuestión: el sistema federal de identificación biométrica (SIBIOS) en Argentina”, *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 87 (2020): 66. En <<http://apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/alinalrios.pdf>>.

²² Ríos, “Seguridad y biometría...”, 65.

pletamente integrado con las bases de datos de tarjetas de identificación existentes que,

[...] además de los identificadores biométricos, incluyen la imagen digital de las personas, el estado civil, el tipo de sangre e información clave recopilada en el momento del nacimiento y a través de las diversas etapas de la vida. [Asimismo], no sólo el FPA tendr[ía] acceso a este nuevo sistema de intercambio de información. SIBIOS está designado para su uso por otras fuerzas de seguridad federales, entre ellas, la Dirección Nacional de Migración, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y la Gendarmería Nacional, e incluso está a disposición de las entidades provinciales de aplicación de la ley, previo acuerdo con el Estado Nacional.²³

Un aspecto importante, pero además preocupante del cual da cuenta Ríos²⁴ en torno al uso de la biometría, tiene que ver con las fuentes de datos que maneja este sistema, sobre lo cual refiere que:

La principal fuente de estos datos es el Registro Nacional de las Personas (RENAPER), que desde el año 2009 implantó el llamado “nuevo DNI”, que cuenta con la facultad de “utilizar tecnologías digitales en la identificación de ciudadanos nacionales y extranjeros” [Decreto 1501/2009]. Pero ésa no fue la única fuente. También la Dirección Nacional de Migraciones y las policías sumaron sus datos. Para ello, se incorporaron tecnologías que permiten capturar digitalmente los registros. Esto es particularmente visible respecto de la aplicación del sistema biométrico en el control migratorio de ingresos/egresos del país en los puestos del Aeropuerto Internacional de Ezeiza, Aeroparque Jorge Newbery, Aeropuerto de San Fernando, Buquebus Buenos Aires, Colonia *Express Baires* y aeropuertos de Córdoba, Rosario, Calafate y Ushuaia, que durante el primer año desde su puesta en marcha en el año 2012 permitió la concreción de más de 8.2 millones de registros.²⁵

²³ Eticasfoundation, *Sistema Federal de Identificación Biométrica para la Seguridad* (2021). En <<https://eticasfoundation.org/es/sistema-federal-de-identificacion-biometrica-para-la-seguridad/>>.

²⁴ Ríos, “Seguridad y biometría...”.

²⁵ *Ibid.*, 65.

Otro de los aspectos que más preocupa de esta y otras tecnologías biométricas son las personas e instituciones que harán uso de toda esta información. En este sentido, Ríos (2020) menciona cómo

[...] el Decreto 1766/2011 identificaba como usuarios de este sistema a las policías y fuerzas de seguridad federales, al Registro Nacional de las Personas y a la Dirección Nacional de Migraciones. E invitaba a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherirse al SIBIOS, con vistas a que puedan realizar consultas en tiempo real. En la actualidad, se encuentran adheridas la Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y todas las Policías Provinciales. El Decreto 243/2017 del Poder Ejecutivo Nacional posibilita la extensión de su uso, habilitando a toda agencia gubernamental a convenir con el gobierno nacional el acceso a esta base de datos.²⁶

Lo que aquí queda claro es con la captación de datos a través del sistema SIBIOS se establece una estrecha relación entre las instituciones migratorias con las de seguridad.

Con la aplicación de estas nuevas tecnologías y como resultado de las nuevas modalidades de delitos que van apareciendo, como el tráfico ilícito de personas, de mercancías, estupefacientes y otras actividades conexas, el gobierno argentino ha justificado “un adecuado control por parte del Estado nacional y la adopción a esos fines de políticas eficaces a efectos de prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional, medidas ellas que resultan fundamentales en pos de implementar un apropiado y cada vez más eficaz sistema de seguridad interior”.²⁷ Con esto, se valida, por tanto, el uso de las tecnologías biométricas como un tema de seguridad nacional.

A partir de la implementación del sistema SIBIOS en Argentina, se prosiguió con la idea de ampliar el uso de las tecnologías biométricas en el campo de la migración, como se desprende de la creación en abril

²⁶ Ríos, “Seguridad y biometría...”, 66.

²⁷ Cámara de Diputados de la Nación, “Sesiones ordinarias 2006, orden del día núm. 1012. Comisiones de Población y Desarrollo Humano y de Seguridad Interior” (2006). En <<https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-124/124-1012.pdf>>.

de 2012 del Sistema Integral de Captura Migratoria (SICAM) de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM). La función que se proponía este nuevo sistema era:

[...] monitorear, mediante patrones biométricos, el control migratorio de ingresos/egresos de personas del territorio argentino. El antiguo relleno manual de la Tarjeta de Entrada y Salida (TES) es sustituido por una toma fotográfica digital, la recolección digital de las huellas dactilares y el escaneo del documento de viaje para registrar los datos patronímicos (sexo, edad, ocupación, nivel de instrucción, etc.). Aunque inicialmente el SICAM no se dispuso en todo el territorio fronterizo, sólo hasta julio de 2013 se recolectaron más de 15 millones de registros biométricos.²⁸

A partir de la importancia de este sistema para el control migratorio en Argentina, Ríos señala los nexos que se establecen entre distintas instancias de seguridad internacional, pues el SICAM funciona *on line*,

[...] permitiendo la confluencia de distintos elementos. Está conectado al Registro Nacional de las Personas y al Registro Nacional de Reiniciencia. Pero también está conectado con la Organización Internacional de Policía Criminal INTERPOL, con sede en Lyon (Francia), que cuenta con todos los registros globales de restricciones. SICAM incluye la identificación PNR (*passenger name record*) para verificación de viajeros aéreos en dos momentos, 48 y 6 horas previas al cierre del vuelo, con información más detallada, como trazabilidad del vuelo y datos de pago de reservas.²⁹

El sistema ofrece, entonces, la posibilidad de un control previo de las personas que van a ingresar a territorio argentino.

En esa idea de mejorar la identificación de las personas y en particular de migrantes, un año más tarde, se desarrolló el Instrumento de la Resolución Conjunta, en el cual, según Pereyra:

²⁸ Santi, “Biometría y vigilancia social...”, 259.

²⁹ Ríos, “Seguridad y biometría...”, 63.

[se] obliga a que se les remitan con antelación todos los datos de los vuelos y el listado de pasajeros transportados, tanto desde como hacia Argentina. Entre los datos requeridos, dos llaman la atención porque bajo esta lógica de vigilancia fronteriza configuran indicadores de “sospecha” para las autoridades: el historial de incomparecencia del pasajero (*no show*), es decir, si el pasajero reservó y no se presentó a abordar el vuelo, y la figura del pasajero que compra su ticket de último momento, sin reservación previa (*go show*).³⁰

Y es que, dentro de los beneficios que se le otorgan a este sistema por parte de las autoridades migratorias, están

[los] de seguridad y control, mejora de gestión electrónica y digital, eficiencia y economía de los procesos operativos, agilización en los trámites y disminución de tiempos administrativos. Con mejoras que se le hicieron a este sistema, más recientemente se le denomina SICAM PLATINUM, por considerar la Dirección Nacional de Migraciones que esta versión asegura el control y supone, por parte de las distintas jurisdicciones de la DNM, la inmediata adecuación a los procedimientos de certificación de norma ISO en la calidad de atención al público, así como la homologación internacional de nomenclaturas de países y nacionalidades.³¹

Otro de los avances argentinos en materia de biometría, relacionados con migración en el marco de la implementación del SICAM, son las puertas biométricas o *Automated Border Control-ABC eGate* (por sus siglas en inglés), un control migratorio reservado a pasajeros argentinos desde 2015. En éste, “[a] través de un sistema de dos puertas mecánicas, se deja avanzar individualmente a los viajeros a medida que, sin asistencia de un agente, pasan el control migratorio biométrico. En el tramo se leen de forma automática los documentos de viaje y se captan los registros multi-biométricos (huellas y datos faciales) en 30

³⁰ Santi, “Biometría y vigilancia social...”, 261.

³¹ Dirección Nacional de Migración (DNM), *Dirección Nacional de Migración presente*. En <http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/folleto_dnm.pdf>.

segundos”.³² Es claro que este es un mecanismo de rigurosa vigilancia selectiva.

Otra aplicación que de forma reciente se le ha dado al SICAM es su utilización para autorizar la salida del país a menores de edad. En este sentido,

El Ministerio del Interior, a través de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), habilitó el nuevo sistema de autorización al instante para el viaje de niños, niñas y adolescentes al exterior, que se podrá realizar directamente en más de 100 pasos fronterizos y aeropuertos internacionales del país [...] el desarrollo tecnológico permite que tanto la autorización para la salida del país de niños, niñas y adolescentes, como su revocatoria, sean visualizados de inmediato en todas las pantallas que operan los inspectores migratorios, ya que el trámite se carga en el Sistema Integral de Captura Migratoria (SICAM).³³

Otra decisión normativa reciente del gobierno argentino con el sistema SIBIOS, relacionada con el uso de la biometría y el intercambio de información de las bases de datos de las personas, es la que determinó mediante el decreto 243/2017 del Poder Ejecutivo Nacional y que establece la extensión de sus usos,

[...] habilitando a toda agencia gubernamental a convenir con el gobierno nacional el acceso a esta base de datos. A partir de esta nueva norma, se podrán adherir al Sistema Federal de Identificación Biométrica, con miras a que puedan formular consultas biométricas en tiempo real: todos aquellos organismos dependientes del Poder Judicial, tanto nacionales como provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. No media en la normativa ninguna especificación acerca de las razones que justifiquen por parte de las dependencias gubernamentales que suscri-

³² Santi, “Biometría y vigilancia social...”, 262.

³³ Infobae, “Habilitan el trámite instantáneo para autorizar la salida del país a menores de edad: cuánto saldrá y cómo realizarlo” (2022). En <<https://www.infobae.com/politica/2022/07/06/habilitan-el-tramite-instantaneo-para-autorizar-la-salida-del-pais-a-menores-de-edad-cuanto-saldra-y-como-realizarlo/>>.

ban la adhesión, la necesidad de disponer de los datos de identificación biométrica asociado a los patronímicos de prácticamente el total de la población argentina. La norma no diferencia tampoco distintos niveles de accesibilidad a los datos por parte de las distintas agencias ni establece las condiciones técnicas de accesibilidad a los datos.³⁴

Además del desarrollo de estos sistemas biométricos señalados, en Argentina se ha buscado tener una incidencia en este campo para la región. Prueba de ello es la cooperación con Ecuador y Paraguay para instalar el software de la SICAM en las fronteras de estos Estados. Con Ecuador, la DNM firmó un acuerdo de cooperación y asistencia recíproca en 2013 y con Paraguay comenzó a implementar un convenio en 2015.

Como se puede observar, en Argentina el uso de las técnicas biométricas para la identificación de personas ha tenido un notable desarrollo, siendo el tema del control migratorio uno de los campos en donde más se aplica.

Brasil. Este es otro país importante en el tema biométrico. Al igual que en Argentina, desde el siglo XIX, comenzó con la utilización de estas tecnologías de identificación de sus ciudadanos y extranjeros.

La historia del empleo de estas tecnologías inicia con la creación del sistema de clasificación de los archivos dactilares brasileños, sustentado en el sistema Vucetich que, como señalamos líneas atrás, fue inventado por este policía y antropólogo argentino.³⁵ Es así como a finales del siglo XIX e inicios del XX, tiene lugar

[la] creación de dos institutos de identificación en los Estados, a partir del decreto 4.764 del 5 de febrero, que reglamentó la Ley Federal 7.947, la cual señalaba la reorganización de la Policía del Distrito Federal (Río de Janeiro) en el gobierno de Rodríguez Alves (1902-1906).³⁶ En esa

³⁴ Ríos, “Seguridad y biometría...”, 67.

³⁵ Traducción propia.

³⁶ Hay que señalar que, en 1903, “el país reglamentó, a través del Decreto n. 4.764/03, la recolección de datos biométricos de sus ciudadanos a través de la huella dactilar”. Akiyama Carneiro, Veronica Thais Gualda, Eberle de Almeida, Luciana Godri y Edson Ronaldo Guarido Filho, “Organizações e ambiente legal: a construção do

época, se determinó la toma de impresiones digitales de criminales con prioridad sobre otros medios de identificación existentes. De acuerdo con el capítulo XVII de esta ley, la cual trata del gabinete de identificación y estadística, los datos como examen descriptivo (retrato hablado), observaciones antropométricas, señales, cicatrices y tatuajes, fotografía de frente y perfil e impresiones digitales, son todos datos subordinados a clasificación dactiloscópica.³⁷

Hacia 1979, se implementó en Brasil el Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares (AFIS, por sus siglas en inglés) que, de acuerdo con Canedo, inició en los institutos de identificación de Bahía y São Paulo, donde cada uno tenía la capacidad de almacenar 4 millones de registros de dactiloscópicos y 500 mil registros de huellas de monodactilares.³⁸

Años más tarde, en 1983, ocurrió la validación de la identificación nacional dactiloscópica, en la cual fue importante la institucionalización de la ley Federal 7.116 de agosto de 1983, regulada a partir del decreto 89250, que entró en vigor el 27 de diciembre de 1983.³⁹

Para 1997, se creó una la ley importante en materia de identificación personal: la ley 9.454, que instituyó el Registro de Identificación Civil (RIC) y que tenía como propósito:

[...] ser la principal forma de identificación para todos los ciudadanos brasileños, en todas sus relaciones con la sociedad y con organizaciones privadas o gubernamentales. Con esto en mente, la RIC fusionará varios

sistema de identificação civil brasileiro”, *Rram, rev. adm. mackenzie* 16, núm. 6, edição especial (2015): 104. São Paulo, (nov./dez.). En <<https://www.scielo.br/j/ram/a/rqJVFZV8qRpZyJww79RCQxc/>>.

³⁷ José Albaerto Canedo, “Questão demanda análise mais aprofundada para que se chegue a uma resposta adequada e coerente com a legislação nacional”, *Jota.info*. En <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/internacionalidades/a-qual-juizo-cabe-julgar-as-causas-sobre-registro-e-identificacao-civil-do-imigrante->>.

³⁸ Canedo, “Questão demanda...”, 34.

³⁹ Marta Mourão Kanashiro, *Biometria no Brasil e o Registro de Identidade Civil: novos rumos para identificação* (tesis de doctoral, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas na Universidade de São Paulo, 2011), 33. En <www.teses.usp.br>.

otros documentos, como la cédula de identidad (RG), la licencia de conducir, el Registro Individual de Contribuyentes (CPF), la credencial de elector, la Tarjeta de Trabajo y Seguridad Social (CTPS), la inscripción de la persona en el PIS/PASEP (Programa de Integración Social/Programa de Formación de Activos del Servidor Público) y el número de registro en el INSS (Instituto Nacional de la Seguridad Social).⁴⁰

Esto permitió hacer una conexión con la mayoría de las bases de datos de las personas brasileras en un solo documento y en una sola base de datos.

La biometría fue muy importante para la legitimación de esta ley señalada, ya que pasó a ser entendida como el mecanismo capaz de atribuir mayor seguridad al sistema de identificación,

[...] y esta percepción se convirtió en el nuevo parámetro de análisis, impulsando cambios que iban en contra de las acepciones anteriores debido a la noción de legalidad sobre el uso de la identificación biométrica como medio para garantizar la singularidad del ciudadano y “combatir los delitos de falsedad ideológica”, de tal forma que sirvió como base para legitimar modelos de respuesta a la Ley n. 9.454/97, que tenían las huellas dactilares como mecanismo de seguridad.⁴¹

⁴⁰ Danilo Doneda y Marta Mourão Kanashiro, *O novo sistema brasileiro de identificação-traços exclusivos de uma transformação geral. aços exclusivos de uma transformação ge*Published on *PoliTICS* (2012), 2. En <<https://www.politics.org.br>>. Recién, después de trece años, se reglamentó la ley que creó la RIC a través del Decreto núm. 7.166/10, que origina el Sistema Nacional de Registro de Identificación Civil (SINRIC), a cargo del Ministerio de Justicia. De la publicación del Decreto núm. 7.166/10 es que el INI/DPF inició los estudios de implementación de la RIC. Por tanto, durante trece años su creación por ley fue letra muerta (traducción mía de Igor Penna Liechoscki, *A adoção do documento único de identificação civil e perspectivas de impactos para o sistema de inteligência de segurança pública*, monografía para obtener el título de Especialista en Inteligencia de Seguridad y aprobado en su forma definitiva por el Curso de Posgrado Lato Sensu en Seguridad [Universidad del Sur de Santa Catalina, Porto Alegre, 2018], 22. En <<https://www.mprj.mp.br/documents/20184/151138/liechoscki,igorpena.pdf>>).

⁴¹ Carneiro *et al.*, “Organizações e ambiente legal...”, 104.

A finales de los años noventa, se dio un gran desarrollo de tecnologías para la identificación personal en Brasil, y hacia 1999 el área de seguridad pública del estado de Río de Janeiro lanzó una convocatoria pública abierta a la participación internacional para la implementación de la tecnología de tratamiento de huellas digitales por computadora.⁴²

A la par de estos desarrollos tecnológicos, se adoptaron en el país diferentes resoluciones en relación con el uso de la biometría. Es así que para 2002 se dio el proyecto de ley 7.307, “que propuso un militar retirado, en el que se planteaba la creación de mecanismos para aumentar la vigilancia sobre los visitantes a las prisiones, en donde se debería de dotar de cámaras digitales y dispositivos de almacenamiento de imagen y equipos de reconocimiento biométrico”.⁴³ Para 2003, al recoger las iniciativas de los miembros del G-8 sobre pasaportes, se adoptó el nuevo pasaporte conocido como *e-passport* o pasaporte electrónico, que utiliza alta tecnología para auxiliar en el combate al terrorismo.⁴⁴

También en el campo educativo se implementó la biometría. Así, en 2004, el Ministerio de Educación, junto con el Servicio Federal de Procesamiento de Datos (SEPRO), propuso el control biométrico de frecuencia de los alumnos de escuelas públicas por medio de sus impresiones digitales.⁴⁵ También en ese mismo año, se inició la implantación de nuevos sistemas de seguridad en los puertos nacionales, “exigidos por

⁴² Montreal, *Conheça a história da biometria e suas aplicações. A Biometria em nossas vidas* (2020). En <<https://www.montreal.com.br/conheca-a-historia-da-biometria-e-suas-aplicacoes>>.

⁴³ Señala la autora que, en 2004, “la Comisión de Seguridad y Combate al Crimen Organizado aprobó un sustituto a ese proyecto, el cual acrecentó la identificación de jueces, promotores, abogados y funcionarios de la institución. En junio de 2005, el proyecto también fue aprobado por la Comisión de Finanzas y Tributación y continuó en trámite hasta el año de 2007, siendo archivado en 2008”. Kanashiro, *Biometria no Brasil...*, 10.

⁴⁴ Kanashiro, *Biometria no Brasil...*, 17.

⁴⁵ Proyecto que un año más adelante se propondría para otras regiones y que para 2011 también se planteó en el marco del Programa Dinero Directo a la Escuela (PDDE), que asiste financieramente a escuelas públicas de las redes municipales y estatales o a escuelas de educación especial y sin ánimo de lucro. Kanashiro, *Biometria no Brasil...*, 11.

el Código de Seguridad para puertos y embarcaciones y por la Organización Marítima Internacional (OMI) de la cual Brasil es miembro”.⁴⁶

La biometría tiene una gran utilidad en las elecciones brasileras, pues con el objetivo de hacer aún más seguro el proceso electoral y evitar que una persona vote en lugar de otra, la Corte Electoral avaló el proyecto de identificación biométrica del electorado. De esta manera, en 2008,

El Consejo Superior Electoral (TSE) inició el Programa de Identificación Biométrica del Votante Brasileño, el cual evitaría que una persona se haga pasar por otra al momento de votar, y fue en este año que poco más de 40 000 votantes probaron la novedad, que ahora llega a más de 50 millones de ciudadanos. Con la adopción de la biometría, el proceso de votación prácticamente excluyó la posibilidad de intervención humana. Ahora, la urna sólo se libera para votar cuando el lector biométrico identifica las huellas dactilares de ese votante (las huellas leídas se cotejan con las almacenadas en la base de datos de la Justicia Electoral) (Tribunal Superior Electoral, 2017).⁴⁷

La adopción de la biometría, en este caso, redujo significativamente la intervención humana en el proceso de votación.

En temas de identificación de personas, para junio de ese mismo año de 2008, una deliberación, “la número 68 del Consejo Nacional de Tránsito de Estado (CONTRAN), reglamentó la obligatoriedad de utilizar la tecnología biométrica para la recolección de impresiones digitales para todos los estados brasileros y el Distrito Federal”.⁴⁸ Un año más

⁴⁶ La acción fue basada en la Medida Provisoria (MP) 184 de 2004, después transformada en la Ley 10935 y tramitada en un régimen de urgencia para abrir crédito extraordinario para que los ministerios de Transporte, de Justicia y de Defensa implementasen los nuevos sistemas de seguridad. Kanashiro, *Biometria no Brasil...*, 17 y 18.

⁴⁷ Tribunal Superior Electoral, “Biometria: identificação do eleitor pelas digitais garante mais segurança às eleições” (2017). En <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2017/Marco/biometria-identificacao-do-eleitor-pelas-digitais-garante-mais-seguranca-as-eleicoes>>.

⁴⁸ Tribunal Superior Electoral, “Biometria: identificação...”.

tarde, se produjo la Ley 12.058, que “alteró la ley de creación del Registro de Identificación Civil (RIC), de forma que los otros documentos de identificación de los brasileros pudiesen continuar siendo válidos a pesar del lento proceso de implementación del RIC”.⁴⁹ Para 2010, mediante el Decreto 7.166 del 5 de mayo,

[...] se creó el Sistema Nacional de Registro de Identificación Civil (SINRIC), que instituyó su Comité Gestor, reglamentó disposiciones de la Ley 9454 y también solucionó la cuestión de que en los catastros públicos federales de identificación se podría adoptar el Registro de identificación Civil (RIC). De igual forma, el SINRIC permitió coordinar una base de datos única y nacional llamada Catastro Nacional de Registro de Identificación Civil (CAMRIC).⁵⁰

En materia de temas fronterizos y migración, siguiendo las directrices del Plan Estratégico de Fronteras establecido en el año 2011, Brasil propuso el desarrollo de un Sistema Integrado de Vigilancia de las Áreas de Frontera (SISFRON) por medio del uso de tecnologías de monitoreo y sensores remotos. El sistema previó la utilización de radares de corto y largo alcance, equipamiento de visión nocturna, torres de visión y transmisión de señales, cámaras ópticas y termales o producción de imágenes por satélites.⁵¹

En ese proceso de transformación del uso de la biometría para la identificación de las personas en Brasil, para 2013, además de huella dactilar, firma y fotografía, el único Estado que recoge otra biometría para la identificación civil es Río de Janeiro, “que recopila datos biométricos faciales. Hubo además proyectos para implantar nuevos sistemas de biometría: en Amapá (Banco Neo Natal), Ceará (voz y facial), Distrito Federal (iris, facial y palmar), Mato Grosso do Sul (palmar y facial) y Paraná (iris)”.⁵²

⁴⁹ Kanashiro, *Biometria no Brasil...*, 24.

⁵⁰ *Ibid.*, 25.

⁵¹ Perla Zusman, “La técnica y la definición de fronteras”, *Revista de Geografía Norte Grande*, núm. 66 (2017): 55. En <<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022017000100004>>.

⁵² Liechoscki, *A adoção do documento único...*, 29

Con el fin de mejorar el registro de personas en 2015, la presidenta Dilma Rousseff y el presidente del Tribunal Supremo Electoral (TSE)

[h]icieron una propuesta de proyecto de Ley núm. 1775/2015 para la creación de un registro centralizado, el Registro Civil Nacional (RCN). De acuerdo con la propuesta de ley, este documento integrará una serie de bancos de datos personales en un chip. Serán agregadas bases de datos biométricos de la Justicia Electoral; bases de datos del Sistema Nacional de Informaciones de Registro Civil (SIRC); y otras informaciones disponibles en otros órganos.⁵³

De lo que se trató, entonces, con esta ley es de integrar varias bases para construir un gran banco de datos centralizado; obviamente, con el agravante de que el gobierno brasilero podría acceder a la información de cualquier persona.

Con el presidente Michel Temer, en 2017, se hicieron también modificaciones jurídicas relacionadas con el uso de las tecnologías biométricas para la creación de bases de datos de personas. De esta forma, se sancionó la Ley 13.444/17, que creó

[la] Identificación del Servicio Civil Nacional (ICN). El nuevo documento busca unificar los datos biométricos y civiles de brasileños. El cargo que quedó del Ministerio de Justicia para la implementación de la RIC ahora pertenecerá al Tribunal Superior Electoral (TSE). Este cambio se debió a que la información debe estar asociada al registro de votantes, aprovechando el registro biométrico que ya se está haciendo y se ha previsto su finalización para el año 2022 en todo el país.⁵⁴

Liechoscki destaca que el ICN unificó, además del Registro General (RG), el Registro de Electores y la de Particulares (CPF). “Otros documentos nacionales, como la Licencia de Conducir (CNH) y el Pasaporte

⁵³ Paulo Rená y Joana Varón, “La biometría en América Latina. Brasil anuncia proyecto para identificación única con la biometría. ¿Cómo está el tema en América Latina?”, *Noti_infosegura*, boletín 11 (2015). En <https://www.uv.mx/infosegura/general/noti_biometrica-3/>.

⁵⁴ Liechoscki, *A adoção do documento único...*, 32.

continúan existiendo. La primera, porque puede ser retenida por una agencia de tránsito en caso de infracción; la segunda, porque es un requisito de otros países”.⁵⁵ Con esta nueva ley creada, no sólo se podrá identificar a las personas y sus vínculos con las instituciones públicas y privadas, sino que además la base de datos biométricos juntará la base de datos del Sistema Nacional de Información de Registro Civil (SIRC) con la de la Justicia Electoral.

Una muestra de que las autoridades brasileñas intercambian la información recolectada por las tecnologías biométricas, como ocurre en el caso argentino, es que para 2017 el Tribunal Superior Electoral y la Policía Federal de Brasil acordaron el intercambio de informaciones de sus bancos de datos para utilizar el registro biométrico de electores en la emisión de pasaportes.

El ciudadano brasileño que hizo la biometría en los puestos electorales no tendrá que volver a registrar sus huellas digitales al comparecer en los puestos de la Policía Federal (PF) para obtener el pasaporte. A la vez, los datos obtenidos por la PF también se utilizarán en las investigaciones del Tribunal Superior Electoral. De acuerdo con el director general de PF, Fernando Segovia, compartir estos datos contribuirá a reducir el tiempo de atención en los puestos de emisión de pasaportes en hasta 60%.⁵⁶

Un aspecto interesante de las normas y valoraciones, que como registros públicos se hacen de los datos de los nacionales de Brasil, es que varían según si se habla de personas nacionales o migrantes. Al contrario de lo que sucede con los brasileños que están inscritos en un registro público civil,

[...] en la Ley de Migración núm. 13.445/2017, está reglamentado por el Decreto núm. 9.199/2017 que los registros de inmigrantes para las autoridades brasileñas no deben calificar como “registros públicos” en el sentido general del término. Además, toda demanda que aborde esta materia, ciertamente, suscitará el interés jurídico de la Unión en el seguimiento de las

⁵⁵ Liechoski, *A adoção do documento único...*, 33

⁵⁶ Hosteltur, *Brasil usará biometría en la emisión de pasaportes* (2017). En <https://www.hosteltur.com/125269_brasil-usara-biometria-emision-pasaportes.html>.

actuaciones relacionadas con la materia, en virtud de su deber de cautela y protección de la información, por razones de soberanía, seguridad, integridad y confiabilidad. Ante estas observaciones, se cuestiona qué tribunal sería el competente para tramitar y juzgar los procesos judiciales relativos al registro e identificación civil del inmigrante.⁵⁷

Esta situación, como es de suponer, es preocupante a la luz de los derechos de las personas migrantes sobre sus datos personales.

Otro ejemplo de intercambio de información de datos biométricos es el aviso reciente del Ministerio de Infraestructura, que se refiere a la implementación del

[...] primer sistema de embarque biométrico facial de pasajeros, el cual será utilizado en los aeropuertos del puente aéreo de las dos principales ciudades del país, Sao Paulo y Río de Janeiro, sin necesidad de utilizar documentación o papeles. La iniciativa utiliza tecnología desarrollada por el Servicio Federal de Procesamiento de Datos (SERPRO) y tiene un 96% de asertividad. Nuestra tecnología cruza datos del Carné Nacional de Habilitación (CNH) y Tribunal Superior Electoral (TSE); cualquier falsificación de documentos, el sistema lo detecta automáticamente.⁵⁸

Al igual que en el caso argentino, las iniciativas y los usos de los sistemas biométricos de identificación del gobierno brasilero son ampliamente utilizadas en temas de documentos e identificación, también como intención del control de la movilidad internacional hacia y desde el país, siendo la biometría un aspecto fundamental de seguridad pública.

Uruguay. Los registros históricos muestran como antecedente importante del uso de las técnicas biométricas la decisión de la policía de se-

⁵⁷ Nereida de Lima del Águila, “A qual juízo cabe julgar as causas sobre registro e identificação civil do imigrante? Questão demanda análise mais aprofundada para que se chegue a uma resposta adequada e coerente com a legislação nacional” (2021). En <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas-acervo/internacionalidades/a-qual-juizo-cabe-julgar-as-causas-sobre-registro-e-identificacao-civil-do-imigrante-02082021>>.

⁵⁸ Mirella Cordeiro, “Aeropuertos de Brasil abren embarque con reconocimiento facial” (2022). En <<https://dplnews.com/aeropuertos-de-brasil-abren-embarque-con-reconocimiento-facial/>>.

guridad de Montevideo, hacia mediados de la década de 1890, donde probablemente, por influjos de la antropometría, “las comisarías seccionales comenzaron a utilizar una planilla de remisión estandarizada que registra ‘particularidades’ como ‘dorso de la nariz’, ‘base de la nariz’, ‘orejas’, ‘cejas’, ‘párpados’, ‘tamaño de la boca’, ‘forma de la boca’, ‘labios’, ‘ojos círculo, interno y externo’, etc. Un apartado de la planilla servía para la descripción de las señales particulares y cicatrices”.⁵⁹ Años después, en marzo de 1905, la Jefatura de Policía de Montevideo creó la Oficina de Identificación Dactiloscópica.⁶⁰

Con el nuevo siglo, en este país el uso de las tecnologías biométricas ha estado muy relacionado con el Proyecto de Interconexión y Modernización de los Procesos de Registro e Identificación Civil de las Personas y de Generación de Información Oportuna para las Estadísticas Vitales en Uruguay (PRICEV). Este proyecto, iniciado en 2007, buscaba, entre otras cosas,

[...] mejorar las capacidades estatales de ejecución, control y evaluación de políticas públicas, mediante la interoperabilidad entre bases de datos de personas, con el fin de mejorar el servicio público al ciudadano. Para ello se propuso modernizar e interconectar los procesos de identificación civil, de registro de estado civil y de generación de la información de base de las estadísticas vitales, mediante el fortalecimiento de las instituciones. Esto implicaba generar las capacidades tecnológicas y funcionales para el trabajo cooperativo de tres instituciones públicas productoras de información basada en el proceso de registro e identificación de las personas.⁶¹

⁵⁹ Alfredo Alpini, *La policía y la ciudad de Montevideo: orden urbano y control social en la construcción del Estado moderno en Uruguay: 1829-1916*, prólogo de Osvaldo Barreneche (San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán/ Instituto de Investigaciones Históricas Leoni Pinto, 2018), 165. En <https://www.revistadeprisiones.com/wp-content/uploads/2018/10/La_policia_y_la_ciudad_de_Montevideo_ord.pdf>.

⁶⁰ Alpini, *La policía y la ciudad...*, 173.

⁶¹ Andrea Peroni y Dominique Keimy, Investigación Evaluativa de Políticas Públicas. III Congreso Internacional de Ciencia, Tecnología y Cultura, Universidad de Santiago, Chile. Simposio: Investigación Evaluativa. Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización, RELAC-Chile (2012). En <<https://facso.uchile.cl/dam/jcr:e824f6de>>.

Años más tarde, en 2014, es en el tema de la migración donde se usan las tecnologías biométricas, pues el Ministerio del Interior informaba que la Dirección Nacional de Migración había modernizado sus procedimientos de control migratorio con el fin de agilizar los procesos y servicios al pasajero, a través de la incorporación de tecnología biométrica (equipamiento donado por Puerta del Sur S.A., concesionaria del Aeropuerto de Carrasco), instalando –para el control automatizado de pasajeros salientes o entrantes– lectores de documentos de viaje y huella dactilar.⁶²

Un año después, el mismo Ministerio del Interior de Uruguay comenzó a emitir el pasaporte biométrico, donde cada pasaporte nuevo, así como las renovaciones correspondientes,

comenzarán a realizarse con el nuevo formato electrónico, similar al recientemente incorporado en las cédulas de identidad. Con la nueva libreta, Uruguay reúne las principales sugerencias realizadas por la Organización de Aviación Civil Internacional (ICAO) y posiciona a este documento como uno de los más completos del mundo. El pasaporte contará con un chip en su tapa, donde figurará toda la información solicitada por ICAO para los documentos de viaje: la foto del titular y todos los datos de la expedición.⁶³

También, en ese mismo año de 2015, Uruguay implementó la Cédula de Identidad Digital para realizar trámites gubernamentales físicos y a distancia, y es el documento oficial para viajar, firmar documentos

bcb0-4e54-a55a-16e58f7872ec/2013-peronikeiminvestigacion-evaluativa-de-politicas-programas-y-proyectos-publicos-simposio.pdf#page=45>, 47.

⁶² Hosteltur Edición Latam, *Instalaron lectores de huellas y documentos en aeropuerto. Uruguay comprará equipos biométricos para los puertos de Colonia y Montevideo. Próximamente instalarán dispositivos para reconocimiento facial* (2014). En <https://www.hosteltur.com/lat/136040_uruguay-comprara-equipos-biometricos-puertos-colonia-montevideo.html>.

⁶³ El País, “Emiten hoy el primer pasaporte electrónico. A partir de hoy, el Ministerio del Interior comenzará a emitir el nuevo pasaporte electrónico” (2015). En <<https://www.elpais.com.uy/informacion/emiten-hoy-primer-pasaporte-electronico.html>>.

oficiales, realizar transacciones seguras, así como facilitar los controles migratorios, ya que la lectura automática del sistema informático simplifica los procesos de registro. El documento emitido por el gobierno utiliza datos biométricos, como las huellas dactilares, para permitir la verificación fehaciente de la persona que porta la cédula como la dueña auténtica del plástico, lo que se conoce como *Match On Card*. Además, cuenta con un par de llaves de autenticación y una Firma Digital Avanzada.⁶⁴

Tres años más tarde, al mejorar el tema de movilidad en el país, se implementó el embarque biométrico que permite un proceso de abordaje más seguro y eficaz. Se estima que se podrán embarcar entre 13 y 14 pasajeros por minuto, el doble de lo que se realiza en un embarque manual.

El reconocimiento facial para trámites migratorios en aeropuertos se viene utilizando desde comienzos de 2016, siendo Estados Unidos el primer país en utilizarlo. Por su parte, *Latam Airlines* se convirtió en el primer grupo de aerolíneas en utilizar dicho sistema en el Aeropuerto de Carrasco. Para poder realizar el embarque por medio de esta avanzada tecnología, LATAM designó a un equipo especialmente dedicado al proceso, que trabajó desde principios de este año en el desarrollo de la adaptación de los sistemas *Vision Box* y *SITA*. Para poder hacer uso de ésta, el pasajero presenta el documento electrónico (pasaporte o cédula de identidad), el sistema lee la información, consulta las listas negras y toma la foto que viene en el *chip*. Luego, el usuario selecciona el vuelo y un sistema biométrico de detección de rostros chequea que sea la misma persona de la foto del documento. Al llegar a embarque, el sistema confirma con biometría si es el mismo usuario que pasó por Partidas sin necesidad de presentar documentos.⁶⁵

⁶⁴ Biometriaaplicada, “Estos países han adoptado el uso de datos biométricos” (2015). En <<https://biometriaaplicada.com/estos-paises-han-adoptado-el-uso-de-datos-biometricos/>>.

⁶⁵ Pasaportenews, *Uruguay es el primer país en contar con embarque biométrico en Sudamérica* (2018). En <<https://www.pasaportenews.com/transporte/5354-uruguay-es-el-primer-pais-en-contar-con-embarque-biometrico-en-sudamerica>>.

Más recientemente, la Oficina Nacional del Servicio Civil de la Presidencia de la República dio a conocer, en el evento internacional de Genexus-*GX 29 Builders*, la nueva app disponible para todos los funcionarios de la Administración Central. “La innovadora aplicación (desarrollada totalmente por la ONSC) introduce complejos algoritmos de inteligencia artificial que permite a los usuarios, mediante reconocimiento facial, utilizar los dispositivos móviles como reloj biométrico”.⁶⁶

En el caso de Uruguay, se puede observar que el uso de tecnologías biometrías tiene un amplio historial, en donde su utilización en documentos oficiales y en temas de migración aplican los últimos avances tecnológicos.

Paraguay. En este país, hacia el año 1880, se creó por Decreto del Poder Ejecutivo, el Registro Civil de las Personas. Pero es hasta 1987, “mediante la Ley núm. 1266, que se constituye en la única institución del país que tiene como función principal el registro de actos jurídicos referentes a la existencia y el estado civil de las personas”.⁶⁷ Es esta institución, entonces, como ocurrió en otros países de la región, en ser de las primeras en usar las tecnologías biométricas.

En Paraguay, a diferencia de lo que ocurre en otros países de la región, los documentos de viaje son emitidos por la Policía Nacional. Una muestra de ello es la Ley 222/93, en su artículo 6, el cual “define que serán funciones, obligaciones y atribución de la Policía Nacional, y específicamente en el numeral 11: Expedir Cédula de Identidad, Pasaporte, Certificados: de Antecedentes, de Vida y Domicilio, de Residencia y otros documentos relacionados con sus funciones”.⁶⁸

⁶⁶ Oficina Nacional del Servicio Civil, *Caras que innovan en el Estado Innovadora App de la Oficina Nacional del Servicio Civil* (2019). En <<https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/comunicacion/noticias/innovadora-app-oficina-nacional-del-servicio-civil>>.

⁶⁷ Dirección General del Registro del Estado Civil, *Registro del Estado Civil*. En <<https://registrocivil.gov.py/resena-historica>>.

⁶⁸ Richard Velázquez Fernández, *Gestión de la migración en el Paraguay: el caso de la inmigración brasileña*, tesis de Maestría en Administración Pública (Universidad de Buenos Aires, 2014), 68. En <http://bibliotecadigital-old.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0273_VelazquezFernandezR.pdf>.

En relación con el uso de la biometría en los pasaportes, se debe señalar cómo, para 2010, este país inició la emisión de Pasaportes de Lectura Mecánica:

En 2014: inicio de los trámites en la Cancillería Nacional para la evolución al Pasaporte Electrónico (reglamentaciones, sistemas informáticos, PKI, licitaciones, etc.). En diciembre de 2015: inicio de la expedición de Pasaportes Electrónicos Diplomáticos y Oficiales. Y para julio de 2018 se dio la inclusión de datos biométricos (huellas dactilares e iris ocular) en los Pasaportes Electrónicos Diplomáticos, Oficiales y Consulares.⁶⁹

En materia migratoria, un hecho relevante en el caso paraguayo es que en noviembre de 2016 el país inauguró, en el Aeropuerto Internacional Silvio Pettirosi de Asunción, el Sistema de Información y Registro Personal (PIRS, por sus siglas en inglés) y el Sistema de Información y Análisis de Datos sobre la Migración (MIDAS, por sus siglas en inglés). “Los sistemas PIRS-MIDAS, financiados por el Fondo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para el Desarrollo, fueron desarrollados para el Ministerio del Interior de Paraguay y su Dirección General de Migración (DGM). Los sistemas instalados mejorarán la eficacia de la migración y la gestión de fronteras mediante la mejora del registro y el procesamiento de datos migratorios”.⁷⁰

⁶⁹ Rubén Benítez Palma, “Paraguay: Transition from MRP to ePassports” (2018). En <<https://www.icao.int/Meetings/TRIP-Brazil-2018/Presentations/PALMA.pdf>>.

⁷⁰ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Paraguay inaugura proyecto para la migración eficaz y la gestión de fronteras* (2016). En <<https://www.iom.int/es/news/paraguay-inaugura-proyecto-para-la-migracion-eficaz-y-la-gestion-de-fronteras>>. Hay que señalar que, para 2014, el software que utilizaba la Dirección General de Migraciones (DGM) era una plataforma recibida en donación que ha quedado desfasado y que la DGM no puede actualizar ni modificar, ya que no es propietaria de los códigos fuente de ésta. Este software sólo permite registrar ingresos y egresos, con validación de la lista de alertas no actualizada en forma permanente. El hecho de que la DGM no sea propietaria de los códigos fuentes de su sistema informático representa una debilidad institucional. Además, en el actual sistema informático utilizado por la DGM no hay red de seguimiento interno de los expedientes y procesos administrativos. Richard Velázquez, *Gestión de la migración...*, 104.

Con la instalación de este sistema biométrico MIDAS, que incluye lectores de pasaportes, lectores de huellas dactilares y cámaras web para el registro de los usuarios, habrá información más precisa sobre los movimientos transfronterizos. De esta forma, “la Dirección General de Migraciones contará con la capacidad de registrar: *I.* datos biográficos, *II.* datos biométricos (fotografías y huellas dactilares), *III.* imágenes de documentos de viaje examinados con luces infrarrojas, ultravioletas y blancas, *IV.* datos de entrada y salida, *V.* datos sobre visados, *VI.* datos sobre vehículos/vuelos”.⁷¹

Posteriormente, para complementar estas medidas de identificación, mediante el decreto de la presidencia número 9199 de 2018, se creó el Sistema Informático del REC,

[que] permitirá el registro en línea de todos los hechos vitales y civiles de las personas, vinculándolos en el Registro Único de las Personas, dotando así al Estado Paraguayo de una base de datos de consulta consolidada y actualizada [...]. Todos estos documentos son generados y emitidos con modernas medidas de seguridad que incluso permitirán que cualquier interesado corrobore la autenticidad del documento y los datos consignados en él desde la página web del REC, impidiendo que los certificados emitidos por la institución sean manipulados o falsificados.⁷²

Algo que sobresale en Paraguay en el tema migratorio es que el país se ha convertido en un campo de acción y atracción para los “servicios” de seguridad brindados por diversos actores internacionales.

Esto ha conllevado a la incipiente constitución y desenvolvimiento de una cooperación securitaria sobre migraciones, que implica el estableci-

⁷¹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Sistematización de experiencia midas: modernización en tecnología biométrica para la mejora en la gestión migratoria y seguridad fronteriza Paraguay* (2022), 10. En <https://innova.migracion.iom.int/sites/default/files/2022-09/Sistematizacio%CC%81n_de_Experiencia_MIDAS_OIM_Paraguay_completo_SPA-comprimido.pdf>.

⁷² Registro Civil, “REC implementa moderno sistema de Registro Único de Personas” (2018). En <https://registrocivil.gov.py/publicacion/rec-implementa-moderno-sistema-de-registro-unico-de-personas-360>> y <<https://registrocivil.gov.py/publicacion/rec-implementa-moderno-sistema-de-registro-unico-de-personas-360>>.

miento de lazos de colaboración con países y organismos internacionales con fines de control migratorio y fronterizo para la formación (capacitación en contenidos políticos y tecnológicos), provisión de servicios y adquisición de sistemas tecnológicos y equipamientos; lo que impacta directamente en las prácticas a través del cambio de concepciones y procedimientos. Existe un pronunciado interés de cooperación securitaria sobre migraciones entre Paraguay y varios países y organismos internacionales en lo que se refiere a asuntos de seguridad, control migratorio y vigilancia fronteriza, que concentran mayor atención que las prácticas y capacitaciones sobre derechos humanos.⁷³

Así, sin ser Paraguay un país importante de destino de migrantes de diversos puntos de la región, muestra un avance destacado en el uso de sistemas biométricos, al igual que en todo lo relacionado con la documentación de sus ciudadanos.

Ecuador: En este país el tema del uso de la biometría y la identificación de las personas tiene un momento importante en 1975, cuando comienza el sistema de computación dentro del Registro Civil con cintas magnéticas.⁷⁴ Con el paso de los años, se fueron introduciendo mejoras tecnológicas para la identificación de las personas, y es para el año 2010 “que el gobierno promovió un moderno sistema informático denominado MAGNA, en el cual se almacenan los datos de los ciudadanos. El sistema, que incluye identificación biométrica, reemplazó al sistema AS400, que funcionaba desde 1991”.⁷⁵

En el caso de los pasaportes, su origen es hacia 1946, en el marco de la Ley de Documentos, cuyas seguridades “eran muy pocas, ya que en este tiempo también podíamos hablar de menos migración por parte de

⁷³ S. Santi Pereyra, “La nueva política migratoria de Paraguay: derechos humanos y seguridad como pilares para el tratamiento político de la inmigración”, *Estudios de Derecho* 77, núm. 169 (2020): 229. En <Doi: 10.17533/udea.esde.v77n169a09>.

⁷⁴ Nohemí Genoveva Revelo Portilla, *Suplantación de identidad en documentos de viaje, pasaportes ecuatorianos* (tesis previa a la obtención del Título de Abogada, Universidad Central del Ecuador, 2014), 27. En <<http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/5572>>.

⁷⁵ Revista, *Dirección general de registro civil, identificación y cedulación. 120 años, 1900-2020* (2020), 4. En <https://www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/11/REVISTA_2020_compressed.pdf>.

las personas, por lo que las autoridades no tomaban tantas precauciones para los documentos de viaje”.⁷⁶ Para 1950, el nuevo pasaporte ya tenía más seguridad: contenía la huella dactilar del portador. Señala Revelo que un avance para identificar al propietario del pasaporte fue tomar la huella dactilar, avance pequeño, pero bueno.⁷⁷

A decir de Revelo, no hubo mayores cambios en el pasaporte ecuatoriano desde mediados hasta finales del siglo XX, cuando el gobierno, en el marco de un proyecto de modernización de pasaportes, “contrató a la OIM para llevar a cabo este proyecto, ya que se estaban dando irregularidades con los pasaportes ecuatorianos, por lo que las autoridades se dieron cuenta de que era hora de mejorar el pasaporte, proyecto que duró hasta el 31 de diciembre de 2009”.⁷⁸

Para 2004, se diseñó un nuevo pasaporte que duró hasta 2013, y desde el 2005:

[...] ya se tiene una fotografía de la persona que solicita el pasaporte impreso en el mismo, ya no pegada; aparte de eso, todos los datos impresos, incluida una barra de seguridad; ya no hablamos de un pasaporte colectivo a pesar de que en la ley se sigue mencionando esto [; asimismo,] en su pasta se aumenta la palabra pasaporte en español, inglés y francés, y además [...] Comunidad Andina, ya que pertenecemos a la Comunidad Andina.⁷⁹

Este pasaporte cuenta con todas las características descritas en el artículo 2º de la Decisión 504, pero también, según Revelo, “se crean más seguridades, ya que la inseguridad se comienza a sentir a medida que pasa el tiempo, por esto las autoridades correspondientes, juntamente

⁷⁶ Revelo, *Suplantación de identidad...*, 35.

⁷⁷ *Ibid.*, 40.

⁷⁸ Este pasaporte consta de las mismas características físicas que el anterior, a diferencia de que en el más reciente ya se llenan los datos del solicitante en el pasaporte con letras grabadas, ya no escritas a mano, como en los anteriores. El sello era del Ministerio de Relaciones Exteriores por medio de la 51 Dirección de Documentos de Viaje y Legalizaciones. La vigencia de este pasaporte es del 2002 al 2008. Revelo, *Suplantación de identidad...*, 50.

⁷⁹ Revelo, *Suplantación de identidad...*, 51.

con la IGM, mejoran las seguridades del pasaporte. Hablaríamos de 23 seguridades”.⁸⁰

Como ya se señaló, en materia de modernización del proceso de identificación de las personas, fue importante el Sistema Biométrico Magna, el cual permitió

[...] entregar la cédula con *chip* en dichas jurisdicciones, así como asegurar la identidad del ciudadano; ampliar la cedulación con el nuevo sistema, que incluye seguridades biométricas y producir, de acuerdo con la capacidad instalada en cada provincia. En cada agencia cantonal funcionarán centros focalizados de atención ciudadana, denominados “centroides”. Además, el sistema “Magna” garantiza la inviolabilidad de los datos del usuario, ya que la firma, la foto y la huella son ingresadas de manera digital y almacenadas en el *chip* interno de la cédula, que posee 21 niveles de seguridad. El sistema de validación de la información del usuario, paso previo a la cedulación, contribuye a depurar la base de datos institucional y a asegurar la identidad del ciudadano mediante el ingreso y actualización de sus datos.⁸¹

Respecto al *software* que utiliza este sistema, clasifica las huellas y da un resultado parcial.

Si existen huellas que no han podido ser clasificadas automáticamente, el operador deberá darle una clasificación apeándose a las normas dactiloscópicas aprendidas. En caso de existir dudas referentes a la clasificación dactilar, solicitará ayuda técnica al dactiloscopista para la identificación del código primario dactilar. En caso de cedulación por primera vez o que el sistema no capture registro alguno de huellas, se deberá imprimir un certificado biométrico. Se solicita la presencia del dactiloscopista para que determine la clasificación dactilar y certifique con su firma y sello en el documento impreso, con el cual se ingresará

⁸⁰ *Loc. cit.*

⁸¹ Ministerio de Telecomunicaciones, “Registro Civil dejó de entregar cédulas con antiguo formato e inició instalación de sistema ‘MAGNA’ en cantones”. En <<https://www.telecomunicaciones.gob.ec/registro-civil-dejo-de-entregar-cedulas-con-antiguo-formato-e-inicio-instalacion-de-sistema-magna-en-cantones/>>.

la clasificación dactilar final al sistema Magna, procediendo a guardar y grabar, anotando en observaciones “Validado por dactiloscopista”.⁸²

En un intento por ampliar el uso de la biometría, en octubre de 2019, Ecuador inició la emisión del pasaporte electrónico,

[...] documento que contiene un chip con la información biométrica del usuario y que es un requisito en la negociación con la Unión Europea para la exoneración del visado *Schengen*. El pasaporte electrónico posee un sistema de lectura biométrica a través de un *chip* incrustado en el documento, que proporciona información del usuario como nombre, fecha de nacimiento, país de origen, datos de seguridad y una foto a color, entre otros.⁸³

Por otra parte, se debe señalar que el gobierno ecuatoriano ha hecho un gran esfuerzo en materia de control migratorio con

[...] dieciséis seguridades en la cedula de identidad y ciudadanía, principalmente el chip, y veintiséis seguridades en el pasaporte. Aquí como principal seguridad tenemos la marca de agua. Pero todo esto no ha sido suficiente. En nuestro país, donde han migrado personas extranjeras con gran facilidad y se han dirigido a solicitar documentos de identidad, los mismos que son: la cédula de identidad y pasaporte con los que viajan a otros países, el problema radica en que varias personas han obtenido mencionados documentos de viaje de forma ilícita, accediendo a información personal de los ciudadanos, utilizando medios informáticos, ocasionando serios problemas a las personas que son víctimas de la suplantación de identidad en pasaportes.⁸⁴

⁸² Dirección General del Registro Civil, *Manual proceso identificación y cedulación con el sistema magna* (2011). En <<https://www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/11/MANUAL-PROCESO-IDENTIFICACION-Y-CEDULACION.pdf>>.

⁸³ Hosteltur, *Ecuador se pasa al pasaporte biométrico. Es el último país de América Latina en migrar al documento biométrico* (2020). En <https://www.hosteltur.com/lat/139257_ecuador-se-pasa-al-pasaporte-biometrico.html>.

⁸⁴ Revelo, *Suplantación de identidad...*, 72.

También en lo relacionado con migración, un documento importante que otorga el gobierno ecuatoriano para extranjeros es el salvoconducto, “según el artículo 1º de la Ley de Documentos de Viaje, que es conferido de manera especial a los refugiados y apátridas”.⁸⁵ Respecto al proceso de otorgamiento de la “visa humanitaria”, el Ministerio de Gobierno, a través de la Subsecretaría de Migración, exige al solicitante llenar un formulario que genera un código de autenticación y pide un turno que es enviado al correo electrónico del solicitante. El día de la cita, se debe acudir a las oficinas del Servicio de Apoyo Migratorio del Ministerio de Gobierno y portar algún documento de identificación. El proceso continúa con la verificación de toda la información ingresada en digital y termina con el llamado empadronamiento biométrico, es decir, la toma de fotos y huellas digitales.⁸⁶

Ecuador muestra un avance importante en el uso de técnicas biométricas para la identificación de sus ciudadanos y también como mecanismo de control migratorio, ya que en la última década ha sido lugar de destino de muchos migrantes de la región, especialmente de venezolanos, cubanos y haitianos.

Peru. Hacia 1996, en este país se originó el primer proyecto a gran escala en utilizar la biometría con la idea de modernizar los registros públicos. En este año, la recién creada Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),

[...] procedió al escaneo en imagen digital de todos los tomos y fichas existentes en todos sus registros, ordenando, en una tarea sin precedentes, estas imágenes digitales en programas que podrían efectuar la búsqueda por rubros, y, al mismo tiempo, se definía cómo se iba a inscribir digitalmente

⁸⁵ Congreso Nacional, Ley de Documentos de Viaje. H. Congreso Nacional la Comisión de Legislación y Codificación (2005), 17. En <[https://www.refworld.org.es/pdfid/57f7953a24.pdf](https://www.refworld.org/es/pdfid/57f7953a24.pdf)>.

⁸⁶ Jacques Ramírez, “De la ciudadanía suramericana al humanitarismo: el giro en la política y diplomacia migratoria ecuatoriana”, *Estudios Fronterizos* 21, núm. 61 (2020): 17. En <<https://doi.org/10.21670/ref.2019061>>.

de entonces en adelante. La partida registral sería, a partir de entonces, electrónica, a las cuales se sumarían las imágenes ya escaneadas.⁸⁷

Para 2004, se eliminó la antigua libreta electoral, documento inseguro, de cartulina, con fotografías pegadas y burdos sellos fácilmente falsificables. Para ello, “los ciudadanos peruanos tuvieron que reinscribirse en las oficinas de la RENIEC, actualizando sus fotografías, imprimiendo las huellas dactilares de los índices derecho e izquierdo en escáneres especiales y firmando en *ipads* electrónicos”.⁸⁸

En el año 2006, es decir, diez años después de la experiencia registral, el RENIEC, como institución encargada de la expedición de los documentos nacionales de identidad y que paralelamente centraliza los registros de nacimientos, matrimonios y defunciones a nivel nacional, “adquirió el Sistema Automático de Identificación de Impresiones Dactilares, AFIS, desarrollado por la empresa Morpho. Esto con la finalidad primaria de detectar duplicidad de inscripciones, suplantaciones e identificaciones fraudulentas, así como, en un futuro, con la base de datos completa, identificar a personas cuya identidad se desconozca (llamados N. N.)”.⁸⁹

Esta tecnología cuenta con un subsistema decadactilar que tiene la tarea “de identificar conjuntos de incidentes de huellas dactilares entintadas o por *livescan* en un arresto o citación o como parte de un

⁸⁷ Juan Carlos Peralta Castellano, “Nueve años de biometría en el Perú: la fe de identificación en la encrucijada”, *Revista IUS* 9, núm. 36 (2015): 283. En <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472015000200275&lng=es&tlng=es>. Como antecedente importante de esta institución, está que, en 1995, como parte de la reestructuración y modernización del Estado peruano, se creó el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) como la entidad encargada de “organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales e inscribir los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil”. Desde el inicio, se visualizó su futuro informatizado: “con tal fin, desarrollarán técnicas y procedimientos automatizados que permitan un manejo integrado y eficaz de la información” (283).

⁸⁸ Peralta, “Nueve años de biometría...”, 283.

⁸⁹ *Loc. cit.*

proceso de solicitud para determinar si una persona tiene un registro existente”.⁹⁰

En temas de identificación, este país instauró el sistema biométrico de huellas dactilares: “su aplicación se hizo obligatoria a través del Decreto Supremo núm. 006-2013-JUS para todas las notarías del país en los instrumentos notariales protocolares que gravaran o adquirieran bienes muebles e inmuebles u otorgaran poderes para otros documentos protocolares o extra protocolares que el notario considerara necesario en que se efectuó la identificación de personas”.⁹¹

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) consideraba importante la implementación de técnicas biométricas por temas de seguridad jurídica, pues señalaba que “el Servicio de Verificación Biométrica es una herramienta que permite a las instituciones públicas y privadas enfrentar la suplantación de identidades y evitar la realización de fraudes mediante la identificación automática de las personas, [...] contribuye a la mejora de la seguridad jurídica, la seguridad ciudadana y a la administración de justicia, fortaleciendo la confianza de la ciudadanía, al realizar sus transacciones comerciales”.⁹²

En 2008, la biometría y el AFIS fueron usados para temas de migración. Es así que, en diciembre de 2012, mediante el Decreto Legislativo núm. 1130 del 07, “se creó la Superintendencia Nacional de Migraciones, que es una entidad técnica especializada agregada al Ministerio del Interior y comprometida al control migratorio, la entrega de identificación de viaje a ciudadanos nacionales y extranjeros y la aprobación de la nacionalidad peruana, que asiste a la seguridad y el progreso del país”.⁹³ Para esta institución, encargada de dirigir los procesos y acciones migratorios en todo el territorio y en zonas de frontera, las nuevas tecnologías fueron de gran utilidad.

⁹⁰ Moses, Kenneth R., *Sistema automatizado de identificación de huellas dactilares (AFIS)* (Capítulo 6), 6. En <<https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/250979.pdf>>.

⁹¹ Huaylinos, *La aplicación del sistema...*, 61.

⁹² *Ibid.*, 65.

⁹³ José Antonio Feliciano Daneri Romero, “Uso de puertas automáticas biométricas y satisfacción del usuario del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez”, (tesis de maestría en Gestión Pública, Callao: Universidad César Vallejo, 2018). En <<https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/30022>> .

Años más tarde, en 2017, algo importante fue que la Superintendencia Nacional de Migraciones implantó 12 puertas automáticas biométricas y sus agregados para el control migratorio automatizado, ejecutado por el Consorcio *INTELLISOFT BOX*, mediante contrato núm. 037-2017. Las puertas son de marca *Vision Box*. De esta manera, la condición para el uso de las puertas automáticas biométricas son tener los pasaportes actualizados, cuyas identificaciones se encuentran registradas en una base de datos, tanto a ciudadanos, autoridades nacionales, extranjeros y viajeros habituales.⁹⁴

Un año después, de nueva cuenta, la Superintendencia Nacional de Migraciones activó 18 puertas electrónicas (E-Gates) en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, para buscar hacer más ágil y seguro el control migratorio en las salidas y llegadas internacionales. De esta forma,

[...] el aeropuerto de Lima se ubica al nivel de los más importantes del mundo que emplean la tecnología para facilitar el control migratorio de millones de pasajeros con altos estándares de seguridad. Adicionalmente a estas puertas, también se cuenta con el Sistema de Información Avanzada de Pasajeros (APIS), para conocer con anticipación los datos de los [mismos], el cual, próximamente, se reforzará con el Registro de Datos de Pasajeros (PNR, por sus siglas en inglés), una herramienta más avanzada todavía.⁹⁵

Antes de la implementación de estas puertas electrónicas, el control migratorio era manual y no automatizado, “lo que demandaba mayor tiempo en dicho procedimiento, así como en la difícil detección de documentación fraudulenta y suplantación de identidad cada vez más sofisticada”.⁹⁶

La importancia de estas puertas electrónicas en el control migratorio es que verifican los documentos de viaje y a los ciudadanos que las usan, y realizan

⁹⁴ Daneri Romero, “Uso de puertas...”, 45.

⁹⁵ Ministerio del Interior, “Migraciones activa 18 puertas electrónicas en el aeropuerto Jorge Chávez” (2018). En <<https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/16808-migraciones-activa-18-puertas-electronicas-en-el-aeropuerto-jorge-chavez>>.

⁹⁶ Daneri Romero, “Uso de puertas...”, 18.

[...] consultas en línea con los sistemas de Interpol, requisitorias y control migratorio, así como la lectura de huellas dactilares de los ciudadanos que hacen uso de las *e-Gates*, efectuando un *match* con aquellas registradas en el sistema del mismo portador del documento de viaje, situación que refuerza la seguridad del Estado y genera un control migratorio más eficaz y eficiente.⁹⁷

Las puertas biométricas en el Perú han permitido modernizar el control migratorio, agilizar el trámite de ingreso y salida del país “en beneficio de los pasajeros previamente enrolados y fortalecer la seguridad de dicho control. Se encuentran, además, interconectadas con las bases de datos de Migraciones, de la Policía Nacional del Perú y de la Policía Internacional, automatizando el registro y asegurando la verificación de la identidad de las personas”.⁹⁸

Otra cosa que debe destacarse, relacionada con la migración y la biometría, es que en Perú, desde hace más de una década y como parte del proceso de modernización del Estado, se realizan esfuerzos para fortalecer el uso de las tecnologías de la información y comunicación. “Esta herramienta informática ha permitido implementar estrategias de gobierno digital con el propósito de elevar la calidad de los servicios gubernamentales al servicio de la ciudadanía, fomentando una participación activa y eficaz que contribuya con el desarrollo sustentable y la reducción de la brecha digital”.⁹⁹ Así, entre otras cosas, se determinó:

[la] Resolución Ministerial núm. 0727-2016-11, desde la cual el Ministerio del Interior llevó a cabo el proceso de formulación del Plan Estratégico de Gobierno Electrónico (PEGE) del sector interior 2016-2021, el cual se encuentra alineado a las estrategias y los objetivos del Plan Estratégico Multianual del sector interior (PSEM) 2016-2021 y comprende

⁹⁷ Daneri Romero, “Uso de puertas...”, 18.

⁹⁸ *Ibid.*, 46.

⁹⁹ María Rudh Ruiz Albornoz, *Gobierno digital en el control migratorio del Puesto de Control Migratorio del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, Callao* (tesis de Maestría en Gestión Pública, Universidad César Vallejo, 2020), 12. En <https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/30022/Daneri_RJAF.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

a Migraciones como órgano adscrito, estableciendo entre sus objetivos estratégicos: disponer de la infraestructura y capacidades tecnológicas necesarias y adecuadas para desarrollar el gobierno electrónico; implementar la gestión por procesos en las actividades operativas y administrativas del sector, orientados a su sistematización e información, y satisfacer los requerimientos del ciudadano de disponer servicios en línea para realizar sus trámites.¹⁰⁰

En el marco de la Modernización de la Gestión del Estado y de las medidas de prevención que deben adoptarse de conformidad con las disposiciones emitidas por el Estado peruano frente al Covid-19,

[...] se creó también la Plataforma ‘Agencia Virtual de Migraciones’, mediante la R.S. 131-2020-Migraciones, como mecanismo de fortalecimiento de los servicios digitales con el fin de brindar una atención eficaz a los ciudadanos extranjeros y nacionales, evitando la presencia masiva como medida de prevención ante la emergencia sanitaria declarada.¹⁰¹

De esta forma, se observa cómo en Perú el uso de las tecnologías biométricas ha tenido un amplio espectro, siendo la migración uno de ellos.

Bolivia. Al igual que en los otros países, es en el tema de la identificación de personas donde se dieron los primeros pasos en el uso de la biometría. De este modo, el Servicio Nacional de Identificación Personal nació en cumplimiento a los acuerdos y obligaciones suscritos por este país, en el Primer Congreso Internacional de Policías, realizado en Buenos Aires, Argentina, en 1885, “donde empezó a aplicarse el novedoso sistema Vucetich”.¹⁰² El sistema, progresivamente y de forma experimental, se aplicó el 3 de octubre de 1907, en la oficina

¹⁰⁰ Ruiz, *Gobierno digital...*, 13.

¹⁰¹ *Ibid.*, 18.

¹⁰² Max Torrez Choque, *Necesidad de un nuevo sistema jurídico del registro civil e identidad, basado en biometría informática, protección eficiente y segura de la información registrada y particularizada de las personas en Bolivia* (para optar el título Académico de Licenciado en Derecho. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas-Universidad Mayor de San Andrés, la Paz, Bolivia, 2010), 16. En <<https://repositorio.umsa.bo/bitstream/handle/123456789/20169/TD-2924.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

de investigación Sección Robos y Hurtos, en ciudadanos que cometieron delitos.¹⁰³

También Torrez refiere cómo décadas más tarde la Ley Orgánica de la Policía Nacional núm. 734 del 8 de abril de 1985, “estableció la base legal normativa en la regulación del servicio de identificación personal, conteniendo en el artículo 7, inc. o) la atribución de mantener y organizar en todo el territorio nacional el servicio de Identificación Personal, Archivo y Registro de antecedentes penales, y el registro domiciliario de las personas”.¹⁰⁴ Cuatro años más tarde, en 1989, se dio la creación del Registro Único Nacional (RUN).

De acuerdo con la norma Legal, el RUN debió implementar el sistema biométrico, con un diseño técnico que abarcaba al registro de empadronamiento biométrico, ejecutado por la Corte Nacional Electoral.¹⁰⁵

Un año después, por Decreto Supremo núm. 22601 del 20 de septiembre de 1990, elevado a rango de Ley núm. 1245 del 2 de julio de 1991, se ha creado la Unidad Ejecutora del Registro Único Nacional de Registro e Identificación de las personas, con el objetivo fundamental de orientar y coordinar las acciones y tareas que realicen los organismos operativos vinculados al proyecto.¹⁰⁶

Un aspecto interesante en el caso boliviano es que durante más de medio siglo la institución del registro civil dependió del Ministerio del Interior, pero por diversas irregularidades existentes en su administración, el 9 de noviembre de 1992, mediante la Ley 1367,

[...] se dispone la transferencia de la administración y dirección del Servicio Nacional de Registro Civil a la jurisdicción y competencia de la

¹⁰³ Torrez, *Necesidad de un nuevo sistema...*, 16.

¹⁰⁴ *Ibid.*, 17.

¹⁰⁵ En 1998, mediante la Ley núm. 1864, el gobierno dispuso el cambio de nombre de RUN por el de RIN (Registro de Identificación Nacional), además de ordenar una ejecución más acelerada del proyecto que había recibido el equipo necesario. Torrez, *Necesidad de un nuevo sistema...*, 20.

¹⁰⁶ Torrez, *Necesidad de un nuevo sistema...*, 18.

Corte Nacional Electoral. El 7 de marzo de 1996, se promulga un nuevo Decreto Supremo Reglamentario del Registro Civil, núm. 24247, actualizado conforme al avance de la tecnología; en su contenido resalta por primera vez un novedoso sistema, con la aplicación de la tecnología informática. Así refiere en sus artículos 78 y 80 “conformar la base de datos del sistema informático del Registro Civil y la otorgación de certificados computarizados”.¹⁰⁷

Años más tarde, en 2005, el gobierno de entonces, con la finalidad de implementar políticas de seguridad en el documento de la cédula de identidad, promulgó el Decreto Supremo núm. 28481, que, al utilizar las nuevas tecnologías, establecía “el nuevo formato de la cédula de identidad personal, incorporando mejores características de seguridad, entre ellas la emisión mediante un sistema computarizado”.¹⁰⁸

En Bolivia el uso de tecnologías biométricas ha estado orientado al Sistema de Registro Civil e Identidad, desde donde éstas se han desarrollado para solucionar los problemas en el campo de la seguridad de la identidad de las personas.

Centroamérica

En la región centroamericana se presentan, al igual que en la zona sur, procesos migratorios intrarregionales, por lo cual se han dado avances importantes en el uso de técnicas biométricas y han comenzado a tener gran relevancia en materia de política pública.

Honduras. Un documento donde inició la aplicación de la biometría en este país fue la tarjeta de identidad que se había actualizado por última vez en 1996 y que “era producida con una tecnología obsoleta,

¹⁰⁷ Torrez, *Necesidad de un nuevo sistema...*, 14.

¹⁰⁸ Posteriormente, con fecha del 27 de marzo de 2006, se suscribió un convenio de cooperación interinstitucional, firmado por el Comando General de la Policía Nacional y la Corte Nacional Electoral, en la que establecen el “Intercambio de Información de Base de Datos Informatizada para la Actualización de los Archivos de la Dirección Nacional de Identificación Personal y de la Dirección Nacional de Registro Civil”. Max Torrez Choque, *Necesidad de un nuevo sistema...*, 18.

lo que dificultaba la credibilidad de los datos registrales y la seguridad para identificar a los ciudadanos. Por dicha razón, el proyecto incluyó entre sus objetivos principales producir y entregar un nuevo Documento de Identificación Nacional con altos niveles de confiabilidad”.¹⁰⁹ Y es que, tras la crisis postelectoral generada en el país en 2017, “se evidenció la importancia de fortalecer y modernizar la función registral y mejorar la calidad de su base de datos. El objetivo fue resolver los problemas principales de la anterior, como la presencia de fallecidos y emigrantes, lo cual pudo alimentar suspicacias sobre la suplantación del voto en las elecciones”.¹¹⁰

El proceso de enrolamiento o registro de la población hondureña adulta a nivel nacional se hizo con el uso de unos modernos *kits* con tecnología de captura biométrica. “Con ellos se realizó el registro de los datos únicos de cada ciudadano, como el rostro, la huella y la firma, lo que confirma su identidad y permite garantizar una base de datos con información actualizada, veraz e íntegra”.¹¹¹

Respecto al pasaporte, desde 2014, Honduras trabaja en la creación de un pasaporte electrónico y en la mejora de los servicios de migración con mayores medidas de seguridad. Como resultado de esta iniciativa, para 2021, el gobierno lanzó el nuevo pasaporte electrónico,

[...] que pone a Honduras a la vanguardia con un documento seguro y de alta tecnología para sus habitantes [...]. El documento cuenta con medidas de seguridad de las que se destacan la incorporación de un microchip que almacena la información única del ciudadano, conectado a un sistema biométrico para detectar las huellas dactilares y el reconocimiento facial.¹¹²

¹⁰⁹ PNUD Honduras, “Identificate: un sistema de identificación nacional, moderno e inclusivo” (2021). En <<https://www.hn.undp.org/content/honduras/es/home/stories/identificate--un-sistema-de-identificacion-nacional-moderno--seg.html>>.

¹¹⁰ PNUD Honduras, “Identificate: un sistema de identificación...”.

¹¹¹ *Loc. cit.*

¹¹² Jorge Sierra, “Honduras lanza su pasaporte electrónico” (2021). En <<https://proceso.hn/honduras-lanza-su-pasaporte-electronico/>>.

Sierra destaca cómo, para completar estas acciones, desde el Instituto Nacional de Migración, el gobierno hondureño ha desarrollado un sistema de seguridad biométrico aplicado en todos los aeropuertos y fronteras nacionales, lo que se suma a que, a partir de ese momento, las alertas migratorias son ingresadas inmediatamente, gracias a una resolución emitida por la Corte Suprema de Justicia. El país, por tanto, ha buscado tener un avance tecnológico en materia de identificación y control migratorio.

Panamá. Este país ha adoptado modelos internacionales en materia de identificación que han permitido elaborar una base de datos a través del “Sistema Biométrico de Seguridad Nacional (SBSN)/AFIS (*Automated Fingerprint Identification System*), que es un sistema que permite verificar la concordancia de una huella con cualquiera de las que el propio sistema posee en su base de datos”.¹¹³

En este sentido, un primer uso notable de la biometría ocurrió en 2021, cuando se presentó un proyecto de Ley para “aplicar un sistema biométrico a través de las huellas dactilares para que los menores de edad puedan ser identificados de manera automática. La propuesta recae en que, apenas nazcan, se les tomen sus huellas dactilares a través

¹¹³ Tribunal Electoral, “Decreto 8 del 5 de abril de 2021 que reglamenta el uso de una aplicación con validación biométrica”, *Boletín 4815*, Tribunal Electoral, año XLIII (2021): 4. En <<https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2021/04/BOLETIN-4815.pdf>>. El sistema existente de control de la inmigración en Panamá no utilizaba la tecnología biométrica y se basaba únicamente en la inspección visual de la foto del pasaporte. “Dado que era un proceso manual, era propenso a los errores humanos y podía verse comprometido fácilmente. Para resolver el impacto económico de la inmigración ilegal, el país necesitaba actualizar su sistema de control de la inmigración. El nuevo sistema permite a Panamá gestionar de manera segura y más eficiente las actividades de viaje de sus ciudadanos, así como de los extranjeros que entran en el país. Además, existen otros beneficios como la reducción de trámites, los costes operativos e incluso el personal necesario para controlar la inmigración”. Innovatrics, “Actualizar el sistema de control de la inmigración existente”. En <<https://www.innovatrics.com/es/referencias/modernizar-el-sistema-de-control-de-la-inmigracion-y-fronteras-de-panama/>>.

de la Dirección de Registro Civil adscrita al Tribunal Electoral y sean registrados en la base de datos del sistema biométrico”.¹¹⁴

También en lo relacionado con documentos de identidad, debe señalarse cómo desde el 9 de febrero de 2017, se comenzó a expedir un documento con nuevas medidas de seguridad, que incluyen:

[...] un holograma de fondo que cubre parte del rostro de la persona, un nuevo material más resistente llamado *teslin* y un laminado para evitar cualquier tipo de alteración, más otras medidas de seguridad de fondo; y en su parte posterior se le incluyó un código QR con la información pública de la cédula y disminuyó el tamaño del pdf 0417, que contiene información restringida del usuario. Esta información se mantiene encriptada y las llaves para su lectura [...] están sólo en manos del Tribunal Electoral.¹¹⁵

Una atención especial tiene que ver con las tecnologías biométricas y su uso en temas migratorios, ya que es la frontera de Panamá con Colombia un punto por donde, durante los últimos años, se ha dado un creciente flujo de migrantes procedentes de diferentes países latinoamericanos por la zona del Darién. Por ello mismo, se ha puesto especial énfasis en los registros biométricos como medidas de seguridad, las que

[...] están en concordancia con una política de fortalecimiento institucional a favor de procedimientos migratorios que buscan ajustarse a los convenios y cartas internacionales que rigen la materia. La aplicación de nuevas tecnologías es, entonces, una opción en Panamá para elevar los niveles de seguridad, con vistas a garantizar la detección de personas requeridas por la justicia nacional e internacional.¹¹⁶

¹¹⁴ Tribunal Electoral, “Decreto 8 del 5 de abril de 2021...”, 4.

¹¹⁵ Gilberto Estrada de Icaza, “Historia y evolución de la cédula de identidad panameña”, *Mundo Electoral* (2021). En <<https://revistamundoelectoral.com/articulo-nacional/historia-y-evolucion-de-la-cedula-de-identidad-panameña/>>.

¹¹⁶ Raúl Camargo García, *Importancia de la identificación lofoscópica como medida de control migratorio y penitenciario, para reforzar la política criminológica de*

En 2008, se adquirió el primer motor biométrico o sistema de identificación biométrica automática (ABIS), “que se inició en 14 oficinas y un millón quinientos mil usuarios; y terminó sirviendo a 64 oficinas y tres veces la cantidad estimada de usuarios, debido a que mantenía los datos biométricos de nacionales de edad legal, extranjeros residentes legales en Panamá y fallecidos”.¹¹⁷

El Ministerio de Seguridad Pública, por su parte, anunció en 2010 la puesta en marcha de un registro biométrico de huellas: “con esa herramienta, se quería la captación digital de las huellas y las fotos de aquellas personas que ingresan al país. El mecanismo pretende estar activo en terminales aéreas, pasos fronterizos terrestres y puertos marítimos”.¹¹⁸

Como resultado del incremento de los flujos migratorios, en septiembre de 2020, se inauguró la Estación de Recepción Migratoria (ERM) de San Vicente en la ciudad de Metetí, Darién, “con capacidad de albergar a 500 personas migrantes. Esta ERM fue producto de los esfuerzos del Gobierno de Panamá y actores de la cooperación internacional”.¹¹⁹

Debe señalarse que estas estaciones migratorias son operadas por el Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT), quienes se encargan de apoyar con las tareas de logística, control y coordinación. En estaciones como ésta se han instalado sistemas biométricos para la identificación de las personas migrantes que pasan por la zona. Se puede considerar a Panamá, entonces, como el país centroamericano que más inversión tecnológica ha realizado en el control de sus fronteras, al utilizar tecnologías biométricas, en parte, explicado por el notable fenómeno de la migración en la frontera colombo-panameña del Darién.

la República de Panamá (tesis de Especialista en Criminalística y Ciencias Forenses, Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología, Panamá, 2018), 15. En <<https://repositorio.umecit.edu.pa/bitstream/handle/001/1227/Ra%C3%BA1%20Camargo%20Garc%C3%ADa.pdf?sequence=9&isAllowed=y>>.

¹¹⁷ Estrada, “Historia y evolución de la cédula...”.

¹¹⁸ Camargo, *Importancia de la identificación...*, 15.

¹¹⁹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Panamá. Seguimiento a la emergencia: Estaciones de Recepción Migratoria-Pandemia Covid 19, compilado estadístico septiembre 2020-febrero 2021* (2021). En <<https://dtm.iom.int/reports/panama-seguimiento-la-emergencia-estaciones-de-recepci%C3%B3n-migratoria-pandemia-covid-19-5>>.

Costa Rica. En este país las tecnologías biométricas han sido de gran utilidad para la identificación de votantes. Es por eso que, en 2019, se presentó el Proyecto de Ley con expediente núm. 21321, que creó “una única base de datos biométrica para la verificación de identidad de personas”.¹²⁰ El proyecto de ley se componía de seis artículos y tres transitorios.

El artículo primero dispone que el Tribunal Supremo de Elecciones, a través de la Dirección General de Estrategia Tecnológica, será el órgano responsable de administrar una Plataforma Nacional de Identificación Biométrica, así como el diseño, desarrollo, mantenimiento preventivo y evolutivo del respectivo sistema automatizado. Tal plataforma estará contenida en un único repositorio y en ella se almacenará la información biométrica de todos los costarricenses mayores de doce años, además, de todos los extranjeros que ingresen y residan en el país de manera temporal o permanente. De acuerdo con la exposición de motivos, los fines que pretende el proyecto de ley es que el repositorio nacional sea el único medio del país en que se albergue y custodie la información biométrica de tipo civil de las personas nacionales y extranjeras, iniciándose con los datos biométricos de las diez huellas de los dedos y los rasgos faciales, y dejando abierta la posibilidad de integrar nuevos datos biométricos a futuro.¹²¹

También en materia de identidad, en lo relacionado con la cedula de ciudadanía, en 2019, el gobierno costarricense implementó el sistema de reconocimiento facial. Con este fin, el nuevo sistema de verificación biométrica “le da más herramientas al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) para corroborar la identidad de quienes llegan a solicitar su cédula. El Sistema Automatizado de Identificación Biométrica (ABIS)

¹²⁰ Verónica Arroyo, “El estado actual de la protección de los datos biométricos en Costa Rica” (2021). En <<https://www.accessnow.org/el-estado-actual-de-la-proteccion-de-los-datos-biometricos-en-costa-rica/>>.

¹²¹ Delfino, Expediente 21321, Ley de repositorio único nacional para fortalecer las capacidades de rastreo e identificación de personas (2019). En <<https://delfino.cr/asamblea/proyecto/21321>>.

incorpora tecnología de reconocimiento facial y decodificar al proceso de emisión cédular”.¹²²

En términos del pasaporte, la utilidad de la biometría ha sido importante. Por eso la Dirección General de Migración y Extranjería de la República de Costa Rica ha encargado a las empresas “Veridos y *GSI Sertracen* el suministro, la instalación y la implementación de la próxima generación de pasaportes electrónicos y el sistema de personalización”.¹²³

En estos nuevos pasaportes, las huellas digitales y la imagen facial de las personas son

[...] registradas electrónicamente por una autoridad local, como la Dirección General de Migración y Extranjería, el Banco de Costa Rica, una oficina de correos o un consulado local. La administración pública de Costa Rica almacena estos datos biométricos. Los datos son codificados luego en el chip y la página de datos del pasaporte del ciudadano. Esto no sólo facilita la verificación de la identidad a los oficiales de control fronterizo, sino que implica, además, que el pasaporte cumpla por completo las normas de identificación mundiales, incluidas las especificadas por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).¹²⁴

Es de esta forma como Costa Rica se ha vinculado con empresas internacionales en materia de tecnologías biométricas, para su uso en los documentos de identidad que emite.

Guatemala. Un último país centroamericano en donde el uso de la tecnología biométrica ha sido importante es Guatemala. En materia de identificación, la principal institución es el Registro Nacional de Perso-

¹²² Sofía Chinchilla Cerdas, “TSE estrena sistema de reconocimiento facial para emitir cédulas” (2021). En <<https://www.nacion.com/el-pais/politica/tse-estrena-sistema-de-reconocimiento-facial-para/CSHNTG56DNHYFOZIMRUVLAARMA/story/>>.

¹²³ Veridos, “Costa Rica eleva su tecnología en documentos de identidad a un nivel sin precedentes”. En <<https://www.veridos.com/es/historias-de-%C3%A9xito-297/costa-rica-eleva-su-tecnologia-en-documentos-de-identidad-a-un-nivel-sin-precedentes.html>>.

¹²⁴ Veridos, “Costa Rica eleva su tecnología...”.

nas (conocido como RENAP por sus siglas),¹²⁵ sustentado en las técnicas biométricas para la emisión del documento personal de identidad (DPI). El RENAP utiliza un sistema de identificación de uso civil que registra las diez huellas planas de la persona. En este tipo de huellas digitales lo más importante es que se capture el centro de la huella y el análisis se realiza en forma de espiral del centro hacia afuera. El análisis del rostro se basa en los patrones que no pueden ser modificados por medio de cirugía estética. El rostro debe de ocupar 50% de la fotografía y ésta debe de ser tomada de frente, con el rostro descubierto; el ciudadano no debe portar ningún tipo de accesorio sobre la cabeza y si posee lentes, no deben reflejar el flash de la fotografía.¹²⁶

Respecto al pasaporte, en 2020, se lanzó una licitación internacional para buscar implementar el uso del nuevo pasaporte biométrico.

En el marco de retos y cambios, Guatemala busca dar un salto tecnológico en 2021, al implementar el pasaporte biométrico. “Esto colocaría al país como el primero a nivel regional en el uso de esta documentación internacional. El pasaporte biométrico sería uno de los documentos con alta tecnología que busca ahorrar filas en los aeropuertos. En lugar de utilizar la cartilla con sellos, únicamente será necesaria la lectura de un microchip”.¹²⁷

Debido a que Guatemala es un paso obligado de migrantes en tránsito hacia los Estados Unidos, el gobierno ha dispuesto medidas tendientes a identificar personas de estos flujos con tecnologías biométricas. Es así como en 2021, con el objetivo de fortalecer los controles migratorios, es decir, los Puestos Fronterizos de Guatemala,

[...] el gobierno de Estados Unidos, a través de la Oficina Internacional de Asistencia Antinarcóticos y Cumplimiento de la Ley (INL, por

¹²⁵ Catherin García, *Medición biométrica: método ideal para la identificación humana*. En <<https://www.renap.gov.gt/noticias/medicion-biometrica-metodo-ideal-para-la-identificacion-humana>>.

¹²⁶ RENAP, *Sistema de identificación biométrico de RENAP* (2019). En <https://www.renap.gov.gt/sites/default/files/boletines-publicaciones/boletin_inforenap_54_-_18112019_-_sistema_de_identificacion_biometrico_de_renap.pdf>.

¹²⁷ TN23, “Guatemala busca implementar pasaporte biométrico” (2020). En <<https://www.tn23.tv/2020/10/08/guatemala-busca-implementar-pasaporte-biometrico/>>.

sus siglas en inglés), donó equipo biométrico al Instituto Guatemalteco de Migración. El equipo en mención se implementa en el marco del Programa de Intercambio de Información Biométrica o *Biometric Data Sharing Program* (BDSP), herramienta que permitirá registrar, procesar y obtener información estadística relevante de personas extranjeras encontradas en el país con un estatus migratorio irregular. Dicho proyecto, además, permitirá detectar la reincidencia de esta conducta por medio de la biometría enrolada con este sistema.¹²⁸

De este modo, se observa que, pese a las limitaciones presupuestales y las difíciles condiciones sociopolíticas que presenta Guatemala, ha hecho un esfuerzo importante por la implementación de las tecnologías biométricas, no sólo en materia de documentación personal, sino en lo relacionado con la migración.

Conclusiones

El objetivo principal de este documento fue hacer una caracterización de la forma en que se ha implementado en algunos países de América Latina la biometría en general y como estrategia de control migratorio en particular.

En este sentido, es importante comenzar por señalar que el desarrollo de las tecnologías biométricas, si bien es cierto que tiene una larga historia, es con el nuevo siglo donde se observa su mayor desarrollo a nivel mundial, en especial en los países desarrollados. Esta tecnología ha contribuido a automatizar y perfeccionar los procesos de reconocimiento de las características físicas para identificar a las personas, de lo cual se deriva una variedad de aplicaciones y finalidades, siendo las relacionadas con documentos de identidad de las más importantes.

¹²⁸ Instituto Guatemalteco de Migración (IGM), “El Instituto Guatemalteco de Migración, a través de controles biométricos, podrá obtener información relevante de personas extranjeras encontradas en el país con un estatus migratorio irregular” (2021). En <<https://igm.gob.gt/el-instituto-guatemalteco-de-migracion-a-traves-de-controles-biometricos-podra-obtener-informacion-relevante-de-personas-extranjeras-encontradas-en-el-pais-con-un-estatus-migratorio-irregular/>>.

Usadas esencialmente para documentos relacionados con la identidad nacional, los procesos electorales y en identificaciones para entrar o salir de un territorio, el uso de estas tecnologías ha generado documentos altamente tecnificados, con los cuales se busca controlar el ingreso de personas de forma segura, a la vez que identificar a aquellas potencialmente peligrosas para un país. Es por eso que su aplicación en materia de seguridad es donde mayor desarrollo ha tenido y determinado, además, el vínculo de distintas instituciones y autoridades locales, nacionales e internacionales que intercambian información.

Hoy en día, las técnicas biométricas trabajan con distintos tipos de identificación, donde los más utilizados son el escaneo de iris, el reconocimiento facial, la geometría de la mano, las huellas dactilares, el reconocimiento de voz, la escritura, entre otros. Cada una de estas técnicas ha tenido un avance notable y ha dado a la biometría un poder de identificación que no tenía antes, lo cual conlleva beneficios, pero también problemáticas, en especial, en lo relacionado con el control de dichos datos, la protección de los mismos y los derechos de las personas en materia de privacidad.

En América Latina, las técnicas biométricas tienen una larga tradición como resultado de los aportes que en este campo hizo el argentino Juan Vucetich, quien lideró modificaciones a la propuesta de Galton. Pese a esa larga historia, su implementación en nuestra región es relativamente reciente. Cuando se mira lo que ha sido el desarrollo de las tecnologías biométricas en la región latinoamericana, queda claro que en Sudamérica, en particular en Argentina y Brasil, su avance es muy notorio. Con una amplia y sofisticada aplicación de los avances tecnológicos reciente en la generación de diversos documentos de identidad, quizás donde sobresale su uso es en el tema del control migratorio. Ello no es de extrañar si tenemos en cuenta que en estos dos países en particular se han concentrado los flujos migratorios intrarregionales, especialmente provenientes de Cuba, Haití y Venezuela. También debe destacarse la presencia de diferentes compañías tecnológicas internacionales generadoras de estos avances en materia de identificación personal, las cuales compiten entre sí por controlar tan jugoso mercado.

En Centroamérica, si bien hay un avance importante en el uso de las tecnologías biométricas, su aplicación es aún más reciente que en

Sudamérica, donde las diferencias entre países son importantes. En este sentido, sobresalen los logros alcanzados por Panamá en materia de generación de documentos de identidad con alta tecnología, pero en especial debe señalarse su uso en el tema del control migratorio. Es en este campo donde se han hecho los mayores esfuerzos por crear mecanismos de identificación de migrantes, en una frontera en la que diariamente pasan cientos de personas en camino hacia los Estados Unidos. Del caso centroamericano, deben resaltarse también los procesos de colaboración con el gobierno americano, que buscan apoyar con tecnología de punta para la identificación y el control de los grandes flujos migratorios irregulares que se presentan.

Con el incremento de los flujos migratorios a nivel mundial y en la región latinoamericana en particular, el desarrollo de las tecnologías biométrías ha jugado un papel relevante en la identificación y el control de los migrantes, que llegan por vía terrestre, marítima o aérea a los diferentes países de destino. En este sentido, los nuevos mecanismos tecnológicos, como puertas biométricas o identificadores del iris de los pasajeros, han permitido un acceso más rápido y con total seguridad en aeropuertos a grandes volúmenes de personas. Pero también la biometría tiene cada vez más incidencia en el control de los migrantes irregulares en las fronteras, buscando hacer realidad ese principio fundamental del Pacto Mundial de las Migraciones de flujos regulares, seguros y ordenados. Es en este sentido, sin embargo, donde quizás se observa la mayor deficiencia y complicaciones en el uso de las técnicas biométricas en la región.

El tema del uso de las técnicas biométricas en la migración apenas empieza a discutirse en Latinoamérica y muestra de ello son las pocas investigaciones académicas que se han realizado. De esta manera, hace falta un mayor conocimiento de las herramientas y programas de tecnologías biométricas que se están usando en los diferentes países; no obstante, por la función y el uso que se hace de éstas, los Estados tienden a no dar mucha información al respecto. Se requiere, por tanto, de más trabajos académicos que caractericen el uso de estas tecnologías, sus efectos y problemas. En esta medida, el presente trabajo quiso ser un pequeño aporte que incentive el estudio y la investigación de este tema trascendental de nuestra época y en nuestra región.

GOBIERNO DIGITAL PARA SERVICIOS MIGRATORIOS Y CONTROLES FRONTERIZOS. EL CASO DE LA FRONTERA SUR DE MÉXICO

Luz María García García

Introducción

En el año 2000, el INM (Instituto Nacional de Migración) inició un proceso de reforma institucional con el que se pretendía dinamizar la gestión de flujos migratorios y hacerlos más eficientes, de modo que pudieran ser apropiados para la dinámica del fenómeno migratorio en México. Dicha modificación en procedimientos, trámites y normatividad también incluyó la modernización tecnológica del propio INM y la sistematización de algunos trámites.

Esta modernización puede ser interpretada como una forma de insertarse en lo que teóricamente se conoce como Gobierno Digital, el cual, respecto a la administración pública, tiene como finalidad optimizar los procesos y ofrecer mejores servicios a los usuarios. Pero también puede tener otra explicación, que es consecuencia de la situación actual de la migración en México, particularmente a partir de este siglo XXI, cuando México dejó de ser sólo un país de emigrantes y se convirtió en un país de inmigrantes y transmigrantes.

De acuerdo con lo anterior, la modernización tecnológica debió incluir las características de los inmigrantes y su nacionalidad, así como la política migratoria y las condiciones particulares de las fronteras. En el

caso de los procedimientos que se realizan en la frontera sur de México, se han modificado en particular aspectos relacionados con la gestión del flujo migratorio, y agregado elementos de identificación biométrica que permiten la agilización del trámite y contribuyen a un mejor control de la frontera, atendiendo los desafíos de seguridad nacional.

Si consideramos la importancia de la frontera sur de México y la política migratoria en esta región, y la sumamos a los problemas de delincuencia organizada, narcotráfico, tráfico de personas y grupos delictivos, rescatamos que el control de la frontera se convierte en un tema de seguridad nacional que debe ser contemplado.

En este sentido, las actividades de modernización del INM contribuyen al control de las fronteras, convirtiéndose en acciones estratégicas para la seguridad nacional que, en cierta medida, ayudan a la seguridad regional. Lo anterior es importante para México y los países vecinos, pero en este contexto es necesario revisar esta propuesta y sus efectos.

El capítulo se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, se describe brevemente el concepto de Gobierno Digital y sus principales factores de éxito; en segundo, las diferencias entre los servicios en línea migratorios y no migratorios; en tercer lugar, se narra el proceso de modernización del INM y sus principales cambios en la frontera sur; y el último apartado está dedicado a las reflexiones finales.

Gobierno Digital

Regularmente, cuando se piensa en Gobierno Digital o Gobierno Electrónico, se piensa en el uso de tecnologías de la información y comunicación en el desempeño de las tareas administrativas del gobierno, tanto en el interior de la administración como en relación con los ciudadanos. Sin embargo, el uso de las TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación) en las estructuras del gobierno no es nueva; sus antecedentes se remontan al uso de las tecnologías, en particular la computadora, a finales de la década de los cincuenta y principios de los sesenta.

El concepto de Gobierno Electrónico llegó a ser ampliamente usado en la década de los noventa, cuando éste comenzó a ser visto como

una estrategia de política para mejorar la entrega de servicios y reducir los costos, así como para promover la simplificación administrativa de procedimientos,¹ aumentar la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas de las actividades del gobierno.²

El Gobierno Electrónico surgió de manera paralela al concepto de comercio electrónico en la segunda mitad de la década de los noventa. En 1993, el gobierno de Estados Unidos fue el primero en lanzar una iniciativa. Posteriormente, fueron diseñadas agendas por países como Reino Unido, Australia, Canadá, Países Bajos, así como por organizaciones internacionales como el G8 y la Comisión Europea. Estados Unidos expandió el acceso de los ciudadanos a la información del gobierno y los servicios, y propuso iniciativas que se construyeron en la administración de 1993, dirigidas por el vicepresidente Al-Gore.³ A partir de entonces y hasta la actualidad, los gobiernos en todo el mundo han incorporado cada vez más las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Existen diferentes formas de conceptualizar al Gobierno Digital, desde las definiciones que listan los elementos que incluye o sus aplicaciones, o las que enumeran sus etapas evolutivas.⁴ En este caso, retomaremos el enfoque evolutivo, el cual señala que los servicios en línea pueden atravesar por diferentes estados. Layne y Lee⁵ presentan

¹ J. Fountain, *Building the Virtual State* (Washington D.C.: Information Technology and Institutional Change, Brookings Institution Press, 2001).

² A. Waksberg, "E-Government and Online Government-Citizen Interaction: A Prospective Theoretical and Analytical Framework for Investigation Their Effects on the Organisation of Public Administrations and Service Delivery" [working paper online] (UOC, Working Paper Series; WP08-003, 2008). En <<http://www.uoc.edu/in3/dt/eng/waksberg.pdf>>.

³ C. Prins, "Electronic Government Variations on a Concept", en C. Prins, *E-Government on the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change. Kluwer Law International. Netherlands Quarterly*, núm. 30 (2001): 1, 10-22.

⁴ J. R. Gil-García y L. F. Luna-Reyes, "Una breve introducción al gobierno electrónico: definición, aplicaciones y etapas", *Revista de Administración Pública XLIII*, núm. 2 (2008): 49-72.

⁵ K. Layne y J. Lee, "Developing Fully Functional EGovernment: A Four Stage Model", *Government Information Quarterly* 18, núm. 2 (2001): 122-136.

el siguiente modelo de cuatro etapas: 1) catalogación, 2) transacción, 3) integración vertical y 4) integración horizontal. En primer lugar, la etapa de catalogación se presenta como la de información; los servicios en línea inician con provisión de información. Además de ello, los servicios en línea incluyen la transacción, es decir, el pago de estos servicios. Finalmente, se considera la integración de los servicios y la información entre agencias del gobierno.

La Organización de Naciones Unidas, en su encuesta global sobre Gobierno Electrónico, clasifica las etapas en 1) presencia inicial, 2) presencia ampliada, 3) presencia interactiva, 4) presencia transaccional y 5) presencia totalmente integrada.⁶ A diferencia de la propuesta de Layne y Lee, en las dos primeras etapas el objetivo es brindar información, mientras que en la tercera etapa la presencia interactiva se refiere a la relación de los ciudadanos con los funcionarios, en tanto que estos últimos pueden contestar preguntas específicas sobre algún servicio, utilizar servicios de chat en línea, etc. Aunque el nombre de las etapas varía un poco, en general, se puede decir que son muy parecidas. Estas etapas evolutivas del gobierno se pueden analizar a través de los portales web del gobierno y de otro tipo de tecnologías como redes sociales o aplicaciones móviles.

Sin embargo, el Gobierno Digital va más allá de las cuestiones tecnológicas, pues también implica:

[...] la selección, desarrollo, implementación y uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno para proveer valores y mecanismos democráticos, así como el rediseño y desarrollo de marcos legales y reglamentarios que faciliten ajustes organizacionales para el desarrollo de iniciativas orientadas a mejorar el uso de la información, así como el desarrollo de la sociedad de la información y el conocimiento.⁷

⁶ Gil-García y Luna-Reyes, “Una breve introducción...”.

⁷ *Ibid.*, 65.

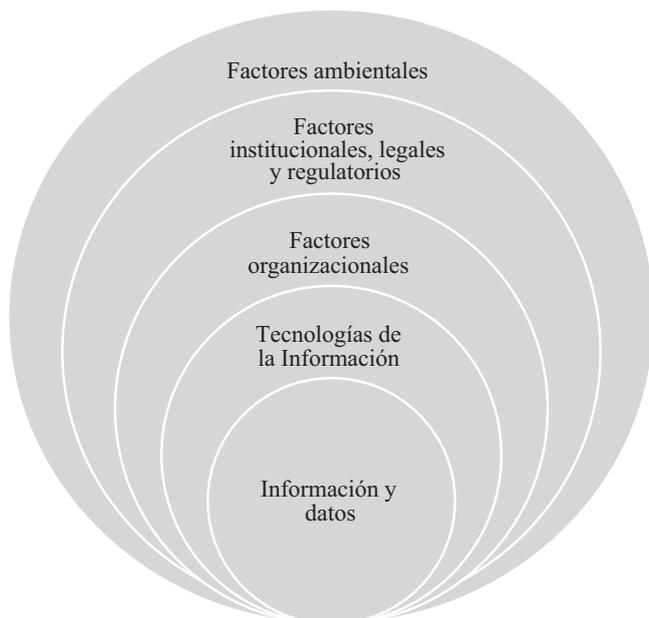
Esta definición nos señala que detrás de todo proceso tecnológico es muy importante considerar otros factores conocidos como factores de éxito, los cuales son ambientales, institucionales, organizacionales, de Tecnologías de la Información y de información y datos, tal como lo muestra la Figura 1.

Los factores ambientales están relacionados con la economía, la política y las cuestiones sociales como la brecha digital. Los factores institucionales afectan el diseño de los procesos tecnológicos y son representados con aspectos legales propiamente o con cuestiones culturales y de rutinas que se dan en la organización. Adicionalmente, es muy importante considerar los factores organizacionales asociados al tipo y el tamaño de la organización, si es centralizada o descentralizada, así como el presupuesto, los recursos humanos y los mismos destinados específicamente a las tecnologías. Las tecnologías de la información tienen que ver con los recursos necesarios y actualizados en tecnología para poder trabajar. El último punto, información y datos, son, a final de cuentas, los insumos para realizar cualquier proceso en las TIC.

Todos estos factores tienen un efecto importante, ya que favorecen un mayor impulso al Gobierno Digital. Sin embargo, el impacto de los factores ambientales es significativo en el uso de los medios tecnológicos por parte de los usuarios, pues la brecha digital es fundamental para desincentivarlos,⁸ mientras que el efecto de los factores institucionales, como las leyes o las políticas, es relevante en la decisión de los gobiernos en torno a en qué medida utilizar los elementos tecnológicos.

⁸ L. M. García-García y J. R. Gil-García, “Reconsidering the Importance of Context for the Success of Digital Government: The Case of Legal Vulnerability and Extreme Poverty in the Provision of Migration Services at the Southern Mexican Border”, Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research, Delf, The Netherlands: Research Governance in the Data Age (ACM, 2018), 46-52.

Figura 1
Factores de éxito del Gobierno Digital



Fuente: Gil-García, Pardo y Baker (2007).

Ahora bien, ya que se ha dado una breve explicación sobre los conceptos básicos de Gobierno Digital, se revisarán algunas diferencias entre los servicios en línea, migratorios y no migratorios, pues, aunque se supone que los servicios son muy parecidos, en realidad las diferencias presentadas entre los usuarios hacen de los servicios migratorios en línea algo muy complejo.⁹

⁹ L. M. García-García y J. R. Gil-García, “Enacting Digital Government Services for Noncitizens: The Case of Migration Services”, en S. Saeed, T. Ramayan y Z. Mahmood, *User centric E-Government: Challenges and Opportunities* (Estados Unidos: Springer International Publishing AG., 2018): 167-182.

Servicios en línea: migratorios y no migratorios

Académicos y practicantes argumentan que los ciudadanos deben estar en el centro de los esfuerzos del Gobierno Digital; es decir, el uso de la tecnología en el gobierno debe ser para mejorar la información y la entrega de servicios y satisfacer las necesidades de los usuarios.¹⁰ Tener un enfoque centrado en el ciudadano permite no sólo mejorar el Gobierno Digital, sino también aumentar la eficiencia y reducir la burocracia en las oficinas públicas.

Si el gobierno desarrolla una estrategia de Gobierno Digital basada en el ciudadano, esto puede tener importantes beneficios, como mejorar la calidad de los servicios públicos, generar políticas públicas más efectivas, estimular la participación ciudadana, transformar las estructuras burocráticas tradicionales y aumentar la transparencia y la rendición de cuentas.¹¹

Se asume en la teoría y la práctica que las tareas que utilizan TICs están diseñadas principalmente para ciudadanos, lo que es muy importante porque éstos son los que tienen derechos y obligaciones con el gobierno; es decir, tienen una relación directa que les da el derecho de demandar un buen servicio y de inconformarse por el trato o el abuso de las autoridades, y dado que pagan impuestos, tienen derecho a exigir.

Sin embargo, los que no caben dentro de la categoría de ciudadanos –como los residentes, los visitantes, los inmigrantes y los inmigrantes irregulares– también requieren realizar trámites, especialmente migratorios, y es por eso que, de igual manera, deben considerarse; no obstante, por su escasa relación con el gobierno del país receptor y su condición de vulnerabilidad, es poco probable que estén en condiciones de exigir al gobierno o de comunicarse para dar una retroalimentación. Así, el tema migratorio es muy importante para muchos países y está presente en la agenda de sus gobiernos, principalmente, por ser lugares

¹⁰ P. Islam, “Citizen-centric e-government: The Next Frontier”, *Kennedy School Review* 7, (2007): 103-109.

¹¹ J. R. Gil-García, S. A. Chun y M. Janssen, “Government Information Sharing and Integration: Combining the Social and the Technical”, *Information Polity* 14, núms. 1, 2 (2009): 1-10.

de destino de cientos o miles de migrantes y por las necesidades de servicios que esto implica.

Como sabemos, México es un país de tránsito y destino de muchos migrantes, cuyas caravanas, que se han hecho presentes desde finales de 2018, dan cuenta del tremendo impacto que tiene la migración en México.

Los servicios en línea tienen múltiples beneficios. Muchos se centran en brindar información, mientras que otros incluyen pagos en línea. En algunos casos, los servicios migratorios en línea inician con el pre-registro de los datos de los inmigrantes. Empero, cuando se trata de dichos servicios para inmigrantes, éstos se hacen más complejos por la diversidad de trámites que se ejecutan y la población a la que se atiende.

En servicios migratorios existe un grupo de usuarios con perfiles muy diversos, pues cuando se piensa en ciudadanos de un mismo país, lo más probable es que predomine una lengua o que tengan el mismo tipo de datos en el documento de identificación. Además, cuando se habla de brindar servicios en migración, existen diferentes propósitos para entrar a un país; la procedencia de los migrantes implica también una relación previa con dicho país y un trato diferenciado sobre el tipo de documento que le permite entrar, ya sea visa o pasaporte. También está la vulnerabilidad legal en el caso de la migración irregular y aspectos como la pobreza extrema y otras variables asociadas a la brecha digital, como la baja escolaridad, la falta de conocimientos sobre el uso de computadora e Internet y la falta de acceso. Una vez mencionadas las características de grupo de usuarios, es necesario señalar ahora los retos a los que se enfrenta el Gobierno Digital para brindar servicios a esta población.

Como se puede observar en la Tabla 1, los factores de éxito del Gobierno Digital presentan diferencias cuando se trata de servicios migratorios en línea. Principalmente, porque los factores ambientales e institucionales están influenciados por lo que sucede fuera del país que está implementando la tecnología. Entonces, lo que sucede respecto al Gobierno Digital en servicios migratorios no sólo es una decisión técnica o de eficiencia administrativa, sino del contexto y de las relaciones con otros países. Para ejemplificar esto último, se describirá el caso de la frontera sur de México.

La Tabla 1 nos permite visualizar algunas diferencias entre servicios en línea migratorios de los no migratorios. En el caso de los primeros, las cuestiones tecnológicas se hacen más complejas, y respecto a la información y los datos, no sólo se requiere que éstos sean actuales y oportunos, sino que además tengan mayor precisión para no incurrir en un problema de seguridad, como permitir la entrada a un país a alguien que tenga antecedentes delictivos. Con respecto a la tecnología utilizada, en trámites migratorios se necesita que los sistemas de información compartan datos con otros sistemas alrededor del mundo. Para ello, también se requiere contar con datos actualizados y oportunos. Por otro lado, los factores organizacionales y administrativos, en el caso de los trámites migratorios, se hacen más complejos por los acuerdos internacionales, lo que también tiene consecuencias en los factores institucionales, como en las leyes y los acuerdos migratorios que cada país tiene en el interior y con respecto a otros países.

Finalmente, los factores ambientales, evidentemente, se vuelven más complejos para los trámites migratorios, pues intervienen muchas variables, como las condiciones económicas, políticas y sociales de cada país; por ejemplo, si existe suficiente presupuesto para incluir mayor tecnología o si el partido en el poder favorece el uso de la misma, y de ahí que le dé mayor o menor importancia, así como los aspectos asociados a la seguridad o a los flujos migratorios.

Tabla 1
Diferencias en los factores de éxito de servicios migratorios y no migratorios

<i>Servicios no migratorios</i>	<i>Factores de éxito</i>	<i>Servicios migratorios</i>
Precisión, objetividad y comprensibilidad (actual, relevante, oportuna, que aporte valor).	<i>Factores de la información y los datos</i>	Precisión en los datos, disponibilidad de la información para mayor seguridad.
Adecuada infraestructura tecnológica, disponibilidad de hardware y software.	<i>Factores de la tecnología de la información</i>	Interoperabilidad entre agencias y compartir la información.

Continúa...

<i>Servicios no migratorios</i>	<i>Factores de éxito</i>	<i>Servicios migratorios</i>
Asociados a los recursos como financiamiento, recursos humanos, marketing	<i>Factores organizacionales y administrativos</i>	Fondos externos derivados de acuerdos internacionales.
Leyes y regulaciones bajo las cuales se desarrollan las iniciativas del Gobierno Digital.	<i>Factores institucionales</i>	Política migratoria y acuerdos bilaterales o multilaterales.
Políticos, culturales, económicos, demográficos y sociales.	<i>Factores ambientales</i>	Flujo migratorio, economía, condiciones políticas del país de origen, condiciones sociales de los migrantes, entre otras.

Fuente: Elaboración propia.

El caso de la frontera sur de México

El contexto

En México, la dinámica del fenómeno migratorio ha cambiado en las últimas décadas. Hasta finales del siglo pasado, México había sido considerado un país de emigrantes, quienes principalmente se iban a Estados Unidos. Actualmente, en el fenómeno migratorio también se deben considerar los inmigrantes, lo que nos hace voltear la mirada hacia la frontera sur de México. Esta frontera parecía no existir para los gobiernos y casi tampoco para los ciudadanos mexicanos, hasta que México dejó de ser un país de emigrantes únicamente y se convirtió en uno que recibe inmigrantes y transmigrantes.

Físicamente, no es una frontera visible como la que se puede ver en la frontera norte de México. Esto se explica en parte porque su preocupación por esta frontera es relativamente reciente, pues data de finales

de los setenta y principios de los ochenta.¹² Fue a partir de esta última década, cuando por causa de las guerras y los conflictos armados se extendió la migración de centroamericanos a México, algunos como refugiados y otros buscando cruzar las fronteras del país para llegar hasta Estados Unidos. En esta dinámica se encontraba la frontera cuando el gobierno mexicano tuvo que poner mayor atención para revisar quiénes estaban cruzando. “Apenas en la década de 1980, el gobierno mexicano incrementó su presencia en la frontera sur y creó instituciones *ad hoc* para atender, a través de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), una situación inédita en el país”.¹³

Hasta entonces, la instancia encargada era la Dirección General de Asuntos Migratorios de la Secretaría de Gobernación. Esta dirección trabajaba bajo la Ley General de Población de 1974, y fue a partir de 1993, con la creación del INM (Instituto Nacional de Migración), cuando en adelante éste se haría cargo de instrumentar la política migratoria que diseñara la Secretaría de Gobernación.

De este modo, a finales de la década de los noventa, se inició una serie de reformas en la gestión migratoria en la frontera sur de México, con la finalidad de tener un registro de los extranjeros que se internaban para laborar o sólo para realizar actividades lícitas en la frontera. En 1997, se empezó a considerar el registro de los trabajadores guatemaltecos que cruzaban la frontera para trabajar en la agricultura de Chiapas, principalmente en las fincas de café, y fue entonces cuando se creó la Forma Migratoria de Visitante Agrícola (FMVA), que les permitía a los migrantes guatemaltecos trabajar en el sector agrícola de Chiapas.

En los años ochenta y noventa, México se convirtió en un país de tránsito de migrantes que buscaban llegar a Estados Unidos.

¹² La mayoría de los textos sobre la historia de esta frontera coinciden en comentar que el interés por ésta se debe principalmente a los procesos sociales, políticos y económicos que acontecían en la región de Centroamérica, particularmente aquellos que tienen que ver con los conflictos armados, las crisis económicas y desastres naturales.

¹³ N. Armijo, “Frontera Sur de México, retos múltiples a la diversidad”, en *Migración y Seguridad: nuevo desafío en México* (México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. [CASEDE], 2011), 41.

Los migrantes en tránsito por México, denominados ‘transmigrantes’ por la legislación respectiva, aumentaron notablemente en la década de los años noventa, en particular por la crisis económica en la que están inmersos los países de la región centroamericana y por la precaria situación económica de las familias, acentuada con los desastres naturales desde 1998.¹⁴

A partir del año 2000, una nueva dinámica se presentó en el fenómeno migratorio, pues se registraba un mayor número de cruces de indocumentados que de documentados. Pero con estos flujos migratorios también aparecieron otros grupos, además de los migrantes, que ponían en peligro la seguridad de la frontera y el país, entre los que se encontraban la Mara Salvatrucha y el Barrio 18),¹⁵ cuya peligrosidad residía en que estaban formados por jóvenes que habían sido deportados de Estados Unidos, que previamente habían estado en las cárceles de ese país y que, al no encontrar oportunidades de empleo en sus lugares de origen, empezaron a delinquir precisamente en la ruta que conduce a otros centroamericanos a Estados Unidos.

En este escenario, se plantearon nuevos retos para la gestión migratoria del Estado mexicano, pues ahora no sólo tiene que estar pendiente de los flujos migratorios, sino también de las cuestiones de seguridad nacional, y en este caso los dos aspectos parecen ir mezclados o por lo menos en lo que ha sido la administración de la migración en los últimos años.

La gestión migratoria en la frontera sur empezó a tener la atención del gobierno mexicano a partir del 2000 con la administración 2000-2006, cuando se iniciaron una serie de planes y acciones para discutir la política migratoria en el sur del país, los cuales estuvieron a cargo del INM.

¹⁴ H. Ángeles, “Las migraciones internacionales en la frontera sur de México”, en F. Alba, M. Castillo y G. Verduzco (coords.), *Los grandes problemas de México III. Migraciones Internacionales* (México: El Colegio de México, 2010), 462.

¹⁵ Instituto Nacional de Migración (INM), *Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México* (2005). En <http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2224/1/images/Prop_Pol_Mig_Int_Front_Sur.pdf>.

Gestión migratoria

A continuación, se hace un recuento histórico de los planes y las políticas migratorias, con la intención de revisar cómo ha impactado en éstos el uso de la tecnología en el registro de los migrantes, con su información biométrica tanto para ser procesada en sistemas de información como para compartir la misma con otras agencias. En cierta forma, muchos de estos esfuerzos tienen el propósito de incrementar la seguridad, como se puede ver a lo largo de estos planes.

El Plan Sur fue instrumentado a partir de julio de 2001, “en articulación con [diversos órdenes de gobierno], entre los que destacaba el Centro de Investigaciones de Seguridad Nacional. Buscaban robustecer las acciones para detener a la población migrante indocumentada que transita por el país”.¹⁶

El Plan Sur terminó en 2003 y fue sustituido por “el Fortalecimiento de las Delegaciones Regionales de la Frontera Sur; y para establecer un vínculo más estrecho entre migración irregular y seguridad nacional desde una visión jurídico-político, se estableció el Sistema Integral de Operación Migratoria a finales de 2004”,¹⁷ lo que coincide con Calleros,¹⁸ quien menciona que, como parte de las medidas para aumentar la seguridad nacional, se encuentra la modernización del SIOM:

Este sistema [SIOM] es un programa de registro y consulta de información sobre las personas que entran o salen del país; se divide en varios módulos de registro y control migratorio (entradas, salidas, alertas mi-

¹⁶ R. A. Hernández-López, “México. De las acciones y políticas contra la migración en tránsito por México. Socios de la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (Redodem)”, en *Migrantes invisibles, violencia tangible* (2014), 10. En <<https://imumi.org/attachments/2015/Migrantes-invisibles-violencia-intangible.pdf>>.

¹⁷ M. G. García, “Migración centroamericana en tránsito por México en el marco de la externalización de la frontera estadounidense: Plan Sur y Plan Frontera Sur”, *Punto Cunorte*, núm. 3 (2016): 90.

¹⁸ J. Calleros, “El vínculo entre seguridad nacional y migración en México”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 88 (2005): 24.

gratorias, registro de extranjeros, entre otros) y puede ser consultado en tiempo real (vía intranet) por oficiales y funcionarios del Instituto Nacional de Migración, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Seguridad Pública y el CISEN.

De acuerdo con este último punto sobre la coordinación entre el INM y las agencias de Seguridad en México y en el extranjero, a partir de 2005, el INM formó parte del Consejo de Seguridad Nacional, “lo cual llevó a acelerar la modernización y automatización de la operación migratoria en materia de verificación de la documentación y de extranjeros en puntos de internación terrestres, marítimos y aéreos”.¹⁹ Especialmente, por medio del sistema SIOM, pues permite emitir alertas migratorias para reconocer a aquellas personas que intentan internarse en el país, pero son buscadas por agencias internacionales como presuntos responsables de algún delito, por lo que la influencia de las medidas de seguridad se vio reflejada en la modernización tecnológica del INM.

En 2005, el INM realizó tres foros con actores gubernamentales y de la sociedad civil en distintos puntos, como Tapachula, Chiapas; Villahermosa, Tabasco, y la Ciudad de México. Los foros tuvieron el objetivo de generar una propuesta de política migratoria que ayudara a la gestión de migración en la frontera sur, “facilitando los flujos migratorios con respeto a los derechos humanos y velando por la seguridad fronteriza del país”.²⁰ Como resultado de los foros, se obtuvo la Propuesta de Política Migratoria Integral para la Frontera Sur de México, que incluía cuatro líneas estratégicas: 1) Facilitación de los flujos migratorios documentados que tienen como destino temporal y definitivo los estados de la frontera sur de México, 2) Protección de los derechos de los migrantes que se internan por la frontera sur de México, 3) Contribución a la seguridad en la frontera sur de México y 4) Actualización de la gestión de los flujos y de la legislación migratoria, tomando en

¹⁹ Calleros, “El vínculo entre seguridad nacional...”, 35.

²⁰ Instituto Nacional de Migración (INM), *Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México* (2005). En <http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2224/1/images/Prop_Pol_Mig_Int_Front_Sur.pdf>.

consideración las particularidades del fenómeno en la frontera sur de México.²¹ Cada línea estratégica incluía varios programas y proyectos. En particular, la línea estratégica 4 incluía el proyecto de modernización del sistema de documentación, registro y control de los flujos migratorios que se internan por la frontera sur de México, lo que a su vez abarcaba las acciones como “impulsar la instauración del SIOM en todos sus módulos en los estados de la frontera sur”.²² Además, la línea estratégica 4 también comprendía la actualización de las leyes en materia migratoria, lo que puede considerarse un antecedente para la reforma a la Ley General de Población.

Posteriormente, en 2006, el INM reconoció ciertos requerimientos tecnológicos para el mejor funcionamiento del trabajo del Instituto, así como para mantener la conectividad entre las diferentes oficinas del mismo en todo el país, y la necesidad de contar con una base de datos que permitiera consultar los antecedentes de las personas que ingresaran o salieran del país.

El SIOM era la herramienta tecnológica institucional más importante para el registro y control de la información migratoria, toda vez que permitía disponer de información en línea sobre los procesos migratorios a efecto de tomar en forma oportuna las decisiones pertinentes e instrumentar correctivos; mejoraba los tiempos de respuesta en el dictado de resoluciones; supervisaba en tiempo real el desempeño de las distintas oficinas del Instituto, y disponía de elementos fundamentales para la práctica de auditorías. En la reingeniería del SIOM se incluyó el “Motor Biométrico Central”, que comprende la revisión biométrica de iris, huellas y foto. Un dato muy importante es que, señala el INM:

La base de datos biométrica se encuentra centralizada en la Ciudad de México y permitirá al INM tener la capacidad de intercambio de información con dependencias mexicanas y trabajo conjunto con agencias del gobierno de EUA, administrar y resolver los casos de identidades

²¹ Instituto Nacional de Migración, *Propuesta...*

²² *Loc. cit.*

duplicadas y otras anomalías, previamente identificadas por los analistas de las Oficinas Centrales.²³

Uno de los aspectos más importantes que caracterizan la modernización tecnológica del INM es que guarda estrecha relación con las medidas de seguridad acordadas entre México y Estados Unidos. En este caso, la de mayor impacto es la Iniciativa Mérida, la cual fue firmada en 2008 entre los presidentes George W. Bush y Felipe Calderón.

La Iniciativa Mérida incluyó más de 91 millones de dólares para el INM, destinados a mejorar y expandir los sistemas electrónicos de registro de entradas, salidas, repatriaciones, permisos de residencia, naturalizaciones, y otros trámites migratorios tales como permisos temporales de trabajo para migrantes guatemaltecos limitados a empleos en Chiapas.²⁴

De este modo lo explica el propio INM:

Tanto la implementación de la tecnología biométrica como GE, va a realizarse con recursos de Iniciativa Mérida, razón por la que el INM y la Oficina de Asuntos Antinarcóticos de la Embajada de Estados Unidos en México (NAS) trabajan en conjunto para la ejecución del proyecto, considerando que esta tecnología se encontrará vinculada con el Sistema de Trámites Electrónicos (SETRAM) y el Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM) del INM, con el fin de centralizar la información biográfica y biométrica de las personas.²⁵

²³ Instituto Nacional de Migración (INM), “Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012”, en *Memoria Documental. Modernización tecnológica del INM* (2012), 14.

²⁴ D. Fitzgerald y A. Palomo Contreras, *México entre el Sur y el Norte. Rutas y pausas de los recorridos migratorios Africa-América*, editado por Florence Boyer, Françoise Lestage y María-Dolores Paris Pombo (Cuadernos del CEMCA, Serie Antropología, 2018), 21.

²⁵ Instituto Nacional de Migración, “Informe de Rendición de Cuentas...”, 15.

A partir de octubre de 2009, se realizó una revisión de los procesos de resolución de trámites migratorios desde la cual se desarrolló el Sistema Electrónico de Trámites Migratorios (SETRAM). En enero de 2010, se publicó el *Manual de Criterios y Trámites Migratorios* en el Diario Oficial de la Federación y, posteriormente, el 29 de abril de 2010, habiendo tomado efecto el nuevo manual, el INM emitió nuevas formas migratorias más sencillas al igual que un procedimiento de solicitud electrónico. “Con los nuevos procedimientos, el Sistema Electrónico de Trámites Migratorios (SETRAM), el cual sustituye a los diversos sistemas independientes de recaudación de datos en las diferentes oficinas del INM en el país, ofrece un proceso de solicitud basado en la página web”²⁶.

El programa de modernización tecnológica tuvo cobertura a nivel nacional. Los aspectos técnicos que contempló esta modernización, de acuerdo con el Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública, son los siguientes:

1. La creación de la Red Nacional de Comunicaciones y actualización del equipamiento informático del INM, referente a la modernización del equipamiento informático y robustecimiento de las redes de telecomunicaciones a nivel nacional.
2. La reingeniería del Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM) y la creación del Sistema Electrónico de Trámites Migratorios (SETRAM) comprenden las mejoras realizadas al sistema con el propósito de incrementar la certeza y eficiencia en la administración de registros de extranjeros, para fortalecer el control de acceso a los mismos, reforzando la seguridad institucional.
3. Contar con la tecnología de identificación biométrica adecuada que permita al INM dar certeza de identidad de los extranjeros que ingresan al país a través de las modalidades de Visitante Local (VL) y Trabajadores Fronterizos (TF) en la frontera sur y aquellos extranjeros que son asegurados en las Estaciones Migratorias.

²⁶ L. V. González-Murphy y R. Koslowski, *Understanding Mexico's Changing Immigration Laws* (Washington DC: Woodrow Wilson Center for Scholars and Mexico Institute, 2011), 14.

En 2010, se aplicó un programa piloto de análisis biométrico en la frontera sur para las formas migratorias de trabajador fronterizo y visitante local, pues es precisamente en esta frontera donde más se utiliza este tipo de medidas.

Aparentemente, la tecnología biométrica fue usada en mayor proporción en la frontera sur, pues los cinco casos que se exponen como los principales de utilización de este tipo de tecnología tienen que ver con los migrantes procedentes de Centroamérica por el tipo de documentos Forma Migratoria de Visitante Regional (FMVR) y Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF). Se definieron 5 casos o tipos de uso que abarcan las necesidades del INM con respecto a esta tecnología y con los que se lleva el control del avance del proyecto: enrolamiento, expedición, verificación de FMVR y FMTF y enrolamiento y verificación en estaciones migratorias.

A mediados de 2014, llegaron a la frontera sur de Estados Unidos grandes grupos de menores migrantes centroamericanos no acompañados, lo cual fue una situación de alerta para Estados Unidos y posteriormente para México, pues a raíz de este hecho, el gobierno mexicano implementó el Programa Frontera Sur que abarcaba cinco líneas de acción: 1) Paso formal y ordenado, Tarjeta de Visitante Regional, diseñada para ciudadanos de Guatemala y Belice, 2) Ordenamiento fronterizo y mayor seguridad para los migrantes, 3) Protección y acción social a favor de los migrantes, con atención en la salud y en la mejora de las condiciones en que operan los albergues y las estaciones migratorias, a través del reforzamiento de los esquemas de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil que atienden y protegen a migrantes, 4) Corresponsabilidad regional, colaboración multilateral y 5) Se crea la Coordinación Interinstitucional a través de la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur de SEGOB, con el objetivo de brindarle atención y ayuda humanitaria al migrante y garantizar el estricto respeto a sus derechos humanos.²⁷

²⁷ A. Castañeda, *¿Qué es el Programa Frontera Sur? Observatorio de legislación y política migratoria* (COLEF/CNDH, 2016), 2. En <<https://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2016/06/BOLET%C3%8DN-1-Alejandra-Casta%C3%B1eda.pdf>>.

Sin embargo, aunque el programa pretendía dar atención a los flujos migratorios procedentes de Centroamérica, en gran medida lo que buscaba era controlar y detener la migración irregular. En ese sentido, las consecuencias del programa “incluyeron un aumento en las detenciones y deportaciones, cambios en cómo y dónde viajaban los migrantes por México debido al mayor número de puntos de inspección, personal y operativos migratorios, [además de que] las detenciones en México por parte del INM se incrementaron significativamente”.²⁸ De alguna forma, el programa cumplió sus objetivos al desincentivar la migración centroamericana, y aunque estuvo presente hasta el final de la gestión del presidente Enrique Peña Nieto en 2018, no tuvo el mismo efecto en años posteriores, pues las oleadas de flujos migratorios continúan y probablemente continuarán.

Conclusiones

La utilización de datos biométricos en registros migratorios es un tema que hay que revisar a detalle por las implicaciones que conlleva, entre ellas, los aspectos éticos, políticos, de seguridad, de derechos humanos, aspectos tecnológicos, etc. En este capítulo lo revisamos desde el enfoque administrativo, pues, aunque puede haber muchos cuestionamientos sobre el uso de este tipo de información, para el gobierno que utilice estos datos también representa un reto en términos tecnológicos, organizacionales e institucionales.

Si bien es cierto que el uso de estos datos será cada vez más recurrente en el futuro, pues todo conduce a tener mayores controles por diferentes motivos, pero particularmente bajo el argumento de tener mayor seguridad, cualquier gobierno que decida implementar este tipo de mecanismos tendrá que emplear tecnología para obtener los datos y almacenar las bases de la información recabada, así como sistemas de

²⁸ Escuela de Asuntos Públicos Lyndon B. Johnson, “La implementación y el legado del Programa Frontera Sur de México”, en Robert Strauss Center-El Colegio de la Frontera Norte Fountain, J., *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2019).

información para acceder a ella no sólo por parte del gobierno que la tomó, sino incluso por parte de otros gobiernos o agencias internacionales encargadas de la migración y de la seguridad.

Todo lo anterior involucra muchos aspectos que van desde el tipo de tecnología, la forma de procesar los datos, las personas y organizaciones que están a cargo de este tipo de trabajo, hasta el presupuesto que se destina. Este proceso es lo que llamamos Gobierno Digital. Los gobiernos que implementan tecnología para gestionar la migración, en teoría, deben tener un plan para la utilización de la misma y para explicar cómo ésta va a mejorar los procesos tanto en línea como los que se hacen en la gestión, es decir, lo que se hace en el interior de la organización.

Este capítulo ha tratado de demostrar la complejidad de emplear el Gobierno Digital en los trámites migratorios desde una revisión de los diferentes planes migratorios en la frontera sur. Utilizar la tecnología implica diferentes resultados dependiendo del contexto en el que se implemente, así como de la forma de utilizarla y de los fines con los que se usa. El manejo de datos biométricos puede tener muy buenos resultados en términos administrativos si detrás del uso de los datos hay objetivos claros, existe planeación y organización, así como la utilización adecuada de la tecnología. Ahora bien, esa misma tecnología, sin un respaldo administrativo adecuado, no va a funcionar, por lo cual es importante considerar que la tecnología en sí misma no va a mejorar la gestión de la migración, sino que, al igual que en otras innovaciones administrativas, se requiere toda una organización. Pero como ya se ha explicado a lo largo de este capítulo, esta organización, en el caso de los trámites migratorios, se encuentra condicionada por la relación con otros países y también por las dinámicas que éstos van marcando en torno a la gestión migratoria.

Como se ha revisado en los factores de éxito, el Gobierno Digital abarca muchos elementos, no únicamente el tecnológico. A lo largo del capítulo, se ha comentado que los arreglos institucionales, como la gestión migratoria, que involucra una serie de aspectos de política, legislación, tratados y acuerdos internacionales que fomentan o limitan el uso de tecnologías de información, han tenido un efecto importante en la modernización tecnológica del INM; pero además de éstos, en la gestión

de la migración están relacionados aspectos como la movilidad de las personas, la seguridad, el control de las fronteras, los derechos humanos; todos respecto a los propios objetivos de la gestión migratoria.

En el caso de la frontera sur de México, las políticas de gestión migratoria trataron de desincentivar la migración irregular e incluso llevaron al INM a mejorar la dinámica del registro de los migrantes al actualizar sus sistemas de información SIOM y SETRAM y compartir sus datos con otras organizaciones, incluyendo aquellas dedicadas a la seguridad de México y con organizaciones internacionales o de Estados Unidos, como lo señalan los esfuerzos de la Iniciativa Mérida. Es decir, los arreglos institucionales, traducidos en política migratoria, tuvieron un fuerte impacto en las decisiones de cómo gestionar la migración tanto en la frontera como en los sistemas de información y con la tecnología.

Actualmente, la gestión migratoria se lleva a cabo utilizando medios electrónicos que, en el caso de México y de acuerdo con los lineamientos, se utilizarán en diferentes momentos, como en las bases de datos para recabar la información de los migrantes. Como lo ha declarado el INM, son su Nuevo Modelo de Gestión de Trámites Migratorios en operación desde junio de 2020, que levanta datos biométricos y agiliza los trámites de 19 procesos migratorios.²⁹

Como se puede observar, las innovaciones tecnológicas para la gestión migratoria están avanzando y muy probablemente en el futuro el uso de datos biométricos y la información en bases de datos también serán tratados con herramientas de automatización, como la inteligencia artificial que ya se emplea en países como Canadá o en miembros de la Unión Europea, por lo que en futuros estudios se recomienda revisar los posibles efectos de la tecnología de automatización en la toma de decisiones y en la gestión migratoria.

²⁹ Instituto Nacional de Migración (INM), “139 mil personas de 169 países se han beneficiado con Nuevo Modelo de Gestión de Trámites Migratorios del INM durante 2021”, *Boletín núm. 332/2021* (2021). En <<https://www.gob.mx/segob/prensa/139-mil-personas-de-169-paises-se-han-beneficiado-con-nuevo-modelo-de-gestion-de-tramites-migratorios-del-inm-durante-2021>>.

APUNTES PARA UN REGISTRO NACIONAL DE PERSONAS EXTRANJERAS DETENIDAS EN MÉXICO

Mauro Pérez Bravo

Introducción

Son múltiples las problemáticas a las que se enfrentan las personas migrantes que transitan por el territorio mexicano: delitos, agresiones, violaciones sexuales, extorsiones, negación de servicios básicos, discriminación y flora y fauna agresiva, por mencionar algunas. Aunado a ello, las arbitrariedades y los abusos de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en muchas ocasiones, que además derivan en violaciones a los derechos humanos, son las dificultades más complejas que tienen que resistir las personas migrantes en tránsito por México.

Lo anterior se debe en gran medida al confuso sistema burocrático del Gobierno Federal y de los gobiernos locales, que menoscaban la posibilidad de las personas migrantes para realizar un ejercicio adecuado y óptimo de sus derechos humanos.

Por otra parte, la poca capacitación del personal de las fiscalías y policías locales, la aplicabilidad de leyes y procedimientos jurídicos poco claros, dificultan en mayor medida que las personas migrantes puedan acudir a denunciar que han sido víctimas de delitos o de violaciones a los derechos humanos. En este contexto, ¿por qué es importante contar con un Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas (RNPEMD)? A la fecha del presente trabajo de investigación, no se cuenta con un

RNPEMD,¹ el cual se considera importante y urgente porque su implementación puede ayudar a prevenir y combatir una de las violaciones más graves a los derechos humanos de las que se han documentado numerosos eventos en México: la desaparición forzada de personas extranjeras, cometida por agentes del Estado y por particulares con aquiescencia de éste.

Es de capital importancia anotar que en el presente texto se ha optado por usar el vocablo “personas extranjeras detenidas”, toda vez que las personas que ingresan a una Estación Migratoria son personas extranjeras sujetas a un procedimiento administrativo migratorio; luego entonces, si usamos únicamente el vocablo “personas migrantes detenidas”, se puede confundir con que únicamente las personas migrantes en situación migratoria irregular pueden o deben estar en una estación migratoria, cuando las personas extranjeras pueden seguir su procedimiento administrativo migratorio en total libertad, sin estar detenidas.

Así pues, en este trabajo ahondaremos en la importancia de contar con un Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas como una herramienta para combatir las desapariciones forzadas de personas migrantes en situación migratoria regular o irregular, refugiadas o cualquier persona extranjera.

En esta reflexión, se hará especial énfasis en el estudio sobre la protección de datos personales de migrantes en dicho registro; es decir, buscamos desarrollar las problemáticas y los desafíos en la protección de datos personales en el RNPEMD. Para ello, dividimos la presente investigación en tres capítulos: 1) Contexto de la desaparición forzada de personas migrantes en México; 2) Construcción del Registro Nacional

¹ Es importante puntualizar que, en octubre de 2022, el Servicio Jesuita a Migrantes, en conjunto con la Clínica Jurídica para Refugiados “Alaide Foppa” de la Universidad Iberoamericana, promovieron un juicio de amparo en contra de la omisión del Congreso de la Unión de la armonización de la Ley de Migración con la Ley Nacional de Detenciones, a fin de crear el Registro Nacional de Personas Migrantes Detenidas. El Juzgado Décimo Quinto de Distrito de la Ciudad de México concedió el amparo para que el Congreso de la Unión legislara sobre la creación del registro. La sentencia no es definitiva y el Congreso puede recurrirla, por lo que no hay fecha cierta para que se comience a legislar sobre la temática.

de Detención de Personas Migrantes y 3) Protección de datos personales en la detención migratoria.

La hipótesis de la cual partimos es que la creación del Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas puede ser una herramienta fundamental en el combate a la desaparición de personas migrantes en tránsito por México, refugiadas, o personas extranjeras en situación migratoria regular o irregular, al poder contar con mayor certeza sobre su ubicación, a la par que con un RNPEMD puede ser viable la creación de protocolos y mecanismos jurídicos que moderarían y delimitarían las funciones de la autoridad migratoria, en el momento de ejecutar las detenciones, los tiempos de la misma y el seguimiento para el traslado de la persona a su lugar de alojamiento.² El abordaje de la reflexión que presentamos será prioritariamente jurídico, por lo que acudiremos a la normativa internacional y nacional en materia de derechos humanos, migración y protección de datos personales, a fin de obtener un balance normativo de los retos y desafíos en la materia, y su aplicabilidad en el ámbito de la detención.

En la última parte de este trabajo, se ahondará, de forma particular, sobre el conflicto jurídico que encontramos en la protección de datos personales que debe realizarse en un Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas, el cual se rige al mismo tiempo por un esquema de seguridad nacional, ya que el Instituto Nacional de Migración es considerado una instancia de seguridad nacional,³ según el “Acuerdo por

² Al momento de la elaboración del presente trabajo, la autoridad migratoria mexicana, el Instituto Nacional de Migración, continúa usando “eufemismos” en sus acciones de control, revisión y verificación migratoria, ya que señala como “rescates” a las detenciones y a las privaciones de la libertad las refiere como “alojamientos”. Es importante tener claridad en estos términos adecuados que usa el Instituto Nacional de Migración, ya que en estos eufemismos se escoden violaciones a los derechos humanos y se invisibilizan las afectaciones que padecen las personas migrantes y refugiadas en su tránsito por México.

³ Las instancias de seguridad nacional son, de acuerdo con el artículo 6, fracción II de la Ley de Seguridad Nacional: “aquellas instituciones y autoridades que, en función de sus atribuciones, participan directa o indirectamente en la seguridad nacional, entendida ésta como las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano”. Gobierno

el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como instancia de Seguridad Nacional” de fecha 18 de mayo de 2005.⁴

Comencemos, pues, por contextualizar la problemática de la desaparición forzada de personas migrantes, para adentrarnos posteriormente en el análisis sobre la necesidad de contar con un RNPEMD, y, finalmente, reflexionar sobre la seguridad nacional y la protección de datos personales de extranjeros en detención.

Desaparición forzada de personas migrantes

Las personas se ven obligadas a migrar porque en sus lugares de origen padecen guerras, hambruna, pobreza o violencia generalizada, como en el caso de Guatemala, El Salvador y Honduras, por mencionar algunos países. De acuerdo con un informe de 2016, elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y UNICEF: “La pobreza extrema provoca flujos migratorios de manera que estas dos variables explican en conjunto 64.9% de la disminución de la cantidad de niñas y niños menos pobres en las escuelas”.⁵

En Guatemala, como en muchos otros países, la pobreza es una condición estructural que afecta el ejercicio de los derechos humanos de las personas que ahí residen. Al no encontrar circunstancias que permitan su libre e íntegro desarrollo, a las personas de este país no les queda más opción que migrar, abandonar sus hogares y emprender la búsqueda de mejores oportunidades de vida. En este contexto, UNICEF reitera que “el indicador de pobreza multidimensional total permite evidenciar que 54.8% de los hogares en los que habitan miembros me-

de México. En <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/535140/Instancias_SegNal.pdf>.

⁴ Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de mayo de 2005. En <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2037114&fecha=18/05/2005#gsc.tab=0>.

⁵ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales-UNICEF, *Generando evidencia presupuestaria para una mayor y mejor inversión en la niñez y adolescencia hondureña* (Tegucigalpa: UNICEF, 2017), 27.

nores de dieciocho años viven en situación de pobreza no sólo monetaria, sino también y, de forma simultánea, en situación de privación en al menos dos dimensiones de derechos”.⁶ Es así como las condiciones de pobreza, desempleo o violencia en las que viven las personas migrantes en sus lugares de origen, las orillan a encaminarse hacia las únicas alternativas viables para tener una vida digna: la migración.

Las opciones viables para un desarrollo integral de la población afectada de Guatemala, Honduras y El Salvador son reducidas. Ante tales circunstancias, lo mejor que puede hacer para alejarse de la pobreza o de la violencia es migrar hacia otro país, y en el caso de las personas de Centroamérica, el destino más común es Estados Unidos.

Por muchos años, una de las principales ciudades de Honduras, San Pedro Sula, fue considerada como una de las ciudades más peligrosas del mundo; aunado a la pobreza y falta de trabajo en la región, la migración se convertía en la única puerta de salida para las personas que ahí residían. Como dato relevante, la UNICEF señaló que entre 2008 y 2016, aproximadamente, un niño se convertía en víctima de homicidio cada día en Honduras. Lo anterior nos proporciona un panorama sobre las condiciones complejas en el país para el desarrollo íntegro de la región.⁷

¿Cuál es la situación de México como país de tránsito y paso obligado para llegar a Estados Unidos?, ¿cuáles son los principales peligros a los que se enfrenta la población migrante? De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los robos, secuestros y las amenazas de la delincuencia organizada son las tres principales afectaciones que sufre la población migrante que transita por México en su objetivo de llegar a Estados Unidos.⁸ Lo anterior hace que su recorrido por el

⁶ UNICEF, *Pobreza multidimensional infantil y adolescencia en Guatemala: privaciones a superar* (Guatemala: UNICEF, 2016), 29.

⁷ UNICEF, *Desarraigados en Centroamérica y México. Los niños migrantes y refugiados se enfrentan a un círculo vicioso de adversidad y peligro* (12 de febrero de 2018). En <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/Desarraigados_en_Centroamerica_y_Mexico.pdf>.

⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Los desafíos de la migración y los albergues como oasis. Encuesta Nacional de Personas Migrantes en Tránsito por México* (México: UNAM/CNDH, 2018), 114.

territorio nacional deba ser monitoreado por organismos públicos defensores de derechos humanos, así como por diversas organizaciones de la sociedad civil, a fin de garantizar el respeto y ejercicio de sus derechos humanos.

De los problemas señalados, nos concentraremos específicamente en uno: la desaparición forzada.

A nivel nacional, actualmente, el marco normativo aplicable en materia de desaparición forzada recae principalmente en tres ordenamientos jurídicos: 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 2) Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGMDF);⁹ y 3) Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas (LFDEAPD).¹⁰ Cabe señalar que, entre 2015 y 2018, hubo un cambio en las legislaciones en la materia a fin de combatir el delito de desaparición forzada hasta llegar a los estándares que actualmente nos rigen. Antes de la publicación de las leyes General y Federal sobre Desaparición Forzada, este delito se encontraba tipificado en el Código Penal Federal, concretamente en sus artículos 215-A, 215-B, 2015-C y 2015-D, los cuales fueron derogados debido a la entrada en vigor de las nuevas leyes especializadas en la materia.

El artículo 2015-A del Código Penal Federal de 2013 tipificaba el delito de la desaparición forzada en los siguientes términos: “Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención”. Como podemos apreciar, este artículo atribuía el delito de la desaparición forzada únicamente a servidores públicos, y las penalidades podían aumentar o disminuir en relación con las circunstancias en las que se hubiese cometido el delito, es decir, acorde a las atenuantes y agravantes. Esta cuestión es sumamente importante, ya que, de acuerdo con lo establecido en el Có-

⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 17 de noviembre de 2017.

¹⁰ *Ibid.*, 22 de junio de 2018.

digo Penal Federal, sólo los servidores públicos podían cometer el delito de desaparición forzada, excluyendo de la conducta delictiva a los particulares.

Además de las leyes señaladas, en México existían otros instrumentos institucionales para el combate del delito de la desaparición forzada: 1) el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas¹¹ y 2) la Fiscalía Especializada en Búsqueda de Personas Desaparecidas.¹² En la iniciativa para expedir la LGMDF, los legisladores expusieron motivos y circunstancias en los que buscaron justificar la expedición de una nueva ley especial aplicable para los casos de desaparición forzada. Uno de estos motivos fue la poca efectividad con la que contaban los ministerios públicos para atender el alto índice de averiguaciones previas y/o carpetas de investigación¹³ que se integraban con motivo de las denuncias por desaparición forzada: “En diversos estados, las agencias del Ministerio Público son insuficientes, su tasa de efectividad es muy baja y en promedio se resuelven alrededor de 13 por ciento de las averiguaciones previas que se inician”.¹⁴ En este mismo sentido, el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas señaló en su Informe lo siguiente:

Al Comité le preocupan también los informes que dan cuenta de una serie de obstáculos que no permitirían que las investigaciones de las

¹¹ Se publicó un extracto en el *Diario Oficial de la Federación*, el 23 de septiembre de 2015.

¹² Creada mediante Decreto Oficial, el 9 de septiembre de 2015.

¹³ Se denomina Averiguación Previa o Carpeta de Investigación a la acción que hace el Ministerio Público de integrar en un expediente la denuncia sobre un delito en particular. En el Sistema Inquisitivo Mixto, se denomina averiguación previa, y en el Sistema Acusatorio, carpeta de investigación. En 2015, el sistema penal mexicano se encontraba en fase de tránsito de un sistema a otro, por lo que los ministerios públicos manejaban averiguaciones previas y carpetas de investigación al mismo tiempo.

¹⁴ Citado en “Iniciativa de Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición de Personas Cometidas por Particulares”, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Morena. En <http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/11/asun_3456539_20161130_1479495181.pdf>.

desapariciones forzadas se realicen de manera eficaz, incluyendo: *a)* el hecho de que en varios casos las autoridades competentes no habrían iniciado las investigaciones con la debida celeridad inmediatamente luego de haber recibido información acerca de una posible desaparición forzada; y *b)* la calificación de los hechos con base en otros delitos en numerosos casos en los que habrían existido indicios para suponer que se podría haber cometido una desaparición forzada.¹⁵

En este mismo sentido, el doctor José Antonio Guevara Bermúdez señala la discordancia que existe tanto en la procuración como en la impartición de justicia, en el caso de los delitos de desaparición forzada:

De acuerdo con la Procuraduría General de la República (PGR), que es el órgano encargado de la persecución de los delitos en México, se reportaron un total de 732 averiguaciones previas (investigaciones) iniciadas en el fuero federal por el delito de desaparición forzada de 2006 a marzo de 2017, de las cuales la PGR solamente judicializó 19. En total, el Poder Judicial emitió, en ese mismo periodo, 9 sentencias condenatorias sobre desaparición forzada, sólo 7 de ellas por expedientes iniciados después de 2006 (CJF, 2017), cifra que evidentemente no corresponde con la magnitud del fenómeno de desaparición.¹⁶

Se puede apreciar que la estructura administrativa encargada de investigar los delitos de desaparición forzada realizaba una labor deficiente que no permitía contar con una sólida estrategia en el combate contra el delito referido. Ahora bien, toda vez que las autoridades correspon-

¹⁵ Comité de las Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada, *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención* (5 de marzo de 2015). En <<https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2020/09/G1504366.pdf>>.

¹⁶ José Antonio Guevara Bermúdez y Lucía Guadalupe Chávez Vargas, “La impunidad en el contexto de la desaparición forzada en México”, *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, 166 (2018): 166. En <<https://www.cmdpdh.org/publicaciones/pdf/cmdpdh-la-impunidad-en-el-contexto-de-la-desaparicion-forzada.pdf>>.

dientes se encontraban rebasadas en sus atribuciones, competencias y facultades, los legisladores señalaron la necesidad de contar con un marco jurídico especializado que dotara de una estructura jurídica de actuación a las autoridades competentes, a fin de poder combatir eficazmente el delito de desaparición forzada. Es así como se expedieron la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas.

Ya en la LGMDF, en su artículo 27, se tipifica el delito de desaparición forzada de la siguiente manera:

Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero.

A diferencia de lo que se señalaba en el Código Penal Federal, en la nueva ley se precisa que incluso los particulares, con anuencia de servidores públicos, podían cometer el delito de desaparición forzada. Además, se especifica el marco jurídico de actuación para la Comisión Nacional de Búsqueda y para el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; en consecuencia, el 16 de febrero de 2018, se emitió el Acuerdo A/13/18 por el que se crea la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada.

A nivel internacional como marco jurídico en la materia, tenemos principalmente dos cuerpos normativos: 1) la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y 2) la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Veamos en ambos casos qué debemos entender por desaparición forzada:

<i>Convención Internacional</i>	<i>Convención Interamericana</i>
<p>Artículo 2: A los efectos de la presente Convención, se entenderá por “desaparición forzada” el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de la libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupo de personas que actúan con la autorización, el apoyo o aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.</p>	<p>Artículo 2: Para los efectos de la presente Convención, se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.</p>

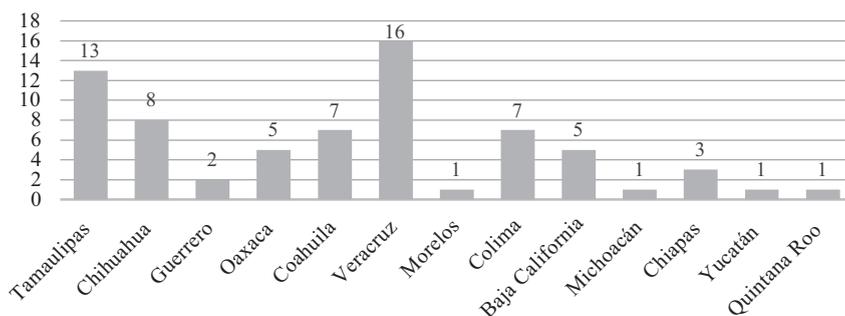
Como podemos apreciar, son pocas las diferencias en los conceptos que manejan la Convención Internacional y la Convención Interamericana. Básicamente, refieren y manejan conceptos que tratan de señalar la misma acción: arresto, detención, secuestro o cualquier forma de privación de la libertad. Ambas convenciones coinciden en que los agentes del Estado, o los particulares, cometen delito de desaparición forzada cuando se niegan a dar información que obstaculice la localización de las personas víctimas de este delito. De dichas Convenciones, México sólo ha suscrito y ratificado la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, el 4 de junio de 1994.¹⁷

El 27 de julio de 2007, el Estado mexicano fue enterado del informe de fondo emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), sobre el caso Rosendo Radilla Pacheco, quien fue detenido en el estado de Guerrero por el Ejército mexicano el 25 de agosto de 1974. El señor Rosendo Radilla Pacheco fue visto por última vez en dicha fecha en un cuartel cerca del poblado de Atoyac de Álvarez, en la

¹⁷ Como documento internacional adicional, México firmó y ratificó la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas el 18 de diciembre de 1992.

misma entidad federativa. Estos acontecimientos denunciados ante las instancias mexicanas correspondientes, y posteriormente ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), dieron lugar a la declaratoria de responsabilidad del Estado mexicano por la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco por parte de las Fuerzas Armadas Mexicanas, así como a la falta de investigación y sanción de los responsables. El Estado mexicano fue condenado, entre otros resolutivos, a adoptar diversas reformas legislativas pertinentes para adecuarlas a los estándares en la materia y a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. En el caso de desaparición forzada, desde 2011 hasta 2016, la entonces Procuraduría General de la República,¹⁸ a través de la Subdirección de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, reportó que en dicho periodo existieron 40 expedientes de investigación sobre el delito de desaparición forzada. Las víctimas que se derivan de los expedientes citados se encontraron distribuidas de la siguiente manera:

Número de personas víctimas de desaparición forzada por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Procuraduría General de la República, por medio del oficio SJA/DGAJ/02618/2016.

¹⁸ Cuando se hicieron las solicitudes de acceso a la información, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, se realizaron a la Procuraduría General de la República; sin embargo, a la fecha, esta institución se denomina Fiscalía General de la República.

En total, hubo 70 víctimas de desaparición forzada en un periodo de 5 años. Los estados con mayor número de víctimas por desaparición forzada fueron Veracruz y Tamaulipas.

Ahora bien, ¿qué sucede con las personas migrantes que fueron víctimas de desaparición forzada? La Fiscalía General de la República (FGR) reportó que entre los años 2014 al 2017, se encontraron las siguientes personas extranjeras víctimas de desaparición forzada:

Personas extranjeras víctimas del delito de desaparición forzada

<i>Concepto</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Estados Unidos	1	0	2	0
India	1	0	1	0

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Fiscalía General de la República, por medio del oficio FGR/UTAG/DG/001705/2019.

En un rango más amplio, de 2006 a 2016, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos reportó únicamente una queja por el hecho violatorio de desaparición forzada de personas, y con sujeto tipo migrante.¹⁹ Es decir, los datos señalados nos permiten estimar que existe un menguado índice de denuncias por delitos de desaparición forzada en el caso de las personas migrantes. Aparentemente, se podría concluir que el delito de la desaparición forzada tiene una baja incidencia y repercusión dentro de la población migrante en su tránsito por México. Sin embargo, organismos internacionales han advertido lo contrario:

También se ha informado de varios casos de migrantes en México que fueron capturados presuntamente por la policía federal, estatal o municipal o por personal de los servicios de migración y entregados a organiza-

¹⁹ Oficio 76826 emitido por la Dirección General de Quejas, Orientación y Transparencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través del Sistema de Gestión de ese Organismo Nacional, con los filtros de búsqueda “hecho violatorio: desaparición forzada” y “sujeto tipo: migrante”.

ciones delictivas que los retienen para cobrar un rescate, o secuestrados en las rutas migratorias conjuntamente por oficiales y miembros de organizaciones delictivas. En otros casos, se informa que las organizaciones criminales han capturado a migrantes con el apoyo, directo o indirecto, el consentimiento o la aquiescencia del Estado. La desaparición de 72 migrantes a finales de marzo de 2011 en Tamaulipas también correspondería a esta descripción. El GTDFI recibió múltiples testimonios de casos en que la privación de la libertad, aun pudiendo enmarcarse bajo el delito de desaparición forzada, es clasificada bajo delitos distintos, tales como el secuestro o el abuso de autoridad. En muchas otras ocasiones, los casos de desapariciones forzadas son eufemística y popularmente denominados como “levantones”. Adicionalmente, en múltiples casos, las personas son simplemente consideradas “extraviadas” o “perdidas” sin considerar que pudieron haber sido víctimas de una desaparición forzada, particularmente grupos como mujeres, menores y migrantes.²⁰

Asimismo, la CIDH ha manifestado en distintas ocasiones su preocupación por la vulneración de los derechos humanos de las personas migrantes en tránsito por México:

La Relatoría recibió el testimonio de migrantes que fueron secuestrados y lograron escapar, así como de personas que buscan a familiares que intentaron emigrar y de los cuales no tienen noticias desde hace meses e incluso años. En San Fernando, estado de Tamaulipas, la delegación visitó las terminales de autobús donde se registraron varios episodios de secuestros de personas en marzo de 2011. La delegación recibió a cientos de personas que se trasladaron desde El Salvador, Guatemala y Honduras en la Caravana Paso a Paso hacia la Paz, la cual estaba compuesta por 500 personas, entre ellas 150 familiares de migrantes desaparecidos

²⁰ Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias acerca de las Desapariciones Forzadas en el Contexto de Migración, 10. En <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Disappearances/StudyMigration_UnofficialSP.pdf>.

y migrantes que fueron secuestrados. Los testimonios recibidos revelan la tragedia de los migrantes en su tránsito por México.²¹

Dicho comunicado de prensa, así como los informes relacionados con el caso Ayotzinapa, desatacan la participación de autoridades ya sea por complicidad, colaboración y/o aquiescencia en la desaparición forzada de personas, dentro de las cuales suelen estar personas migrantes.

Por ello, es de suma importancia atender con mayor rigor metodológico, técnico y jurídico, las denuncias realizadas ante las autoridades federales, a fin de que se cuente con más información para detectar cuáles son los puntos institucionales que se deben fortalecer en la estructura de procuración de justicia y tener carpetas de investigación sólidamente integradas con apego a los principios de legalidad y debido proceso.

Hacia la construcción del Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas

Antes de ahondar en los alcances del Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas, es de suma importancia precisar que, desde nuestra perspectiva, la detención migratoria tendría que ser el último recurso del Instituto Nacional de Migración, como mecanismo para atender la migración irregular o gestionar los flujos migratorios. Es decir, la detención migratoria no debería ser la regla, sino una excepción ante un evento migratorio que amerite el aseguramiento de la persona. ¿Qué evento migratorio podría ameritar la detención de una persona? Únicamente actividades ilícitas o delictivas, es decir, una falta administrativa no podría ameritar una detención de más de 15 días como lo establece la Ley de Migración, y si es delito, entonces la detención ten-

²¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Observaciones preliminares de la Relatoría sobre los derechos de los migrantes en México de la CIDH a México* (2 de agosto de 2011), 8. En <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/ANEXO.82-11.pdf>>.

dría que llevarse a cabo bajo los supuestos jurídicos del proceso penal, pero nunca del migratorio.

Es de resaltar que, en septiembre de 2023, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional el plazo de detención de 15 días en las estaciones migratorias, ya que no es proporcional con el límite marcado de 36 horas, como lo señala el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para mejor instrucción, sugerimos revisar la tesis 1a./J. 111/2023 (11a.), en donde se podrán estudiar los argumentos y alcances de este criterio.²² En 2019, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos²³ señaló que la detención migratoria tendría que ser una alternativa y no una acción constante dentro de las políticas de actuación del INM. Retomamos algunas de sus consideraciones al respecto:

- 1) La condición de estancia no documentada es una responsabilidad de tipo administrativo que se debe sancionar con multa o hasta 36 horas de arresto.
- 2) Es una medida desproporcionada al tratarse de la privación de la libertad de una persona extranjera por encontrarse en contexto de migración no documentada.
- 3) Propician el riesgo de violaciones a los derechos humanos.
- 4) En muchas ocasiones, el tiempo de internamiento supera el plazo establecido por la ley.

Desde nuestro punto de vista, actualmente, la política migratoria del Gobierno de México prioriza la detención migratoria como la única vía posible para atender la migración irregular. En este sentido, queremos enfatizar que nuestra visión es que la detención migratoria debe ser el último recurso utilizado como mecanismo de la gestión migratoria. Bajo este supuesto, es que podemos comenzar a reflexionar sobre la importancia de un Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas.

La pregunta que planteamos en este momento es: ¿puede el Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas ayudar en el combate y la

²² En <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2027177>>.

²³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial. Situación de las estaciones migratorias en México. Hacia un modelo alternativo a la detención* (México: CNDH, 2019), 271.

eliminación de la desaparición forzada de personas migrantes? Nuestra respuesta es sí.

Consideramos que el RNPEMD puede ser una vía y herramienta en la búsqueda y localización de personas y, sobre todo, en la prevención de la comisión del delito de desaparición forzada. Veamos lo que dice la ley. El artículo 4º de la Ley Nacional de Registro de Detenciones señala: “El Registro forma parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública y tiene por objetivo prevenir la violación a los derechos humanos de la persona detenida, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, o la desaparición forzada”. Como se puede apreciar, el objetivo del Registro de Detenciones se identifica cabalmente con lo que buscamos: combatir la desaparición forzada. Hasta el momento, no existe un mecanismo para monitorear si un adecuado registro de personas detenidas ha ayudado a disminuir los índices de desaparición forzada, esto por muchas circunstancias complejas en el aparato burocrático de acceso a la justicia; sin embargo, es importante el principio de publicidad en las detenciones para la ubicación de las personas que son detenidas.

Como se ha mencionado, la lucha que el Estado mexicano ha realizado para combatir la desaparición forzada de personas ha visto pocos resultados, debido a la complejidad de acreditar el tipo penal, así como a la falta de confianza en las instituciones públicas encargadas de la procuración de justicia para las investigaciones respectivas. Sin embargo, el RNPEMD y su legislación podrían proporcionar algunos criterios para prevenir la desaparición forzada, ya que establecerían límites jurídicos en el actuar de las autoridades migratorias que realizan labores de detención, en este caso, del Instituto Nacional de Migración. El RNPED tendría que seguir la misma estructura que el ya existente Registro Nacional de Detención, y se registraría por los mismos principios: disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, eficiencia, honradez, lealtad, imparcialidad, proporcionalidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y responsabilidad en el tratamiento de datos personales. Estos principios ya se encuentran contemplados en el artículo 7 de la Ley Nacional de Registro de Detenciones y se aplican al Registro Nacional de Detenciones. Para el caso de la RNPED, consideramos que puede ir en la misma ruta en los protocolos, lineamientos, plazos y demás figuras jurídicas del Registro Nacional de Detenciones y ahora adminicular-

las con las actividades que realiza el Instituto Nacional de Migración en el momento de realizar las detenciones migratorias.

En este punto, es preciso ahondar en un dilema legislativo: la Ley de Migración no contempla la “detención migratoria”. La fracción XXIV del artículo 3° de la Ley de Migración señala lo siguiente: “Para efectos de la presente Ley, se entenderá por presentación: a la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno”. La presentación o alojamiento al que se refiere esta fracción de la Ley de Migración no es otra cosa que la detención de personas migrantes y la posterior privación de su libertad en los espacios denominados Estaciones Migratorias, que son centros de detención migratoria: “Otra expresión metafórica con uso eufemístico es *alojar*, *alojados*, etc., también empleado por la LM (2011), para referir al hecho de la privación de la libertad que experimentan los migrantes al ser conducidos a la estación migratoria”.²⁴ En efecto, coincidimos con el profesor Torre Cantalapie-
dra sobre detectar eufemismos que hace la autoridad migratoria para referirse a la detención migratoria, como “presentación”.

Encontramos, pues, una disyuntiva de carácter nominativo, toda vez que la Ley Nacional de Registro de Detenciones señala en su artículo 8° transitorio:

El Congreso de la Unión contará con un plazo de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las reformas necesarias a la Ley de Migración, con el objetivo de crear un registro de personas migrantes detenidas que cuente con las mismas garantías procesales, de protección y de seguridad que las previstas en la presente Ley.

Como se puede apreciar, en la Ley Nacional de Registro de Detenciones, el Estado mexicano acepta explícitamente que el Instituto

²⁴ E. Torre Cantalapie-
dra, “Uso de eufemismos en los discursos del Instituto Nacional de Migración sobre la migración en tránsito por México”, *Andamios* (2019): 401.

Nacional de Migración realiza labores de detención migratoria, aunque la Ley de Migración no lo considere así.

En este sentido, es pertinente reflexionar en una ambigüedad que señala la Ley Nacional de Registro de Detenciones en el mismo artículo 8° transitorio: “crear un registro de personas migrantes detenidas”. Este artículo transitorio no especifica si las personas detenidas a las que se refiere son las que se encuentran en las Estaciones Migratorias o en los Centros Penitenciarios.

Actualmente, el único mecanismo que existe para que las organizaciones de la sociedad civil, defensores y defensoras, así como personas en lo general, puedan localizar a una persona que ha sido detenida por el Instituto Nacional de Migración y llevada a una Estación Migratoria, es a través de una solicitud de gestión al Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración.²⁵ Sin embargo, este mecanismo no siempre resulta efectivo, en virtud de que no está reglamentado o señalado en alguna normatividad que permita contar con la certeza en la agilidad de los procesos y en la facilidad para acceder a la información que soliciten las organizaciones defensoras de derechos humanos, acorde a temporalidades definidas en cuerpos normativos especializados.

Hemos reflexionado sobre la problemática de la desaparición forzada de personas migrantes en México y las implicaciones de un Registro Nacional de Personas Migrantes Desaparecidas. Pasemos ahora al estudio de la protección de datos personales en la detención migratoria, ya que éste es uno de los puntos en los que nos interesa ahondar y revisar, a fin de conocer con mayor detalle el alcance legislativo sobre estos dos elementos: detención migratoria y datos personales.

²⁵ El Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (CCINM) es un órgano de carácter consultivo y de apoyo, cuyo objetivo es emitir opiniones, brindar asesoría y proponer acciones específicas en materia de política migratoria, fungiendo como una plataforma de diálogo formal entre la sociedad civil y el INM. El CCINM se encarga de formular propuestas, intercambiar opiniones, proponer acciones de coordinación con las entidades federativas y de concertación con organizaciones de la sociedad civil, academia y otros actores relevantes. En <<https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/consejo-ciudadano-del-instituto-nacional-de-migracion>>.

Protección de datos personales y detención migratoria

Como se ha mencionado, el RNPED podría seguir la misma ruta para su implementación que el Registro Nacional de Detenciones. En cuanto a datos personales, la Ley Nacional de Registro de Detenciones señala un capítulo específico para el tratamiento de datos personales de las personas detenidas. El capítulo III de la Ley Nacional del Registro de Detenciones contiene dos artículos relacionados con la protección de datos personales, que a la letra señalan:

Artículo 9. El tratamiento de los datos personales de la persona detenida por parte de los sujetos obligados que deban intervenir en la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de información del Registro, deberá sujetarse a las obligaciones que la normatividad aplicable le confiera en materia de protección de datos personales. Todo tratamiento de datos personales deberá estar justificado por finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas, relacionadas con las atribuciones que la normatividad aplicable les confiera.

Artículo 10. El sujeto obligado que intervenga en la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de la información que integra el Registro, deberá adoptar las medidas necesarias para mantener exactos, completos, correctos y actualizados, los datos personales en su posesión. Se presume que son ciertos los datos personales cuando éstos son proporcionados directamente por la persona detenida hasta en tanto se acredite lo contrario.

Como se puede apreciar, estos dos artículos detallan las condiciones de protección de los datos personales de quien se encuentre en situación de detención; sin embargo, no son muy amplias las especificaciones sobre la protección de sus datos personales.

Es importante precisar que la protección de los datos personales de los migrantes en situación de detención debe regirse bajo los mismos estándares de protección de datos que para todas las personas. En el numeral decimoprimer de los Lineamientos para el Funcionamiento,

Operación y Conservación del Registro Nacional de Detenciones, se señala lo siguiente:

En todo momento, los datos personales de las personas físicas identificadas o identificables estarán sujetos a lo dispuesto por la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, los Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público, así como a los supuestos de confidencialidad establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y las demás relativas y aplicables en la materia, con la finalidad de proteger los datos de las personas detenidas.²⁶

La problemática que detectamos en la recolección de datos personales en el momento de la detención y el aseguramiento de personas migrantes es que el Instituto Nacional de Migración se encuentra regido también bajo el esquema de seguridad nacional. Por lo anterior, encontramos la primera limitante, misma que está contemplada en el artículo 06 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados: “El derecho a la protección de datos personales solamente se limitará por razones de seguridad nacional, en términos de la ley en la materia, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros”. Como se puede apreciar, bajo la figura de seguridad nacional, la protección de los datos personales de personas migrantes tendría una modalidad más restrictiva y, por tanto, más discrecional, al permitirle al Instituto Nacional de Migración un margen amplio de discrecionalidad al no tener mecanismos para el ejercicio de los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación u oposición). Tal es el caso de lo señalado en el artículo 72 de la misma Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, que a la letra dice: “El responsable podrá realizar transferencias de datos personales sin necesidad de requerir el

²⁶ Lineamientos para el funcionamiento, operación y conservación del Registro Nacional de Detenciones. En <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5579606&fecha=22/11/2019#gsc.tab=0>.

consentimiento del titular, en los siguientes supuestos: IX. Cuando la transferencia sea necesaria por razones de seguridad nacional”. Ahora, si revisamos la Ley de Seguridad Nacional, en este ordenamiento jurídico, no se advierte una ruta de protección sobre datos personales y mucho menos de personas migrantes.

Las estaciones migratorias, como espacios en donde se encuentran detenidas las personas migrantes, son consideradas como unidades o lugares de seguridad nacional. A la fecha de elaboración del presente documento, no es posible saber en tiempo real cuántas personas migrantes están detenidas en todas las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración en el país; esto debido a que no existen mecanismos públicos que permitan conocer el número real o la ubicación de las personas migrantes detenidas. Esto es más complicado de lo que parece: el único medio posible es a través de la Plataforma Nacional de Transparencia,²⁷ cuando se realice alguna solicitud de acceso a la información en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo cual, en efecto, no sería en tiempo real, sino acorde a los tiempos que marca la ley y las restricciones mismas.

La plataforma de almacenamiento con que cuenta el Instituto Nacional de Migración para concentrar los datos de las personas migrantes detenidas es el Sistema de Control de Aseguramientos y Traslados en Estaciones Migratorias (SICATEM), el cual es administrado por la Dirección General de Control y Verificación Migratoria. Empero, no es posible acceder a esta plataforma o sistema de forma pública si no es, como se señaló, a través de una solicitud de transparencia o por requerimiento de la autoridad competente. Esperar el proceso de acceso a la información, en ninguna forma, podría ayudar a la pronta localización de la persona migrante detenida, ya que el SICATEM es restringido bajo el principio de la protección de datos personales y de la seguridad nacional.

La pregunta que se deriva de lo anterior es: ¿cómo garantizar la protección de los datos personales de migrantes que se encuentran en detención si están bajo un esquema de seguridad nacional?

²⁷ En <<https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>>.

Los esfuerzos por mantener un control seguro, apegado a criterios constitucionales y convencionales de protección de datos personales en la detención migratoria, bien podrían retomarse bajo las recomendaciones que ya se han hecho en detenciones derivadas de procesos penales; por ejemplo, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias recomienda que

[...] se fortalezca el registro de detención para garantizar que sea permanentemente actualizado y armonizado con otras bases de datos para monitorear la localización física de las personas detenidas, incluyendo controles estrictos sobre las autoridades responsables del registro de las detenciones y la imposición de sanciones adecuadas para aquellos que no lo hagan.²⁸

Estos criterios desarrollados por el Grupo de Trabajo podrían aplicarse en los protocolos de atención a personas migrantes que han sido detenidas, de lo cual se derive un Registro que sea público y accesible para cualquier persona interesada, tal como lo señala la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Como se mencionó en páginas anteriores, el objetivo básico de un Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas es localizar a una persona detenida por el Instituto Nacional de Migración, garantizar que las condiciones de detención migratoria hayan sido dentro del tiempo legal establecido y, de esta forma, tener un monitoreo objetivo del lugar de ubicación de la persona. Sin embargo, si el INM está incluido en un esquema de seguridad nacional, ¿es posible que se pueda acceder a la información de la persona? No está del todo claro, ya que el acceso a la información, así como el derecho de protección de datos personales, se encuentra limitado a lo que se señale en un esquema de seguridad nacional.

²⁸ Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C., *Protocolo de Control de Detenciones para la Protección de los Derechos Humanos en el Sistema Penal Acusatorio* (México: INSYDE, 2016), 130.

Adicional a lo anterior, otra problemática que se detecta en la detención migratoria y la protección de datos personales es que la creación del Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas necesariamente conlleva una armonización entre la Ley de Migración y la Ley Nacional del Registro de Detenciones, la cual, en su artículo 5, señala lo siguiente: “La Secretaría contará con un Sistema de Consulta de Registro que permita, a través de herramientas tecnológicas, consultar una versión pública de la información de las detenciones practicadas por las instituciones de seguridad pública, conforme a la normatividad aplicable”. ¿Cómo armonizar versiones públicas de datos de personas migrantes detenidas cuando al mismo tiempo el INM se tiene que regir bajo un esquema de seguridad nacional?

Veamos lo que nos señalan los Principios Globales sobre Seguridad Nacional y el Derecho a la Información (Principio de Tshwane):

El acceso a la información, al facilitar el escrutinio público de los actos del Estado, no sólo previene abusos por parte de funcionarios públicos, sino que además permite que la población intervenga en la definición de las políticas del Estado y, por ende, constituye un elemento clave para la preservación efectiva de la seguridad nacional, la participación democrática y la formulación de políticas sólidas.²⁹

Como podemos apreciar, de acuerdo con los Principios Thswane, se hace hincapié en la importancia de transparentar el ejercicio de la actividad administrativa, en este caso, insistir en la transparencia de los procesos administrativos de aseguramiento y alojamiento de personas migrantes (detención), actividad que realiza el Instituto Nacional de Migración bajo criterios discrecionales y arbitrarios.

Al momento de realizar este trabajo de investigación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acorde a su comunicado 19/2023 de fecha 24 de enero de 2023, informó de acciones de inconstitucionalidad

²⁹ Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información. Principios de Tshwane. En <[https://www.justiceinitiative.org/uploads/eecb593a-d6f8-4dfa-b3cd-0d3f671a626c/tshwane-espanol-10302014%20\(1\).pdf](https://www.justiceinitiative.org/uploads/eecb593a-d6f8-4dfa-b3cd-0d3f671a626c/tshwane-espanol-10302014%20(1).pdf)>.

promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley Nacional de Registro de Detenciones, ya que, según el organismo constitucional autónomo, el Congreso de la Unión fue omiso al no prever las acciones que se llevarían a cabo cuando ocurran hechos que afecten o pongan en riesgo la seguridad en el almacenamiento de datos. Un punto que se derivó de esta discusión versó sobre si las Fuerzas Armadas se encuentran obligadas a dar parte del aviso policial para su registro en la base de datos. Al respecto, la SCJN informó: “si bien la Fuerza Armada permanente no está obligada a dar aviso de la detención a una autoridad policial para que ésta genere el registro, no implica que éste no se lleve a cabo, pues dicha Fuerza Armada permanente es la que debe efectuarlo de manera directa o indirecta, por lo cual deberá disponer de cuentas de acceso a la base de datos”.³⁰ Esta argumentación nos interesa en el presente trabajo, porque no hay que pasar por alto que la Guardia Nacional, como cuerpo de seguridad de carácter más militar que civil, también realiza detenciones migratorias, por lo que los mecanismos de control y protección de datos personales no sólo deben incluir al Instituto Nacional de Migración, sino a la Guardia Nacional, y obligar a las autoridades a que se apeguen al marco normativo, a fin de que el Registro Nacional de Personas Migrantes Detenidas cumpla con su cometido: combatir la desaparición forzada de personas migrantes.

Conclusiones

En el presente texto ahondamos en la reflexión académica de las implicaciones y la necesidad de contar con un Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas. Esto nos llevó a analizar los retos de la armonización entre varias leyes, con el fin de contar con los estándares mínimos de garantía en la protección de los datos personales de migrantes que han sido detenidos por el Instituto Nacional de Migración.

³⁰ En <<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7205>>.

Consideramos que este ejercicio de reflexión es relevante, ya que partimos de la hipótesis de que el Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas podría ser un instrumento que serviría para reducir las condiciones que permiten la desaparición forzada de personas migrantes. Sin embargo, en el camino de nuestro análisis, se desarrolló una problemática medular: la seguridad nacional.

La colisión entre el derecho de acceso a la información, la protección de datos personales y la seguridad nacional, en tema de detención de personas migrantes, ha llevado a plantear nuevos retos no sólo a nivel legislativo, sino también ético y político.

El actual Registro Nacional de Detenciones permite el acceso a los datos abiertos por procedimientos penales o por procedimiento administrativo sancionador; no obstante, en ninguno de los casos estos procedimientos se rigen bajo un esquema de seguridad nacional. En cambio, la detención migratoria, el procedimiento administrativo migratorio y, en general, la política migratoria de México, están sujetos a lineamientos de seguridad nacional, por lo que esto repercutiría en la administración de datos personales.

Con lo anterior, queremos señalar que la creación del Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas llevaría a un choque entre aspectos jurídicos, éticos y políticos: la migración irregular no es un delito, pero se rige por un esquema de seguridad nacional; el acceso a la información es un derecho, pero estaría limitado por el esquema de seguridad nacional, y cuál sería la ponderación para acceder a datos de personas detenidas en un proceso penal y otras en un proceso migratorio.

El acceso a datos, sobre todo personales, requiere altos estándares de protección a fin de que su almacenamiento, uso y disposición sean acordes a los lineamientos internacionales, se salvaguarden los derechos de las personas migrantes detenidas y, al mismo tiempo, se pueda garantizar su ubicación.

Finalmente, se retoma de nueva cuenta el artículo 8º transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones que, a la letra, señala:

El Congreso de la Unión contará con un plazo de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las reformas necesarias a la Ley de Migración, con el objetivo de crear un registro de perso-

nas migrantes detenidas que cuente con las mismas garantías procesales, de protección y de seguridad que las previstas en la presente ley.

Consideramos que este artículo transitorio no especifica si se refiere a las personas migrantes detenidas en estaciones migratorias o en centros penitenciarios, ello porque la Ley de Migración en ningún momento considera que el Instituto Nacional de Migración realiza “detenciones”, sino que son aseguramientos y alojamientos; en consecuencia, habría nuevamente una incertidumbre o conflicto de aspectos jurídicos porque se habla de detención migratoria, pero no sobre qué autoridad es la que realiza estas detenciones.

Existe una urgencia no sólo de crear un Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas, sino de cambiar la dinámica de protección de datos personales de migrantes, sobre todo por el aspecto radicado en la seguridad nacional. Cualquier esfuerzo en avanzar en la protección de los derechos humanos, como lo es el derecho a la protección de datos personales, requiere un cambio en la gobernanza migratoria para poder llevar a cabo su ejecución ya no desde la seguridad nacional, sino desde el ámbito humanitario. Sin lo anterior, todo esfuerzo en modificar o cambiar la política migratoria de protección de datos personales será poco fructífera y sin un impacto positivo viable a largo plazo.

BIOMETRÍA Y DERECHOS HUMANOS: DISCUSIONES Y PERCEPCIONES EN COLOMBIA Y MÉXICO

Fernando Neira Orjuela

Introducción

Dada la complejidad que encierra la relación de las tecnologías biométricas con la protección de datos y los derechos humanos, resulta de vital importancia mostrar las percepciones que tienen las entidades de los gobiernos, así como las diferentes organizaciones civiles y religiosas que se vinculan directa o indirectamente en la captación y el procesamiento de los datos personales de los migrantes.

El presente documento es una parte del trabajo de campo realizado en el marco del proyecto “Las políticas de control fronterizo y el uso de programas biométricos: el caso de Chile, Colombia y México”, financiado por el PAPIIT-DGAPA de la UNAM. Su objetivo es mostrar las opiniones que tienen tanto la parte gubernamental como las organizaciones civiles sobre la relación de la biometría con la protección de datos y los derechos humanos, para lo cual se tomó como referencia el caso de Colombia y México. Estas opiniones adquieren gran valor porque son de organizaciones que trabajan día a día con la población migrante para atender sus problemas, y, en particular, porque trabajaron de cerca en la captación de información biométrica para la construcción de las bases de datos.

Es importante señalar que para la elaboración de este escrito no fue fácil obtener información de actores del gobierno e incluso de algunas organizaciones civiles, quienes en distintas ocasiones se negaron a proporcionarla; los primeros, argumentando temas de seguridad nacional, y las segundas, por poco conocimiento o por la simple negativa de abordar el tema. Esto explica, en parte, que existan más testimonios colombianos respecto de los mexicanos, además de que, en el segundo caso, cuando se empezó a escribir este libro, apenas se estaba desarrollando el trabajo de campo de las organizaciones en México.

Con la intención de dejar hablar a los protagonistas, metodológicamente, se decidió que en el documento se diera voz principalmente a los entrevistados, antes que hacer análisis a profundidad de dichos relatos, si bien es cierto que se buscó mantener una secuencia explicativa de los principales aspectos que se quisieron mostrar con los testimonios. Para su presentación, el texto se divide en dos partes: la primera donde se muestran las percepciones institucionales en Colombia y la segunda donde se presentan las de México.

Colombia

Las opiniones gubernamentales

En Colombia la institución que se encarga del manejo de los temas migratorios es Migración Colombia, entidad suscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores. Tiene como misión ejercer control como autoridad migratoria a ciudadanos nacionales y extranjeros en el territorio colombiano de manera técnica y especializada, brindando servicios de calidad en el marco de la Constitución y la ley.

Dada la importancia de Migración Colombia como autoridad migratoria, se intentó hacer entrevistas con distintos funcionarios de esta institución, pero sólo fue posible tener la opinión de un funcionario¹

¹ Es importante señalar que para esta entrevista el funcionario no autorizó dar su nombre ni que se grabara, por lo que las citas referidas son las notas de dicha conversación.

encargado del sistema biométrico BIOMIC, que se utiliza para el control biométrico de la migración.

Al indagar con esta persona sobre el tipo de programa que se usa para el control migratorio, hizo alusión al programa BIOMIGRA que, según sus palabras, “fue diseñado por ellos con asesoría internacional e incluso se utiliza en otros países de la región, y que busca optimizar el ingreso a territorio colombiano, a la vez que pretende ser un mecanismo de verificación de identidad”. Planteó que esta tecnología está centrada en la identificación del iris, “lo que da mayor confianza por ser este un patrón físico humano que no cambia con el tiempo, dando mayor certeza de identificación humana”.

Una pregunta importante fue la opinión de ellos como gobierno en torno a la violación de los derechos humanos con estas tecnologías. En ese sentido, el funcionario señaló enfáticamente que “¡no! No se viola ninguno de los derechos humanos, en la medida en que el Gobierno Colombiano se ha comprometido a nivel internacional en la firma de unos acuerdos que precisamente tienen como principio: la protección de los datos y la protección de los derechos de estas personas”.

Por el contrario, señaló cómo lo que ellos hacen en Migración Colombia en la construcción de esas bases de datos de migrantes es para bien, pues “la captura de información ayuda en el sentido de que se puedan hacer valer sus derechos en territorio colombiano, para que tengan acceso a salud, educación y opciones laborales, por lo cual estas bases de datos contribuyen precisamente a generar las condiciones para que no se vulneren los derechos humanos de las personas”.

Otro tema del cual se consultó al funcionario fue si existen varias bases de datos relacionadas sobre migrantes y si se cotejan entre sí, a lo que refirió que “no, no existe ese cotejo y desconozco si se da con otras bases de datos”. Enfatizó en el hecho de que ellos no tienen acceso a la información de las bases de datos, “pues esa información sólo es exclusiva de Migración Colombia, que es la encargada de analizar esas bases de datos y todo lo que tiene que ver con las mismas”.

Sobre si el gobierno colombiano recibe algún apoyo internacional para la construcción de esas bases de datos, refirió:

Se cuenta con el apoyo que brinda la agencia alemana GIZ en relación con el *hardware*, el *software* y con el financiamiento para la compra

de estas herramientas que son muy costosas, que toman mucho tiempo. Asimismo, apoyan en las fronteras en términos de regulación, en términos de integración, de convivencia y de evitar violencia, que son como cuatro aspectos en los cuales buscan tener incidencia en términos de institución.

Al indagar si los migrantes pueden tener acceso a la información que contienen esas bases de datos, indicó que sí y que “incluso se hacen procesos de ajuste de información, que los mismos migrantes vienen a actualizar datos, a traer nuevos probatorios de lo que tiene que ver con su historial judicial o sus antecedentes y, en esa medida, ellos aportan nueva información”. También señaló que, con toda esta información, “se busca contribuir en las mejores condiciones de los migrantes y que eso favorezca su proceso de integración”.

Cuando quisimos identificar si estas bases de datos inciden en que se dé algún tipo de discriminación de los migrantes con relación a la población nacional, o sea, con los colombianos, refirió que “no; por el contrario, para muchos colombianos que se levante esta información es muy importante, dado que permite saber quiénes son, de dónde vienen, y eso permite tener una mayor tranquilidad con la presencia de los migrantes en territorio colombiano”.

En general, lo que se observó en las respuestas del funcionario de Migración Colombia es que estuvieron encaminadas a señalar que todo está bien, que lo que hace la institución con el uso de tecnologías biométricas para identificar a migrantes se hace conforme a las normas nacionales e internacionales, que no se viola ningún derecho humano de los migrantes. Desafortunadamente, no fue posible obtener otros testimonios de instituciones del Estado colombiano relacionados con migración; sin embargo, es de suponer que desde la óptica del gobierno todo se ha hecho bien. Ahora miremos lo que dijeron las organizaciones civiles.

El posicionamiento de las organizaciones civiles

Se realizaron entrevistas con diversas organizaciones civiles, quienes dieron su opinión sobre lo que pensaban sobre estas tecnologías bio-

métricas. En general, todas las organizaciones consultadas manifestaron conocer o saber sobre la existencia y el funcionamiento de estas tecnologías. Dado que fueron varias las organizaciones que nos atendieron, se decidió para la presentación de este apartado contrastar su posicionamiento en función de las preguntas formuladas a todas ellas.

Un primer cuestionamiento que se hizo fue ¿qué piensan de las tecnologías y programas biométricos? En ese sentido, se hicieron comentarios como los siguientes:

Pienso ampliamente que son muy útiles porque ayudan a que se le haga frente a delimitar las brechas de la no autenticidad de los procesos (funcionaria del Centro Transitorio de Solidaridad Maicao-Colombia).

Sí los conozco. Nosotros, desde la pastoral social, actualmente nos encontramos desarrollando un proyecto de eso en compañía de las Naciones Unidas para los refugiados y emigrantes, en el cual estamos implementando y apoyando el proceso de formación y de registro biométrico que están haciendo de los migrantes venezolanos (funcionario de la Pastoral Social Maicao-Colombia).

Otra organización que trabaja con el programa VISIBLE, donde la entrevistada pidió no ser identificada, señaló:

Bueno, el programa como tal para huella y toma datos me parece una muy buena alternativa, dado que para nosotros ya no es simplemente el documento. Mostramos el documento como tal y se sabe que lo puede tener cualquier persona; igual con el número de cédula, cualquier persona. Mientras que con la identificación de huella, pues uno va directo y así la persona como tal se identifica con su huella (funcionaria que trabaja en el Programa Visible).

Es necesario señalar que, al igual que esta organización, muchas otras en el territorio nacional apoyan al gobierno colombiano con el registro de migrantes, usando las tecnologías biométricas:

Me parece muy bueno su uso porque parte de la intención de qué es lo que pueda tener este registro como tal, o esa información base, para

conocer el tema de cuántos migrantes se encuentran actualmente en Colombia. En Colombia, la frontera, especialmente con Venezuela, es muy permeable; es el caso de la Guajira, donde tenemos aproximadamente 240 kilómetros de frontera y la mayoría son pasos ilegales o lo que llamamos aquí trocha. Entonces, de todo este flujo migratorio y subregistro que no se tiene de parte de migración es que entra este proceso biométrico de regularización en el país y que nos permite saber a ciencia cierta con cuántos migrantes contamos en estos momentos (funcionario de la Pastoral social Maicao-Colombia).

La GIZ es la organización que hace parte de la Cooperación Alemana en Colombia y en temas de migración. Se dedica, entre otras cosas, a la aportación del *hardware* para la captura de información biométrica. Según la persona entrevistada de esta entidad, han colaborado:

[...] en mecanismos *hardware* de captura, es decir, las *booking*, y nosotros también hemos apoyado en lo que tiene que ver con el aparato logístico, es decir, las camionetas, los *tráilers*, que van a los territorios para recolectar la información (funcionario GIZ Cúcuta-Colombia).

Cuando el gobierno colombiano promulgó el Programa Temporal de Migrantes para la población venezolana, solicitó la Cooperación Alemana para que apoyaran las diferentes fases del proceso. Entonces,

[...] es ahí cuando la GIZ entra en diálogo y empieza a hacer el proceso para las compras. Esto no ha sido de la noche a la mañana. La tarea ha sido lenta, pero contundente, en el sentido de que como son aparatos y tecnología de alto nivel, las compras no se hacen en Bogotá, en el Lago, en San Andresito. [Para] eso hay que hacer una licitación internacional que garantice no solamente un *hardware* que reúna las condiciones, sino un *software* que también permita eso. El gobierno nacional se ha encargado en lo que tiene que ver con el manejo del *software* y el *hardware*, y a nosotros nos pasa los requerimientos, es decir, las características del producto, y lo que hacemos es a nivel internacional, le generamos la compra y le hacemos la entrega (funcionario GIZ Cúcuta-Colombia).

Esta organización alemana ve como positiva la implementación de estas tecnologías biométricas porque se están usando “para el control migratorio y eso para nosotros es bueno, ya que el gobierno colombiano está avanzando en seguridad de la información y nos deja un poco tranquilos” (funcionario GIZ Cúcuta-Colombia).

Otra pregunta importante que se hizo fue respecto a qué inconveniente o problema consideraban que había y cómo se podía perjudicar a la población migrante con este tipo de tecnología biométrica. Por un lado, había organizaciones para quienes el problema era muy específico:

De cierta manera, esta pregunta quiero responderla con base en una experiencia, pues tuvimos a una persona con condición de discapacidad que tiene ausencia de sus dedos de la mano derecha. Pese a esta discapacidad, no se pudo llevar en primera instancia su proceso de biometría; sin embargo, luego de un proceso, se llevó a cabo la determinación de si podía pasar por esta biometría haciendo uso de sus otras huellas dactilares, pero en primera instancia nos dimos cuenta de que era una brecha que estaba existiendo para que los migrantes pudieran tener acceso a lo que era este beneficio (funcionaria del Centro Transitorio de Solidaridad Maicao Colombia).

Por otra parte, señala la funcionaria de esta organización, hay preocupación con la información que se brinda y la desconfianza de algunos migrantes por darla.

Nos hemos dado cuenta de otros problemas. Se ha notado, por ejemplo, en números telefónicos. Si en el momento lo necesitan para que les llegue un código, ellos buscan a un vecino, un primo, un familiar cercano. Nos hemos dado cuenta de que este mismo número de teléfono se relaciona con varias personas o varias familias, y pues esto impide o afecta la información. Cuando en su momento queremos llamar a esa persona en específico, ahí inmediatamente existe una delimitante, y no podemos llegar hasta ellos. Ellos, los migrantes, aunque han tenido dificultades, no se muestran reacios al aviso de privacidad personal, pues están ávidos de tener ese registro aquí en Colombia, y por tener esa identidad podrían entonces dar toda información que les solicitan. Pero también en muchas ocasiones sí... Pero también nos hemos encontrado con muchas

personas, en diferentes poblaciones, que están muy reacias a ofrecer o facilitar sus datos personales, porque ellos dicen que esos datos los vamos a utilizar en beneficio de nosotros, no en un beneficio para ellos. Entonces también ha sido una delimitante todo este proceso (funcionaria del Centro Transitorio de Solidaridad Maicao-Colombia).

Para otras organizaciones, los problemas tienen que ver con las distancias y las dificultades de internet.

Del tema biométrico, pues como lo están manejando aquí en Colombia, yo considero que se debe de pronto generar más accesibilidad hacia las personas de aquí que son el objeto de esta biometría. Porque si lo vemos así, el objetivo como tal de los procesos biométricos que están dando es poder establecer el permiso temporal de permanencia en Colombia. Pero qué pasa, que dentro del proceso no se da rápido este paso que se requiere, que se necesita, para que ese objetivo final se tenga. Entonces por esa razón, pues yo considero que esta es una de las falencias que tiene este proceso biométrico. Coloco un ejemplo: aquí tenemos muchos migrantes en La Guajira y pues reconocemos que por la iglesia y por la cosmovisión del apartamento muchas veces las personas viven en rancherías, entonces esos procesos biométricos en esos lugares apartados no se brindan... Pues si lo ponemos desde el caso del internet, es lo de menos, porque los procesos biométricos de migración como tal no requieren internet. Pero si nos vamos más allá de zonas como Bolivia, reconociendo que es el municipio más grande que tiene La Guajira, no tiene esa cercanía. Porque las rancherías no tienen esa disponibilidad de que les lleguen esos procesos biométricos que se están brindando. Entonces, ahí generamos un principio de desigualdad y ese principio de desigualdad es lo que contempla nuestra Constitución que no se puede negar como un derecho fundamental (funcionario de la Pastoral social Maicao-Colombia).

Se plantean también dificultades con temas como el de las pruebas sumarias y los probatorios respectivos:

Lo que sí ha faltado, y es en donde estamos nosotros apoyando en este proceso, es que en las comunidades, por medio de los socios, obtengan

capacidades para las pruebas sumarias. Por ejemplo, qué tienen que presentar para que la información que les vayan a solicitar ya la traigan un poco, que sepan de antemano para qué, que no los tome por sorpresa la cantidad de información que tiene el pre-registro. Entonces, en esa forma, en ese orden de ideas, en nuestros proyectos, con nuestros socios, lo que se hace es un adiestramiento de las personas para que, cuando se enfrenten de alguna manera, por así decirlo, en la entrevista tengan la información clara y puedan rápidamente agilizar ese proceso, que es el de la toma de datos y de la entrega de pruebas sobre su estadía en territorio colombiano (funcionario GIZ Cúcuta-Colombia).

Otras organizaciones, por su parte, no ven problemas con estas tecnologías: “ya lo mejoraron. Anteriormente, cuando iniciamos, se tomaban las huellas, se demoraba cuando el usuario venía y pedía el nombre, pero ya lo mejoraron y ahora sí funciona bien” (funcionaria que trabaja con el Programa Visible).

Para otras, como la Organización Justicia, el problema del uso de estas tecnologías tiene que ver con las leyes existentes:

Como lo hemos trabajado desde el equipo de migración sí nos preocupa, pues en Colombia en particular, existe una ley de protección de datos que dice que los datos biométricos no se deben recolectar; ésa es como la regla general (funcionaria de la Organización Justicia de Bogotá).

Para una funcionaria de la Clínica Jurídica de la Universidad de los Andes, las dificultades que observa tienen que ver con el acceso a esa información recopilada:

Una preocupación grande que tenemos es ¿cómo se manejan estos datos? Porque, entre otras, capturan un montón de información que está tremendamente conectada. Pero la persona ni siquiera tiene acceso a esa información, y cuando le niegan a una persona, por ejemplo, el permiso por protección temporal en este estatuto, la persona nunca sabe, aquí dice, que se recoge todo de la persona, capturan todos sus datos biométricos. Porque además es un requisito para obtener el permiso. Pero, por

supuesto, uno nunca tiene derecho a conocer esa información (funcionaria de la Clínica Jurídica de la Universidad de los Andes de Bogotá).

La otra dificultad que señala esta misma persona tiene que ver con el tema normativo:

Aquí hay una cosa, y es que, en la norma, por ejemplo, quedó que si la autoridad cuenta que la persona mintió o dio una información que no es, pues eso va a tener un efecto adverso y es motivo de cancelación del permiso. Pero hay una cosa muy problemática, y es que, por ejemplo, yo dije que yo me llamo Carolina Moreno y no digo que soy Velázquez, sino Vázquez, o incluso queda como un error y después la autoridad administrativa me va diciendo: “pero es que usted era Velázquez y usted no lo dijo, entonces le cancelo el permiso”. Pero nunca te van a decir por qué te lo cancelan. Es decir, la administración migratoria tiene una información conforme a la cual va a tomar decisiones que nunca te van a decir por qué las tomó. Simplemente te cancelan el permiso, te deportan y te expulsan, o te dan un tiempo para que tú salgas. Entonces, ahí es muy difícil porque debido al proceso, yo no sé cuál es la información con la que tú estás tomando la decisión. Puede ser que tu información ni siquiera sea verdad. Lo que se dice es que se cometió una falsedad o que yo cometí o emití un documento falso o información que no es y tomas una decisión en detrimento mío y, en ese sentido, ya emití escrito. En ese sentido, eso incluso va en contra de las reglas mismas del derecho básico del derecho administrativo. Y cuando la administración percibe que le han mentido (lo digo coloquialmente, un gol por posible falsedad) y ella no es autoridad penal, no puede decir que hay un delito de falsedad. ¿Qué tiene que hacer? Oye, investigue porque parece que esta persona me dijo que se llamaba x, y o dijo que era menor de edad y resulta que era mayor de edad, lo que fuera, pero no puede la administración de manera directa tomar decisiones y eso es un problema delicado (funcionaria de la Clínica Jurídica de la Universidad de los Andes de Bogotá).

Cuando les preguntamos a las organizaciones cómo afecta la protección de datos personales a estos programas tecnológicos, las personas entrevistadas señalaron varias cosas. Por un lado, están las que manifestaron preocupación por el tema del consentimiento informado:

Bueno, con respecto a la información que se guarda en la página de Migración Colombia, es sin el consentimiento de la persona, pues ellos no pueden acceder a la información ni a ninguna actualización de ninguna clase, que sepan si lo van a utilizar pronto para otro programa ni para nada. Sí, sin la autorización previa de la persona porque es una plataforma que se maneja simplemente con la clave y contraseña solamente, que el mismo usuario crea y migración guarda. Pero no se guarda la contraseña. Por eso, en algunas ocasiones, cuando a los migrantes se les pide el correo electrónico y la contraseña y no la saben, la única forma de que ingresen es que se borre todo y se haga el proceso nuevamente desde el inicio (funcionaria de la Clínica Jurídica de la Universidad de los Andes de Bogotá).

En otro caso, la preocupación tiene que ver con la poca información que tienen los migrantes de estos procesos y sus datos:

Posiblemente sí porque considero que, al momento de hacerse todo este proceso de biometría, no se está facilitando a la población a dónde van a parar sus datos. Aunque sabemos, pues que a nivel interno estos datos son completamente resguardados, pero no sabemos si la población migrante, en esa prisa de ellos, puedan obtener su información. En este caso, voy a remitirme a su registro único de migrante venezolano, el estatuto temporal que actualmente están buscando la posibilidad de acceder ahí. Entonces, esta población migrante está acudiendo a todos estos servicios, pero no se le está haciendo una previa socialización o poniéndole en conocimiento en qué o qué pasa con esos datos que facilita o facilitan a las organizaciones, al momento de ellos poder facilitar todo esto para acceder a este beneficio (funcionaria del Centro Transitorio de Solidaridad Maicao-Colombia).

Para otras organizaciones, la percepción es diferente. Y es que estas tecnologías no tienen problemas en la protección de datos personales:

Yo considero que no, a manera personal, porque no hay ninguna definición en el tema de colombianos o venezolanos. A nosotros como colombianos, a nosotros desde pequeños nos generan una biometría cuando nos llevan a tomar las huellas al registro civil. Fui testigo porque fui a

la registraduría nacional para sacar un duplicado de una cédula y ya no hubo necesidad de ni tomarme la foto... Todo lo que se mueva ya se está llevando con biometría y para nosotros los colombianos es algo tan normal. Ahora para las personas migrantes o nuevas que vengan también tienen que entrar en este tema de la biometría. Además, en Colombia hay leyes que nos respaldan y hay leyes que respaldan el tema de autorización de uso de esa información, autorización del uso de datos, los cuales uno firma, uno siempre conoce y es más que en el desarrollo. En los mismos proyectos nosotros somos testigos que hay proyectos que vienen con autorización de datos, y por muy importante que pueda ser la información, no se puede pasar. Entonces, yo creo que eso está blindado y que no tiene por qué dar pie a cosas indebidas o cosas que no sé brinda porque eso ya por tema de nuestra ley está blindado (funcionario de la Pastoral social Maicao-Colombia).

Para esta organización, más que ver algo negativo en la protección de datos, su mirada es, por el contrario, positiva:

Sí lo veo como algo muy positivo. Uno, por lo que hablábamos desde el principio que por el registro de migrantes que hay en el país. Dos, porque se ha convertido en una política de Estado especialmente y vemos que Colombia ha venido abriendo las puertas al tema de la migración, inicialmente lo que hacíamos y con todo los diferentes de atacados el tener el test, el permiso, la permanencia. Ahora sacaron el PPT, que es el permiso de permanencia temporal, cuando sacaron el tema de la tarjeta migratoria, los temas de los salvoconductos. Entonces yo lo veo como algo muy positivo. Y es que Colombia quiere abrir las puertas y regularizar a todas, a todas esas personas. No legalizar, que eso de pronto es el principal error que tiene la gente. Si lo vemos desde el punto de vista humanitario, somos todas personas, que unos sean colombianos y otros sean venezolanos. Pero yo creo que ya se debe como empezar a mirar este tema de la migración y ahora especialmente la migración venezolana como un tema de emergencia prolongada [...] Yo creo que generar estos procesos biométricos y de permiso y de poder, poder pensar y poder ver de pronto un registro de ellos sea algo muy positivo (funcionario de la Pastoral Social Maicao-Colombia).

Para otras organizaciones, como la de Justicia, hay una verdadera alerta por la recolección de datos biométricos para identificar a la población a lo largo de todo su tránsito en la región:

Pues sí nos preocupa, pues en Colombia en particular existe una ley de protección de datos que dice que los datos biométricos no se deben recolectar. Esa es como la regla general, pues, cómo decirlo, por la complejidad que tienen estos datos, los riesgos que implican, sí hay como fechas en la información y sólo se deberían recoger en casos muy excepcionales. No conozco, digamos, las particularidades que implicaría que fueran esas excepciones, pero lo que sí tenemos claro es que el Estatuto no es una de ellas. Esto debería, digamos, ser reglamentado por una ley, no por un decreto, el Estatuto reglamentado por el decreto ordinario. Entonces ahí, de por sí, pues no estaría como encajando en lo que dice esta ley estatutaria, que tiene como un rango superior en la recolección de esos datos (funcionaria de la Organización Justicia de Bogotá).

Esta misma preocupación la comparte la persona encargada de la Clínica Jurídica para Migrantes, quien señala cómo ellos, en un informe, alertaron sobre esta recopilación de información:

Pues era analizar a qué se dedica el estatuto. Una sección del trabajo era precisamente mirar de qué manera una autoridad migratoria iba a hacer uso de estos datos que recogía. En pocas razones, porque una cosa que tiene interesante y preocupante es que registrarse primero es un deber, es una obligación, y no hacerlo, estando en la posibilidad de hacerlo, constituye una falta migratoria que puede utilizar la autoridad migratoria para sacar a la persona del país, a la deportación y expulsión. Entonces, una preocupación grande que tenemos es ¿cómo se manejan estos datos? Porque, entre otras, capturan un montón de información; está tremendamente conectada, pero la persona ni siquiera tiene acceso a esa información. Y, cuando le niegan a una persona, por ejemplo, el permiso por protección temporal en este estatuto, la persona nunca sabe. Aquí dice que se recoge todo de la persona, capturan todos sus datos biométricos, porque además es un requisito para obtener el permiso, pero por supuesto uno nunca tiene derecho a conocer esa información

(persona encargada de la Clínica Jurídica para Migrantes Universidad de los Andes, Bogotá).

Para un importante abogado venezolano defensor de derechos humanos en Cúcuta-Colombia, la situación es preocupante, en especial, a la luz del tema de la identidad:

Ya que es información susceptible de suplantación en cualquier momento y en cualquier momento el indebido uso de doble identificación. Porque hay gente que tampoco tiene claro qué es la identidad y lo que es la identificación. Entonces, aquí lo estamos consiguiendo con el manejo, por ejemplo, de las ONG, inventada por los gobiernos locales para poder gerenciar y administrar los recursos internacionales. Lo primero que hacen es una caracterización cuantitativa para saber cuánto van a pedir, y luego una cualitativa para saber a quién le van a pagar. En esa cualitativa hay un desconocimiento de la norma del migrante y del respeto a la información de la identidad de la gente, no de la identificación (defensor de derechos humanos en Cúcuta-Colombia).

Es muy importante el tema que plantea este abogado en relación con que en el uso de las tecnologías biométricas no es lo mismo hablar de identificación que de identidad.

Yo siento que el tema de la biometría cada país lo prepara bajo su conveniencia porque no hay un estándar internacional sobre biometría; hay biometrías de huella, biometrías de *face*. Entonces, el tema aquí es cuál de las biometrías conviene más a los operadores del Estado. Por ejemplo, cuáles son las biometrías más avanzadas del *face*. Pero pregúntale esto a alguien y no sabe de qué le están hablando; le están poniendo el equipo a quien sabe quién. Y ahí empieza entonces probablemente el problema de la identidad y la identificación, porque una cosa es mi identidad y otra cosa es un documento de identificación con el que yo estoy transitando. Aquí es donde yo critico la vulnerabilidad de los derechos de los migrantes, porque sí tienen su identidad y los estatutos temporales migratorios revelan la identidad y no la identificación. Ahí tenemos el primer problema del control de identidad. Los *Habeas Data*

deben surgir desde la identidad y no desde la identificación. Tú no puedes falsear tu identidad, pero sí una identificación. Yo creo que es uno de los aspectos más relevantes de la distorsión en que cayó el derecho migratorio, porque a un funcionario le traen una cédula venezolana, al tipo de inmigración y la persona puede no ser ella porque cualquiera puede mostrar su identificación. Pero si hubiese un mecanismo biométrico para la identidad, la persona tiene que estar presente y se hace su propio derecho (defensor de derechos humanos en Cúcuta-Colombia).

De igual manera, señala el abogado la preocupación por la recolección y pérdida de la información captada por los sistemas biométricos:

Un gran número de porcentaje no conoce, no sabe si cuando le dio la información a la ONG, hechas por los políticos de acá, esa información rodó. Porque ellos sí saben cuándo la persona se va del país y cuándo la persona regresa. Entonces, le queda un banco de información que incluso sabe que no va a regresar para negociar la información. ¿Si me explico? Información que incluso queda porque nadie sabe que la persona no está aquí, y eso es un ejemplo, con ése cobra, con ése cobro los subsidios (defensor de derechos humanos en Cúcuta-Colombia).

De esta manera, este abogado deja planteado un grave problema que no sólo tiene que ver con la identificación y la identidad, sino, además, con datos que dejan personas migrantes que no vuelven.

Otro de los temas centrales de las entrevistas era conocer la percepción sobre la forma en que las tecnologías biométricas afectan el tema de los derechos humanos. Aquí también se encontraron diversas posiciones, pues, por un lado, están las organizaciones que consideran que el uso de estas tecnologías no afecta el tema de los derechos humanos; y, por el otro, las que consideran que sí.

De entre los planteamientos que han hecho las organizaciones que ven como un peligro el uso de la biometría en materia de derechos humanos, se encuentra el siguiente:

Pero luego están las implicaciones que eso tiene para los derechos. Entonces, por un lado, a nosotros nos preocupa mucho la estigmatización

de la migración y la criminalización de la migración, incluso antes de que se hubiera hablado del Estatuto aquí en Colombia [...] Es como uno de los principales objetivos que ellos persiguen con esto, porque se ha encontrado que cuando las personas van donde los jueces por haber cometido algún delito, los pueden identificar fácilmente. Entonces, la idea es que esa información les permita poder suplir, pues, esa dificultad que tienen para identificarlos. Y, por otro lado, nos preocupa el tema del derecho a la igualdad. Les exigimos a los migrantes que tienen que entregar esos datos, aunque, claro, hemos visto que una es la información que hemos recogido en terrenos y que no necesariamente se está diciendo lo que nos dijeron (funcionaria de la Organización Justicia de Bogotá).

Pero también hay preocupación por las brechas de seguridad que implica captar y manejar esta información:

Se está tomando con ligereza el manejo de esos datos. No sé, yo creo que de pronto sea a nivel local, por ejemplo, las oficinas que van a estar recogiendo sus datos que yo creo que hay un riesgo permanente de brechas de seguridad. Cuando pienso en lo político, pienso que precisamente por ese carácter de este gobierno este es un tema que ha pasado como desapercibido. Incluso intencionalmente muchos no lo han criticado porque hay como complacencia como en el “sentido bueno”. Pues siento entonces que les vamos a dar esta esta posibilidad de que se genere en el país. Entonces, tienen que entregarnos información. No es parte del trato, no lo analizan como una vulneración a derechos humanos. Yo creo que, si fuera otro gobierno, digamos de izquierda, pues ahí sí se hubiera puesto el grito en el cielo, que porque están recogiendo esos datos. Entonces, sí me preocupa que hay cosas que dependen de una ideología política del gobierno, sean reprochables o no. Pero uno sí ve esas prácticas que vulneran los derechos humanos, independientemente de cuál sea en la vida política del gobernante. Entonces sí creo que, en ese sentido, no ha habido tantas críticas como debería haber, por el hecho de que se piensa que es un procedimiento técnico, no se analizan las implicaciones que tiene y los usos inadecuados que podría tener, si hay una brecha (funcionaria de la Organización Justicia de Bogotá).

Otra notable preocupación que plantea la funcionaria se relaciona con los riesgos que tiene en materia de derechos humanos esa visión de la migración regular y segura, desde la que se captan datos biométricos:

[...] el lema de estatutos de una migración segura y ordenada, entonces, no tiene una perspectiva de derechos humanos, sino que se busca implementar medidas que protejan esa seguridad que quieren controlar y mantener para controlar esa migración. Entonces, los dejo entrar, pero bajo mis condiciones, y así pues que entreguen datos tan delicados como éstos por lo que tú dices. No importa los derechos de los migrantes, los estándares internacionales y el Estado soberano, y entonces, yo quiero una migración segura y ordenada. Ese es el lema en las piezas de migración, no viene mal para el Estatuto y yo creo que eso ha sido muy funcional para los discursos que ellos han manejado tanto afuera como hacia adentro para que la medida tenga consenso. Hacia fuera es: “estamos canalizando los derechos, esta es una medida con protección complementaria; queremos que las personas migrantes accedan a los derechos que necesitan”. Pero adentro dicen: “estamos recogiendo información para que no delincan, no afecten la seguridad”. Y entonces estigmatizan a la migración, la criminalizan, porque es un tema, yo creo, que le va a hacer bien con las elecciones. Porque bueno, van a decir “estoy controlando la migración, estoy haciendo lo posible para identificarlos, para que puedan judicializarse cuando cometan crímenes”, y eso puede resultar muy conveniente a los que están en las elecciones para buscar voto o incluso contrarrestar ese temor que tiene la ciudadanía frente a los partidos que apoyen la migración (funcionaria de la Organización Justicia de Bogotá).

Para esta organización, otro de los problemas se relaciona con la poca voluntariedad que tienen los migrantes al dar su información:

Pero en el caso de las personas venezolanas, pues no hay tal voluntariedad, porque cuando se está implementando el Estatuto, entonces, el paso, bueno, es llena tus datos, haz todo el aplicativo y da tus datos. Ellos responden la encuesta socioeconómica y entiendo que ahí te preguntan si autorizas para entregar tus datos biométricos de manera voluntaria, y

ellos siempre han reiterado que es voluntario, pero pues si tú no dices que sí no puedes seguir con el proceso y nunca te van a dar el permiso. Entonces ahí está atada la posibilidad de tener un beneficio, pues limita realmente tu voluntariedad para poder decir si entregas o no los datos voluntariamente, porque si dices que no, pues no te van a dar el permiso por protección temporal. Entonces eso es como lo que nos preocupa también, ese vínculo que hay que tener que entregar tus datos y el acceso a un beneficio y lo que nos hemos encontrado en terreno. También nos llega información a través de terceras personas. Lo que nos han comentado es que todavía los están recogiendo, o sea, no está muy claro qué datos biométricos está recogiendo Migración Colombia (funcionaria de la Organización Justicia de Bogotá).

Es preocupante lo que refiere esta funcionaria no sólo por la falta de un verdadero protocolo para el consentimiento informado, sino que además preocupa el hecho de que no se sepa qué tipo de información están recogiendo los funcionarios de Migración Colombia.

Relevante también es el testimonio del uso de esta información biométrica para expulsar migrantes:

Sí, como te decía al inicio, pues nos preocupa que estos datos vayan a ser usados para criminalizar a la población, como ha sucedido ya en otros casos anteriores con el tema de las expulsiones. Se han usado como chivos expiatorios ciertos grupos de personas para justificar acciones que se han dado en el marco de los paros. Eso, digamos, es como una práctica que hemos identificado y creo podría todavía volver a pasar. Entonces, si, si nada más operas y sin tener esa información, imagínate teniendo esa información, porque yo creo que aquí opera un poco la práctica de la zanahoria y el garrote. Entonces, te doy el permiso y toda esta información es por tu bien y te la entrego para que puedas acceder a derechos; pero, por el otro lado, si te portas medianamente en contra de lo que te debes comportar, por ejemplo, pensando que las personas extranjeras pueden participar en protestas, y pues entonces te expulso (funcionaria de la Organización Justicia de Bogotá).

Uno de los puntos interesantes que plantea la funcionaria tiene que ver con la problemática del papel de la organización civil en el tema de

la recolección de información biométrica y la protección de derechos humanos:

Siento que no en todos los temas había preocupación de las organizaciones por las afectaciones que podría tener en Derechos Humanos el Estatuto. Por ejemplo, en términos del reconocimiento de la condición de refugiado o en términos del debido proceso, la presunción de inocencia, el tema de la protección de datos personales ha sido como el menos, digamos, polémico. En ese sentido, las personas migrantes están en mucha necesidad de aplicar este permiso; entonces, están dispuestas a entregar esos datos sin mayor argumentación. En las organizaciones a favor de la población migrante, no es un tema que esté como peleando o que hayan incluido entre sus comentarios, etcétera. Incluso nosotros ya no lo hablamos; tampoco hemos trabajado mucho más precisamente por la falta de claridad de cuáles son los datos que se están recogiendo y cuáles no (funcionaria de la Organización Justicia de Bogotá).

Y es que, en términos de protección de derechos humanos, esta funcionaria ve tres aspectos delicados: la categorización y protección de los datos, la estigmatización de las personas migrantes y las dificultades tecnológicas de protección de la información:

Pues mira, primero el tema de la protección de datos y la categorización que hay en el derecho constitucional de los derechos fundamentales de lo que son los datos biométricos; segundo, el riesgo que hay de estigmatización y criminalización de la población migrante; y, tercero, en esa misma línea del primero, que no está muy claro que Migración Colombia realmente tenga la infraestructura tecnológica para proteger esos datos. El año pasado, hubo una brecha de ser foco con una información; hubo una página web que se supo que estaba abierta y estaban todos los datos de las personas que están aplicando avisos, y duró mucho tiempo abierta hasta que una persona de *Open Society* que trabaja estos temas se dio cuenta y lo mencionó a la cancillería. Entonces, pues complicado por ese lado porque tenemos miedo de que esa información después pueda tener un uso inadecuado o que terceros la puedan usar, y hay unos riesgos de seguridad para las personas que entregan sus datos (funcionaria de la Organización Justicia de Bogotá).

Y en el mismo tenor, señala, además:

Pues sí nos preocupa que tenga acceso a toda esa información porque implica un poder o una herramienta, más bien qué puedes hacer para su poder en términos de una institución que tiene tantas habilidades. Y ahí te doy un ejemplo particular que surgió en el Foro 2019, o no sé si viste las noticias. Hubo 59 personas venezolanas que fueron expulsadas. En esa ocasión, el único argumento que tenían es que esas personas eran un riesgo para la seguridad nacional. Sin embargo, la única prueba que ellos tenían para decir que esto había pasado eran unos oficios de la policía donde se decía que presuntamente la persona había estado en las protestas; o incluso en algunos casos eran personas que estaban en la calle y los detuvieron por no tener documentación. Entonces, Migración Colombia comentó que tenía información de inteligencia que le decía que estas personas estaban cometiendo desmanes y que presentaban un riesgo. Entonces, implementaron un procedimiento de expulsión, así fue que se dio una expulsión masiva y rápida sin ningún tipo de respeto de las garantías procesales y el debido proceso. Entonces, pues nos preocupa; si así nada más sucedió esa acción sin tener la información como tal, los datos, ¿cómo será Migración Colombia teniendo una herramienta como los datos biométricos de todas las personas migrantes que están en el país? Entonces, con esa concentración de funciones y, además, esa información, me parece que es un riesgo (funcionaria de la Organización Justicia de Bogotá).

Finalmente, la funcionaria considera lamentable la excusa de la seguridad del Estado como una variable que preocupa en el manejo de los datos:

Yo creo que un argumento que es muy común que ellos utilicen es el de la soberanía del Estado. Y ellos determinan quién tiene la potestad, quiénes pueden entrar, permanecer o salir del país. Entonces, bajo ese argumento de la soberanía y la discrecionalidad, se pueden cometer muchas arbitrariedades. No hay unas reglas claras bajo las cuales ellos van a hacer uso de esa información. Creo que también hay un vacío muy grande cuando dicen que el objetivo es identificar a las personas para que puedan acceder a derechos, pero no está claro qué uso se le va a dar a esa

información. La biometría viene a ser una herramienta para la gestión migratoria, pero no se miran las implicaciones que se tienen para los derechos humanos (funcionaria de la Organización Justicia de Bogotá).

Los testimonios de esta funcionaria, sin duda, muestran un panorama preocupante sobre la poca certeza de la seguridad de los datos de los migrantes captados por sistemas biométricos.

Otras organizaciones civiles reafirman la preocupación, en términos de derechos, que pasa por la obligatoriedad de dar la información:

Entonces, nosotros de ahí analizamos por qué eso es problemático en términos de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas, entre otras. Porque no es una opción que uno quiera poner allí su información, entre otras cosas. En Colombia hay una ley de datos, de datos personales, y eso va en contra porque no es una opción que te dicen, que te van a tratar los datos, sino que tú tienes que aceptar el tratamiento de los datos porque si no simplemente no vas a acceder al estatuto. Entonces, digamos que fue esa una primera aproximación de nuestra parte, en el sentido de explorar esa preocupación. Pero digamos que ésa fue una de las novedades como lo ha venido haciendo Migración Colombia cuando empezó con el Estatuto, que ahora sí iba a tener una información real de las personas, y se ha vendido como algo que es muy bueno. O sea, que se hace la publicidad: hágase visible, venga, usted me cuenta, yo capturo y recojo toda su información, y yo por eso tomo decisiones. Es muy problemático para la persona porque la autoridad nacional puede decir que dice la norma, que sí cumplen los requisitos y que hasta pueden simplemente negar el permiso y ya revelaste tu información, de los familiares, de cuando ingresaste al país. Es decir, es exponer de la peor manera a la persona migrante, refugiadas, sus redes, sus familias y toda la información que después puede ser usada incluso en su contra, en la negación del permiso (funcionaria de la Clínica Jurídica para Migrantes).

De igual manera, a la funcionaria le preocupa la valoración que hace el Estado de la información captada por esas tecnologías biométricas de los migrantes y el poder que tienen y manejan las autoridades:

Pero hay una cosa muy problemática, y es que, por ejemplo, yo dije que yo me llamo Carolina Moreno y no digo que soy Velázquez, sino Vázquez, o incluso queda como un error y después la autoridad administrativa me va diciendo: “pero es que usted era Velázquez y usted no lo dijo, entonces le cancelo el permiso”. Pero nunca te van a decir por qué te lo cancelan. Es decir, la administración migratoria tiene una información conforme a la cual va a tomar decisiones que nunca te va a decir por qué las tomó, simplemente te cancela el permiso, te deporta y te expulsa o te da un tiempo para que tú salgas. Entonces, ahí es muy difícil porque para el debido al proceso, yo no sé cuál es la información con la que están tomando la decisión. Entonces ahí hay unas asimetrías de poder tremendamente grandes que son muy preocupantes y la gente no es consciente de eso (funcionaria de la Clínica Jurídica para Migrantes).

Respecto a esta discrecionalidad con la que se manejan las autoridades migratorias, otra de las preocupaciones para esta funcionaria en el manejo de datos de la tecnología biométrica tiene que ver con la forma en que se puede comprobar la identidad de las personas migrantes:

Sí, pues ahí lo que hemos encontrado es que la gente no se regulariza, no porque no quiera, sino porque a veces simplemente no tiene el documento. Cuando seguimos diciendo que requieren un pasaporte, que requieren un documento apostillado, las personas por la situación que se vive Venezuela ya están altamente indocumentadas. Las personas simplemente no pueden cumplir con esa carga. Entonces, ya lo decíamos de esa política pública en este momento del Estatuto de Permanencia Temporal. El día de mañana se podrá llamar como queramos que se llame, como pasa con el Permiso Especial de Permanencia, que era antes. El gobierno tiene que entender que la población migrante venezolana experimenta unas barreras importantes y muy determinantes para acceder a documentos y eso no lo puede evitar. ¿Qué es lo que va a pasar? Que una persona diga, pues prefiero meter la falsedad; o piensa, me consigo esta red que me va a conseguir este documento y yo me la juego como sea con tal de encontrar el estatus migratorio regular, aunque eso implique que un día que se encuentre así haya una cancelación, una deportación, una expulsión y afecte a su núcleo familiar. Entonces, siento que las

cosas son de doble vía. La primera es no reconocer de manera explícita que la población migrante venezolana experimente el tema de documentos; y, segundo, que es un incentivo negativo en el sentido de que por conseguir un documento se aprovechan las redes de la vulnerabilidad de las personas migrantes, incluso, entre ellas mismas. ¿Cómo conseguir un documento para acreditar una identidad que de pronto ni siquiera es la de uno? (funcionaria de la Clínica Jurídica para Migrantes).

En torno a ese problema de falta de seguridad en la identificación de las personas que portan documentos de identidad, la funcionaria recalca la afectación en materia de derechos humanos:

Yo creo que aquí lo que nos va a tocar, y ya me imagino cuando nos empiecen a llegar ese tipo de casos, cuando veamos algunos, o es que no se sabe cómo es que se va a materializar, digamos, un indebido uso de esta información o cómo la usan (porque nunca lo sabemos). Pero si logramos, de alguna manera, generar un efecto adverso, una violación, que pudiéramos acreditar la violación concreta de un derecho, digamos, de derecho, un derecho fundamental de la persona migrante-refugiada, utilizar la tutela para la protección y eventualmente hacer que la autoridad pueda revelar el uso que ha hecho de esa información. Pero sabemos que eso, pues yo por lo menos lo veo muy difícil porque primero es pensar para eso, caso a caso; segundo, un uso que es masivo, un uso que es permanente, un uso que desconocemos, que la propia persona migrante y refugiada desconoce. Hemos mencionado: será que Migración Colombia, y seguramente va a ser así, va a compartir esa base de datos con las autoridades sin que yo dé mi autorización, o sea, va a compartir, entonces, con la autoridad registral global, con el sistema de salud, con el sistema educativo; es decir, hay un montón de entrecruzamientos, entre otras, es todo el aparato estatal que la persona nunca va a entender (vas a ver qué pasa detrás de bambalinas con eso). Entonces, yo creo que aquí de nuevo lo que nos va a mostrar es que el derecho también es muy limitado, y es poco lo que el derecho va a poder hacer porque imagínate la cantidad de usos que se le pueden dar de forma cotidiana y permanente a los datos que ellos tienen, y uno, pues, por este lado, completamente, desconociendo lo que pasa con el uso de esa información. Yo creo que la única

manera en la cual el derecho puede acceder es por dos vías: la primera a través de una tutela o amparo si se configurara un daño o la violación de un derecho fundamental para la persona en el escenario, y que habría que ver caso a caso; y la otra, es mirarlo estructuralmente y es demandar esa norma porque es contraria a la Constitución, cosa que aquí se podrá demorar varios años un proceso como ése. Digamos que eso tampoco es estratégicamente una gran alternativa, pero yo creo que normas como éstas son completamente violatorias de los derechos fundamentales, incluso de estándares internacionales en materia de protección de datos de las personas (funcionaria de la Clínica Jurídica para Migrantes).

Otra de las preocupaciones de esta organización, como de otras ya referidas, tiene que ver con la reserva y discrecionalidad con que se manejan los datos e información biométrica:

En Colombia, hay una ley de acceso a la información que es muy proteccionista, pero entonces, si yo invoco ese derecho o una petición o quiero saber xyz, inmediatamente me contestan que no por razones de seguridad nacional y de carácter reservado. Yo no tengo acceso a la información, y entonces incluso en este momento las organizaciones de la sociedad civil y la academia y demás, que actuamos en todo en esta materia, pues quedamos con las manos atadas porque ni siquiera tenemos acceso a la información, a esta información. No queremos que nos digan el nombre de la cédula, queremos que nos den datos gruesos, pero nos dicen que todo es reservado (funcionaria de la Clínica Jurídica para Migrantes).

Otro aporte interesante en esta discusión de biometría y derechos humanos es el del abogado defensor de derechos de migrantes, ya señalado línea atrás, quien plantea la argumentación diferenciando el derecho migratorio del derecho humanitario y lo que implica la aplicación de uno y no del otro:

Hoy en Colombia hay una brecha inmensa entre el derecho migratorio que es de derecho y las prerrogativas que son del derecho humanitario. Entonces, el que insiste en buscar un espacio en el derecho

migratorio termina suplicando una prerrogativa del derecho humanitario. Eso no puede ser así. La norma global es el derecho humanitario y los países respetando su soberanía y su discrecionalidad sobre el ingreso de los extranjeros de su país. Tiene que entender que es un conglomerado internacional del respeto al derecho humanitario que implica las prerrogativas del derecho migratorio. Entonces, el derecho está sobre las prerrogativas. Porque es sobre la base del derecho humanitario y no sobre las bases en derecho migratorio. Si yo voy a pedir la visa y no cumplo con la ritualidad de la formalidad de la visa que no me la dé, pero el estatuto temporal sí; pero yo no tengo por quéirme a humillarme a Migración Colombia como venezolano en el marco de la discrecionalidad de un funcionario que no tiene claro lo que es el concepto de derecho humanitario y lo que es derecho migratorio a decirme que usted no aplica. El derecho humanitario tiene que estar por encima del derecho migratorio. Hay confusión del concepto del derecho humanitario con el derecho migratorio, el espacio de vulnerabilidad de los derechos humanos entre los cuales está el derecho, la intensidad es un asunto permanente, permanente, sin contar entonces luego con el mal uso, el indebido uso o el desconocido uso que se le da a la información (defensor de derechos humanos en Cúcuta-Colombia).

Por su parte, otras organizaciones civiles no ven problemas en el tema de los derechos humanos y el uso de tecnologías biométricas:

No, porque estas organizaciones actualmente están llevando a cabo, cada uno de estos procesos los hacen bajo unos criterios precisamente para eso, para preservar los derechos humanos y los datos personales de todas estas personas (funcionaria del Centro Transitorio de Solidaridad Maicao-Colombia).

Un último aspecto que se quiso indagar con las organizaciones civiles está relacionado con las acciones que dichas organizaciones desarrollaban para contrarrestar ese efecto negativo en los derechos de los migrantes. Por un lado, destacan las que refieren su apoyo a los migrantes para mejorar los procesos de captación y el asesoramiento sobre la información biométrica:

Las organizaciones, en estos momentos transitorios, estamos en momentos de solidaridad, somos una red donde cada una, desde sus criterios de atención, ofrece a la población objeto todos sus beneficios. A través de todos estos asesoramientos, se pudo lograr la posibilidad de que las personas accedieran a sus beneficios biométricos a través de la asesoría y toda la regulación con todas las organizaciones abanderadas por la principal que está actuando y llevando actualmente todo este proceso de los migrantes (funcionaria del Centro Transitorio de Solidaridad, Maicao-Colombia)

La labor de las organizaciones civiles es la de asesoría y protección de los derechos de migrantes en condición de vulnerabilidad, como bien lo refiere el funcionario de la Pastoral Social en Maicao-La Guajira:

Sí, trabajamos con personas en situación de vulnerabilidad, migrantes, desplazados, colombianos, retornados, población local vulnerable, niños, niñas, adolescentes. Manejamos todos los campos de población vulnerable y estamos abiertos a atenderlos. Actualmente, nos encontramos desarrollando un proyecto en campaña con las Naciones Unidas para los refugiados y emigrantes, en la cual estamos implementando y apoyando el proceso de formación y de registro biométrico que están haciendo los migrantes venezolanos (funcionario de la Pastoral Social Maicao-Guajira).

En el caso de la Cooperación Alemana a través de la GIZ, ante lo que fue la captura y el uso de los datos, señalan que acompañaron constantemente con expertos esos programas y buscaron que se respetaran las normas internacionales:

Nosotros estamos llamados a ser complementariedad y a coadyuvar en las estrategias que el gobierno colombiano oriente y permita desarrollar en territorio colombiano. Por eso se crea el programa GIZ Frontera para acoger todas las solicitudes del gobierno nacional mismo, de la sociedad como tal. Aquel que se denomina comunidad acogida, pero también de la vía venezolana. Es decir, nosotros acogemos iniciativas orientadas a desarrollar capacidades en el territorio y también a solventar algunas necesidades que las podemos hacer directamente. Nosotros hemos colaborado en mecanismos *hardware* de captura, es decir, las *booking*, y

nosotros también hemos apoyado en lo que tiene que ver con el aparato logístico, es decir, las camionetas, los *tráilers* que van a los territorios para recolectar la información (funcionario de la Cooperación Alemana).

A organizaciones como De Justicia les preocupa el apoyo y la información que reciben los migrantes de las ONG:

Porque no hay, no hay mucha campaña, no sé qué tantas campañas se hayan generado dentro y fuera del país para que los migrantes sepan. Si esto se ha hecho más a través de organizaciones, no propiamente campañas de publicidad, porque no conozco por medios de comunicación campañas (funcionaria de De Justicia).

En este mismo sentido del problema, de la falta de información de los migrantes, para otras organizaciones es necesario hacer una pedagogía legal que le permita a la gente saber más sobre sus derechos al aportar datos personales:

La manera de trabajar con esto es pura pedagogía legal, contarle a la gente e informarla sobre sus derechos; que si la persona pone sus huellas y da su información sepa qué es lo que está pasando con ella. El consentimiento Informado es cuando vamos con un médico que le dice: le voy a hacer tal cirugía, mire, esto puede salir, esto y esto, y tú decides si te haces la cirugía o no. Pero si te la haces, tú y tu familia saben lo que va a pasar y si ese riesgo se materializa, ustedes estaban anticipados con la información. Las personas migrantes no tienen esa información (funcionaria de De Justicia).

Por eso mucho del accionar no sólo tiene que ver con informar, sino que para las organizaciones civiles es socializar sus preocupaciones en ámbitos más amplios que ayuden a proteger los derechos humanos de las personas migrantes:

Primero es visibilizar estas preocupaciones y hacerlas explícitas; pero no mucha gente pone sobre la mesa el tema de los datos biométricos. Entonces, por eso mandamos comentarios al gobierno. Hemos escrito columnas socializando nuestra preocupación con una audiencia más amplia,

hemos venido haciendo seguimiento. Pero no hay acceso a información pública para quienes no ven más allá, ni para los que tenemos un interés como ciudadanos en general (funcionaria de De Justicia).

De igual manera, su aporte principal se centra en los litigios que emprenden:

Para nosotros la vía es el litigio y lo hemos pensado, pero es que nos enfrentamos con una pared. Uno puede armar un litigio de caso a caso para lograr que se cambien las normas, pero esta es una norma ordinaria. Entonces, quiere decir que hay que mandarla no ante la corte constitucional, sino ante el Consejo de Estado. Una solicitud, en términos técnicos, es una solicitud por nulidad, por inconstitucionalidad, pero sus procesos duran entre 10 y 15 años. Entonces, pues digamos que no. Dados nuestros recursos limitados y la falta de acceso a información para construir un argumento más claro, ha sido difícil iniciar esa acción. Entonces, como no ha habido muchas herramientas jurídicas, otra opción que hemos pensado es como el litigio individual a través de una acción de tutela, que hayamos encontrado a una persona, que por ejemplo se le haya negado el acceso al Estatuto por no entregar los datos. Pero no vamos a encontrar nunca una posibilidad de litigio, y también pues hay varios grupos de organizaciones que miramos estos temas del Estado. Hay unas organizaciones que están haciendo más como formación sobre el derecho a la información. También han tomado más la decisión de manejar estos temas sin que esto genere una acción contraria porque tampoco quieren generar pánico entre las personas (funcionaria de De Justicia).

En ese mismo sentido de brindar apoyo legal a los migrantes, es la aportación que hace el defensor de derechos humanos de Cúcuta, quien cada sábado les da consulta gratis.

Las diversas organizaciones civiles consideradas en estas entrevistas se ubican en diferentes puntos de la frontera colombo-venezolana. Esa cercanía con la frontera les permite obtener de primera mano información de todos los problemas que enfrentan los migrantes. Por su ubicación, y en particular por los vínculos permanentes con los migrantes, es que el gobierno de Iván Duque escogió a alguna de estas organizacio-

nes civiles para levantar la información biométrica para las bases de datos que se usaron para dar los Permisos Permanentes de Residencia.

Las perspectivas que en términos de derechos humanos plantean las organizaciones entrevistadas dejan clara una gran preocupación por lo que está pasando con el uso de las tecnologías biométricas para captar información de los migrantes. Sus voces deben ser escuchadas y sus demandas atendidas.

México

A diferencia de lo ocurrido en Colombia, en el caso mexicano –al momento de hacer este escrito– no se había podido tener acceso a entrevistas con las organizaciones civiles posibles, pues en algunos casos mostraron reticencias a dar información o por considerar que no tenían información suficiente para opinar sobre el tema. Pese a esas limitaciones, se lograron testimonios importantes sobre el tema planteado.

Un primer testimonio desde las organizaciones sociales nos lo dio, muy amablemente, Bernardo Méndez Lugo, director de América sinmuros.org y ministro del Servicio Exterior Mexicano en retiro. La primera pregunta que se le hizo fue relacionada con lo que pensaba de las tecnologías y los programas biométricos. Al respecto, consideró que su uso se da en los consulados, los pasaportes, las matrículas consulares, y que el uso viene generalizándose desde hace varios años. “Es una política generalizada prácticamente de todos los países del mundo [...] prácticamente está generalizado el uso de biométricos para cualquier persona que cruce una frontera” (director de América sinmuros.org).

Sobre la pregunta de los problemas que ve en la captación de huellas con el uso de tecnologías biométricas, el exdiplomático refirió:

Pues mira, es una realidad insoslayable, no veo yo la manera, digamos, si son intrusivas, si afectan la privacidad, no hay manera. Son, digamos, fórmulas que se han establecido al cruzar fronteras. Entiendo yo que hay una intrusión muy posible en la persona, en las familias, porque actualmente creo ya en el caso de México los pasaportes tienen inclusive los datos del acta de nacimiento, es decir, está la ficha muy completa en

la toma de biométricos e incluye muchísima información de localización y de antecedentes (director de América sinmuros.org).

El comentario de Bernardo Méndez Lugo centra su posición en el carácter invasivo de tales tecnologías, lo cual, desde su parecer, pareciera inevitable: “Las autoridades de seguridad de diversa índole tienen los datos de las personas. Digo, obviamente, hay una intrusión, hay una invasión de privacidad, pero no veo la manera en que podamos soslayar esa realidad” (director de América sinmuros.org).

En la entrevista, al abordar si a los migrantes se les pide autorización para captar esa información, Méndez Lugo fue claro al señalar:

No se hace, pues la toma de biométricos es algo general para todo mundo. Es decir, cualquier persona que cruce una frontera en cualquier parte del mundo, ya sus datos los tiene la autoridad migratoria del país al que entra o sale. Los migrantes, obviamente, pueden tener características, los que son deportados de cualquier país, un poquito más fuertes, pero en general todos estamos ya fiscalizados a través de nuestros biométricos (director de América sinmuros.org).

Méndez Lugo se adentra en un tema interesante como la fiscalización de la que somos objeto a través de estas tecnologías, y a eso suma la preocupación por no saber lo que se hace con toda esa información.

Claro, y el tema también es que no se sabe qué se hace con esa información. O sea, son muchos datos de muchas personas, pero pues tampoco se sabe, sobre todo en el caso de migrantes irregulares, pues son en forma, son bases de datos enormes, no pues cuántos cruces. Entonces, me imagino que es mucha la información que se capta, pero que no se sabe dónde termina (director de América sinmuros.org).

En esa preocupación también se deben considerar los *hackers*, pues, para él, “[...] con frecuencia hay *hackeadores* de servidores de gobierno, por lo que es muy posible que toda esta información los saqueadores obtengan información, tú sabes. O sea, es un poco difícil cuando la ciberseguridad no es total y no puede ser total porque hay muchas maneras para violar esos secretos” (director de América sinmuros.org).

De ahí que, para el entrevistado, deberíamos preocuparnos más por este tema, ya que “[...] uno lo que ve que pasa con estas tecnologías es que ese derecho a la privacidad, que es un derecho humano, pues se pierde. En la medida en que tú das información, das tus datos, tus huellas, ya tu vida privada de alguna manera ya se pierde” (director de América sinmuros.org).

Para Bernardo Méndez Lugo, una manera de contrarrestar este efecto, “pues tendría que haber movimientos internacionales de diferentes tipos de organismos sin fines de lucro, ONG, son fundaciones que buscaran una manera de proteger la privacidad”. Y es que, desde su punto de vista, deben preocuparnos los desarrollos tecnológicos, en particular los procedimientos muy sofisticados de inteligencia artificial, “que están interviniendo realmente las 24 horas del día a través precisamente del uso que tenemos de los celulares, de *ipads*, pues pueden detectar muchas cosas, pues no sé cómo llamarlo... debilidades”.

El entrevistado considera que quizás hay una buena utilidad de la biometría en el caso de la identificación de migrantes fallecidos: “Cierta tipo de información, por ejemplo, los fallecidos en el desierto, y que luego hay bancos de datos con los huesos en el ADN, para que cuando los familiares busquen se haga un contraste” (director de América sinmuros.org).

No obstante, Méndez Lugo fue pesimista al preguntarle en torno a la capacidad de acción de las organizaciones civiles para contrarrestar los efectos nocivos del uso de estas tecnologías: “No sé qué tanto todas estas organizaciones nacionales e internacionales pudieran, en algún momento, no estoy seguro, revertir su uso, pero es necesario poner algún tipo de límite también a este tipo de políticas de control, como es el caso en el ámbito de los cruces fronterizos” (director de América sinmuros.org).

Si bien Méndez Lugo, en general, le atribuye a la biometría aspectos positivos en la identificación de las personas, también ve con preocupación la invasión a la privacidad y el manejo que se pueda hacer de la información.

Otro testimonio muy importante sobre el tema lo ofreció “Mauricio”, quien trabaja en el Centro Pastoral de Movilidad Humana y antes lo hacía en el Servicio Jesuita a Refugiados, y con casas del migrante en todo el país. Es, asimismo, miembro del Consejo Ciudadano del

Instituto Nacional de Migración. Además de esta gran experiencia con organizaciones civiles y del gobierno, es una persona muy interesada en el tema de la biometría.

En torno al interés que tienen las organizaciones civiles en el tema de la biometría, su respuesta es clara en cuanto a que no existe tal:

Sí creo que no es como un tema de interés, no es un tema en el que estén ocupadas o preocupadas. Saben que existe la toma de datos biométricos en algunos trámites ante el Instituto Nacional de Migración, saben que hay que tomar huellas, pero más allá de eso no, porque no es algo que esté en el ideario de preocupación. Como que no se tiene en el radar lo que está pasando con los datos biométricos: oigan, cuál es el consentimiento informado; oigan, cuáles son los lineamientos, qué hace el instituto con esta información que recabamos, ¿no? No lo ven como un riesgo. Están las organizaciones más preocupadas por atender emergencias, por darles de comer a la gente, reunificación familiar. Tengo migrantes desaparecidos, etcétera (“Mauricio”, Centro Pastoral de Movilidad Humana).

Sin embargo, el que las organizaciones civiles no estén tan interesadas no quiere decir que no les importe. El tema es la cantidad de preocupaciones que tienen en el día en la atención migrantes. Pero que es un tema relevante lo muestra “Mauricio”, quien por pertenecer al Consejo Ciudadano tiene acceso a la información, la cual no es de acceso público o no tienen acceso muchas personas. Al respecto, refiere:

Por ejemplo, yo no sabía hasta ahorita que hay un Centro Nacional de Monitoreo, que es todo este conglomerado de cámaras a nivel nacional donde pueden captar a nivel nacional en aeropuertos, en estaciones migratorias, en oficinas del instituto nacional, y todo lo pueden ver. Este tipo de información no se difunde porque es cuestión de seguridad nacional. No van a dar esa información. Aunque uno haga solicitud de transparencia, aunque uno promueva un amparo, no te dan la información porque es seguridad nacional. Bajo este esquema, creo es que no difunden el tema de los datos biométricos porque su esquema de seguridad se basa en estos protocolos de seguridad nacional. Entonces, todo el tema de datos, sistema de mecanismos biométricos, significa un esquema de seguridad nacional y por eso no lo difunden y es bien difícil

acceder por las vías ordinarias a esta información (“Mauricio”, Centro Pastoral de Movilidad Humana).

Ahora bien, respecto a lo que pasa con la captación de esos datos, el entrevistado señala que por las mismas preocupaciones de las organizaciones sobre lo que tienen que atender día a día lo demás pasa a un segundo plano. No obstante, en la frontera se ha dado una preocupación con la toma de datos biométricos por el tema del *CBP One*:

Que es ese mecanismo por el cual, a través de un teléfono, toman tu foto, toman tus huellas y los mandas, para con ello inhibir o desinhibir la migración. Están capacitando además a abogadas y abogados de los albergues para el uso de esta aplicación, pero los migrantes no se preguntan qué va a pasar con estos datos porque les interesa más ingresar a Estados Unidos. Sólo una vez un abogado preguntó a una organización de Estados Unidos que estaba dando esa capacitación y le dijeron: esa es información que recaba Estados Unidos bajos sus estándares y no sabemos a dónde pueda ir a parar esa información que ustedes dejan a través de la aplicación del teléfono (“Mauricio”, Centro Pastoral de Movilidad Humana).

La problemática que ve “Mauricio” es que no se sabe qué va a pasar con este tipo de información que se recaba, no importa que tú cedas parte de tus derechos:

¿A dónde va ir a parar? ¿A la CIA, Interpol a Home Security? Ni siquiera es algo que nos estemos cuestionando, ¿qué va a pasar con esos datos biométricos? O sea, yo no sé cómo está funcionando ese almacenamiento de datos en los teléfonos celulares porque aparte es por geolocalización, no puedes usar esa aplicación en el sur de México, es a partir de la Ciudad de México para arriba y nadie cuestiona eso. La gente no tiene de otra, la orillan a ceder su información bajo la promesa de poder ingresar a Estados Unidos (“Mauricio”, Centro Pastoral de Movilidad Humana).

Al indagar sobre la percepción que tienen las organizaciones civiles de captar esa información, para el entrevistado es claro que:

[...] es lo que nos queda. No les vamos a decir que sí o que no usen esas aplicaciones. Sólo les vamos a decir: estas son las nuevas disposiciones de Estados Unidos. Nosotros no podemos gestionar más allá, no les podemos cometer un ingreso; tampoco les podemos garantizar que, si lo hacen, como dicen ellos, van a ingresar, nada más les estamos dando información y la decisión es de ustedes. No sabemos a dónde va esa información, no sabemos qué va a hacer Estados Unidos con sus datos y no les garantizamos que sea efectivo y, digámoslo así, justo ese proceso. Simplemente les damos la información y México está sujeto a eso (“Mauricio”, Centro Pastoral de Movilidad Humana).

Al preguntar a “Mauricio” sobre el tiempo que lleva México captando este tipo de información, señaló:

Ha sido este gobierno de Andrés Manuel López Obrador [el que] ha impulsado más el uso de tecnologías y ha reforzado más estos mecanismos de control y de querer visualizar a las personas, ya que las tecnologías de quioscos que se han implementado antes no funcionaron y no se aplicaron en todas las oficinas. Hasta este gobierno es que le han echado más ganas. Aquí en la oficina de Migración de Ciudad de México, ya no necesitan llevar sus fotografías porque les toman la fotografía, les toman las huellas dactilares y el iris. Y antes no, ellos tenían que traer sus fotografías, era un proceso más rudimentario por decirlo así. De 2019 para acá, le han apostado mucho a seguridad nacional, han modernizado mucho todo el aparato de seguridad biométrico y está en todas las oficinas del Instituto de Migración. También le han invertido mucho en recursos humanos para que sea más ágil la toma de datos biométricos. Antes no era así, eran largas filas, la gente se tardaba mucho y el trámite tomaba dos o tres días. Ahora ya no, en dos horas tienen sus datos encriptados en la tarjeta que les dan, ya sea como migrante temporal, etc. Todo esto es resultado de la presión que ha ejercido Estados Unidos hacia México (“Mauricio”, Centro Pastoral de Movilidad Humana).

Cuando lo cuestionamos sobre el tema del consentimiento informado, refirió que éste debería existir, pero que no sabía a ciencia cierta si se cumplía o no: “Si hay un protocolo, si hay algún aviso de privacidad, donde se les diga que los datos biométricos sólo son para fines de iden-

tificación y en teoría no ser compartida con terceros. Lo que sí sabemos es que el instituto sí comparte información con instancias de Estados Unidos, como Homeland Security” (“Mauricio”, Centro Pastoral de Movilidad Humana).

De igual manera, al interrogarlo sobre los discursos que tiene el gobierno para implementar estas tecnologías, el entrevistado no dudó en contestar que “es seguridad nacional, así como prevenir el tráfico ilícito de personas y promover la migración regular, segura y ordenada, según lo acordado en el Pacto Mundial de las Migraciones. Y todo el gobierno piensa así” (“Mauricio”, Centro Pastoral de Movilidad Humana). Por ejemplo, señaló cómo la fiscalía, en una reunión

[de la] Conferencia Nacional de Migración, en ese evento proponía reformas a la ley de migración para hacer un registro de datos, una de cualquier autor de datos, así de defensoras y defensores de derechos humanos. Y querían que el instituto administrara estos datos como una pequeña acreditación que el instituto dice que tú eres defensor de derechos humanos [...] Supuestamente, que con eso iban a prevenir que los migrantes sean víctimas de delito, de estafadores, de coyotaje. Ese es el discurso de seguridad, para prevenir delitos como tráfico y trata (“Mauricio”, Centro Pastoral de Movilidad Humana).

Un aspecto interesante que planteó el entrevistado al preguntarle por el porcentaje de migrantes que se registran por esos sistemas biométricos, fue que, según él, “por cada medio millón de migrantes regulares, identificaban 80.000”. En ese sentido, al cuestionarle si el gobierno sacaba algún registro estadístico de toda esa población identificada biométricamente, señaló que “no se hacía difusión, no se publicaba nada por tema de seguridad nacional”. De igual manera, se le preguntó si estos datos recabados por tecnologías biométricas se compartían, sobre lo cual el entrevistado indagó en un evento y le respondieron que no.

Al inquirir sobre si los migrantes manifestaban algún rechazo al ser tomada su información por estos sistemas tecnológicos, “Mauricio” apuntó que no,

[...] porque no les queda de otra, porque ya están ahí; sólo se sabe de un caso de unas veinte personas que en el aeropuerto no querían iden-

tificarse, pero son casos excepcionales. La mayoría de las personas que entran por la estación migratoria, que les piden sus datos migratorios, saben que es parte del protocolo, ellos saben que para que les den su visa humanitaria tienen que hacerlo. De que no me den mi visa humanitaria, a darles mis datos... (“Mauricio”, Centro Pastoral de Movilidad Humana).

Uno de los aspectos relevantes relacionados con la captación de información de los migrantes es el tema de la identidad de los mismos. En ese sentido, el entrevistado refirió cómo ése:

[...] es un tema interesante, sobre todo para las personas que están detenidas en la estación migratoria, es importante saber de dónde es la persona. Entonces, el instituto comparte datos con las embajadas y los consulados de los otros países. Por eso les recomendamos a la gente que no le mientan a la autoridad. No tanto por un delito o algo así, sino porque el trámite va a tardar mucho más al corroborar la identidad de esas personas. Cuando esto no sucede, se da la deportación o retorno asistido, como llaman ellos (“Mauricio”, Centro Pastoral de Movilidad Humana).

Es un tema muy complejo y “Mauricio” puso como ejemplo lo que pasó con un migrante “[...] que tenía un CURP, pero no se sabía si era esa persona o no, por eso se necesita otra identificación para determinar su verdadera identidad. En el caso de esa persona que era regular, estuvo retenida casi un mes porque le había mentado a migración y no había manera de corroborar su identidad” (“Mauricio”, Centro Pastoral de Movilidad Humana).

Relató también que se han dado casos con los mismos mexicanos, como sucedió con una Recomendación de Derechos Humanos al Instituto de Migración sobre esos procesos de identidad, pues migración detuvo a unas personas de Chiapas y las mandó a la estación migratoria. Las personas hablaban tzotzil, no tenían forma de identificarse y el instituto no tenía la manera de corroborar la identidad de esas personas y las quería deportar a Guatemala. Las personas tenían su acta de nacimiento, identificaciones y migración les dijo que eran falsas, las rompió y tuvo a personas mexicanas varios días en la estación migratoria, lo que da pie a la falta de protocolos para identificar a las personas, a perfilamiento racial.

Estos ejemplos lo que demuestran es el gran vacío que existe en temas de identificación de personas. Otro problema que señaló el entrevistado, relacionado con el uso de tecnologías biométricas, es la corrupción, pues, “con el uso de las cámaras de monitoreo, en un año se presentaron más de 300 denuncias por faltas administrativas del personal del instituto”.

Además de los problemas ya señalados, apuntó que un sitio donde se concentran las mayores dificultades es en las estaciones migratorias, consideradas por las organizaciones civiles como prisiones y donde, presume, “se usan las tecnologías para fortalecer este modelo de prisión, penitenciario, de observación de las personas”. También está el hecho de la preocupación

[...] de quién administra esa información, quién se va a quedar con eso, qué protocolos vamos a seguir. Por ejemplo, nosotros de los expedientes que tenemos de las personas que acuden para apoyarlos, sí tenemos un protocolo de almacenamiento de archivo donde sólo una persona puede acceder a él, se tienen el aviso de confidencialidad, el consentimiento informado, sobre todo el tema del refugio es algo muy delicado (“Mauricio”, Centro Pastoral de Movilidad Humana).

El migrante se ha acostumbrado a dar sus datos y eso, sostuvo, se debe a que

[...] todos los migrantes tienen que dar información en todas las estaciones migratorias donde llegan, donde transitan, y es el único medio que las personas tienen para estar seguras. En ese caso, a veces hay revictimización en el caso de las mujeres que son víctimas de violencia sexual, de género, que tienen que estar dando la información en distintas dependencias (“Mauricio”, Centro Pastoral de Movilidad Humana).

De esta manera, se vuelve normal, entonces, para un migrante estar dando información y, como dice “Mauricio”, “lo hace en la mayoría de los casos con confianza en las instituciones que se la piden. Además, consideran que ellos no van a volver a ese lugar, entonces no tienen

reparos en dar la información personal solicitada”. Agregó que, en los casos en donde algunos migrantes no dan información personal, es

[...] por la influencia de coyotes, los tratantes o los que no permiten que otros den la información, como fue el caso de un líder de unos migrantes haitianos, quien no permitió que se les preguntara argumentando que no hablaban español, pero posteriormente se supo que era un tratante de personas. Quienes no dan la información es porque algo pasa (“Mauricio”, Centro Pastoral de Movilidad Humana).

Al preguntar por la forma en que las organizaciones civiles manejan el tema de los datos personales captados por tecnologías biométricas, el entrevistado sostuvo que:

[...] nosotros orientamos primero con publicidad, hacemos folletos, les decimos qué información va a recolectar migración, que no te pueden pedir dinero, no te pueden pedir esto, aquello, estos son los únicos datos que tienes que dar. Hacemos difusión que el gobierno no hace. En las reuniones con migración, se hace mucho énfasis en eso; les dicen las quejas de las personas de la información que les están pidiendo a los migrantes. En las casas de los migrantes los capacitamos, los orientamos, les damos talleres, como es el caso con el *CBP One* con todas sus dudas. Tratamos de contrarrestar los discursos, la información errónea de redes sociales y otros ámbitos. Ahí en las casas de los migrantes es donde tenemos el espacio para platicar con ellos. Les decimos, por ejemplo, que no puede pedir la policía, el ejército, la marina y que sí el Instituto de Migración (“Mauricio”, Centro Pastoral de Movilidad Humana).

Sobre lo que hace falta en materia de biometría para captar datos de migrantes, el entrevistado señaló que,

[...] desde el Consejo, ciudadanos y varias organizaciones nos aventamos algo muy grande que no es posible en el corto tiempo, que es desincorporar al Instituto de Migración del Sistema de Seguridad Nacional. Sería lo mejor que podría pasar, que la migración ya no se vea desde un enfoque de seguridad, sino [desde] un enfoque de derechos humanos. Mientras el instituto siga siendo parte del Sistema de Seguridad

Nacional y siga compartiendo datos con el ejército, la marina, la fiscalía; mientras siga siendo parte de este sistema, yo creo que los esfuerzos de protección de datos biométricos van a ser mínimos, el uso de los datos siempre va a ser discrecional, nunca vamos a saber con quiénes los comparte y para qué. La migración no debería ser mirada desde un esquema de seguridad. Hasta que el instituto no deje de ser parte de este sistema, ellos van a seguir manejando los datos a su antojo, compartiéndolos con quien quieran. Se supone que la información queda almacenada 60 días y después se elimina, eso dicen, no sabemos, no te garantizan (“Mauricio”, Centro Pastoral de Movilidad Humana).

Lo que plantea “Mauricio” es muy importante porque hace referencia a los cambios estructurales que se necesitan hacer para que haya una verdadera protección de los datos y los derechos humanos de los migrantes. Uno de los derechos en el manejo de datos por las tecnologías biométricas que no se garantizan, según el entrevistado, son “los derechos ARCO de acceso, rectificación, consentimiento y oposición de datos”. Considera que “no se pueden hacer efectivos los derechos ARCO en un sistema de seguridad nacional como el que se tiene”. Sobre el futuro de la biometría en el tema migratorio, consideró que “[...] es algo a lo que nos tenemos que acostumbrar nos guste o no. Por ejemplo, ahora se busca implementar en los aeropuertos las máquinas que controlan el acceso al país vía técnicas biométricas. A lo que asistiremos, entonces, es al recrudescimiento de la securitización de la migración (“Mauricio”, Centro Pastoral de Movilidad Humana).

Cuando se pidió a “Mauricio” que hiciera un balance del manejo de la migración en México, señaló que el gobierno:

[...] está atendiendo más lo urgente que lo importante. Por eso le van a seguir invirtiendo dinero a la seguridad nacional. Quieren tecnologizar más la regularización migratoria. En ese sentido, están conteniendo y desincentivando la migración, como era su objetivo. Bajo ese esquema, tienen buenos números, han detenido a un montón de gente; no permiten el paso de migrantes, han regresado a muchísimas más personas. Yo creo que no va a cambiar. Este esquema es el mismo del gobierno anterior y el anterior de tres partidos políticos diferentes, tres administraciones públicas ha sido lo mismo. Como que la migración es una agenda de derechos

humanos, es parte de una política migratoria de Estados Unidos, entonces no importa si estuvo un partido político, dos o tres [...] ni izquierda ni derecha han sido una mejora para las personas migrantes. Como que las personas migrantes son moneda de cambio con los Estados Unidos. Y ahí no importa qué partido gobierne y se vuelve la situación de las personas migrantes un círculo vicioso (“Mauricio”, Centro Pastoral de Movilidad Humana).

Un importante testimonio recabado es el de una exfuncionaria del Instituto Nacional de Acceso a la Información.² Comenzamos preguntándole qué tanto sabemos y qué tanto nos preocupa aquí en México el tema biométrico. Ella considera que:

En México es un tema muy nuevo para tratarlo de manera institucional. Ya hemos tenido acercamientos, diversas aproximaciones de regulaciones biométricas, pero como sabes ahora sólo tenemos dos grandes leyes: la Ley Federal de Protección de Datos Personales en posición de los entes privados, que es del 2010, y la Ley General de Datos de los entes públicos. Entonces, para un mismo tema, pues tenemos en México dos regulaciones con dos estándares: una para el sector privado y otra para el sector público. El primer aspecto que a mí me llama mucho la atención es que tenemos el reconocimiento de la Protección de Datos Personales como un derecho humano reconocido en el artículo 16 sobre el acceso, rectificación, corrección y cancelación de datos, pero todavía no hemos podido poner esos esfuerzos institucionales en una regulación enfocada de datos biométricos.

Nuestra entrevistada centra su preocupación en lo necesario que es discutir este tema en el país debido al hecho de que “cada vez más empresas están utilizando biométricos, muchas veces solamente para el registro”. De ahí que insista en que “hace falta crear, me parece, una cultura muy seria con respecto a la Protección de Datos Personales. No estamos muchas veces como sociedad conscientes de lo importante

² La persona entrevistada pidió omitir su nombre

que es dar la biometría, o sea, qué consecuencias tiene dar la biometría, no estamos muchas veces preparados”. El énfasis que ella hace es que “siempre estamos dispuestos a dar nuestra información para algún registro sin que haya, por el otro lado, una protección como enfocada realmente a este tema”, lo cual, coincidimos con ella, es preocupante.

Algo importante que nos recuerda es que “Se hizo una gran controversia hace un par de años con las disposiciones del registro nacional de datos biométricos que todavía está ahora en *stanby*”.

Por otra parte, siguiendo con lo controversial del tema, destaca que, por ejemplo,

[...] los bancos tienen datos biométricos. Todos los bancos tienen datos biométricos. Entonces cómo para un registro público se hizo tanta discusión a nivel nacional. Pero nadie dice nada de que, para abrir cualquier cuenta de cualquier cosa, en cualquier institución bancaria te piden los datos biométricos. Y muchas veces no te muestran aviso de privacidad y [...] no te la dejan abrir si no estás de acuerdo en las condiciones de privacidad. Y ya haciendo un poco de más investigación, pues se descubre que sí hay procedimientos para quienes no aceptan dar biométricos, pero que después dicen: “pues nadie pregunta, más que usted o determinadas personas”.

Al insistir en el tema normativo, se le preguntó a la entrevistada cómo ve la relación entre el desarrollo de la biometría y esa parte de legislación. A lo que respondió:

Yo creo que definitivamente hay un desfase y aún mayor en el sector privado porque la ley ya tiene muchos años. O sea, urge que se pueda actualizar la ley en su totalidad porque no podemos estar hablando con que se aplican principios con el 2010, cuando había muy poca información, más aún en nuestro país, donde persiste menos información sobre biometría. El otro aspecto es, por ejemplo, en lo relacionado con la fuga de los datos. No existe ni siquiera la obligación de dar un aviso, más que si esta fuga o si esta falta de seguridad se considera algo con consecuencias serias. Pero quién va a considerar consecuencias serias a esta fuga. Generalmente, las empresas dicen no hay problema, es algo controlable

y no tiene mayores consecuencias para los usuarios. No, no hay esa obligación como la hay en Europa, por ejemplo, de avisar a todos si hubo una fuga de seguridad con tus datos. Entonces, digamos que, si no se ha tenido opción, si no se atienden estos aspectos, pues es muy difícil que podamos hablar de una protección integral hacia una materia. Lo otro es el tema de sanciones de hasta 320,000 unidades de salario en el sector privado y nada más de 1,500 unidades de salario en el sector público. Entonces, dices, bueno, si se está hablando de un área tan delicada, cómo vamos a poder aplicar diferentes principios y también con diferentes consecuencias.

La entrevistada remarcó en el hecho de la doble situación que implica el tema, tanto en lo público como en lo privado. Sobre ello, enfatizó en el hecho de que se debe ver la materia en sí, “no como parte sólo de la protección de datos personales, sino como un tema que tiene también obviamente impacto con la privacidad, pero que debe de tener sus bases muy sólidas y particulares en una legislación y que, además, se debe trabajar tanto en el sector público como en el sector privado respecto a la concientización”.

Un tema sobre el que la entrevistada centró su atención tiene que ver con el papel que juega la sociedad en el manejo de las tecnologías biométricas. Así, señaló que “definitivamente no podemos hablar de una protección eficaz realmente aspirando a tener una legislación, si no trabajamos a la par también todo el tema de concientización social. Porque entonces no va a servir el tema”.

Y consideró que hay dos grupos de personas que destacan en la relación del tema biométrico:

Y de la experiencia que he tenido, en nuestro país hay como dos grandes grupos: el grupo al que no le interesa nada, o sea, le dan igual todos mis datos, que sean biométricos; me da igual dar la huella, mi iris, mi boca, mi cara, todo, sin saber que se pueden advertir rasgos de la personalidad y que es verdaderamente delicado que los tengan. Y hay otro grupo que dice, bueno, no quiero dar mi información absolutamente para nada. Entonces, tenemos que llegar como a una mediación y a un conocimiento más general desde la educación no sólo con nuestras niñas, niños y jóvenes, y más ahora, con el tema de las redes sociales.

Dado que el tema del manejo de los datos biométricos por el sector público y privado es relevante, al indagar con la entrevistada al respecto, señaló que sí hay diferencia:

Entonces, en los últimos años, hay como más apertura o como más incidencias en el sector privado que en el público. Y eso es algo que también se tendría que observar porque también en el sector público, para el tema del pago de impuestos, para el tema del pasaporte, es de acuerdo con la ley quién los puede tener; y sobre todo aquí hay que hacer énfasis en un tema muy importante que creo que no es nada más la captación de los datos, sino dos cosas: a qué estamos autorizados cuando damos estos datos o para qué autorizamos [...] a quien tenga esos datos. Es decir, no solamente con las personas que en ese momento se los estamos dando, sino que los estamos autorizando para que los compartan con una dependencia o con otra. ¿Con quién los van a compartir? ¿Con una dependencia que maneje ciertos temas, que maneje seguridad en virtud de qué? También el flujo transfronterizo de datos. Qué pasa cuando estos datos se los dan a una empresa matriz que no está en México, que está en Estados Unidos o que está en Tailandia.

Dada la importancia del tema, ella recomienda ponerlo en la agenda legislativa institucional, “en la que ciertos legisladores en lo particular levanten la mano y digan que hay que legislar en biométricos; hay que legislar adaptando esto o hay que homologar principios, pues muchas veces la consideración que se tiene es que hay otros temas más importantes”.

Por eso, ella cree que lo primero es que las autoridades pongan el tema sobre la mesa y la importancia que se tiene para todas y todos, que tengan un respaldo para la información que están ya utilizando. “Para las personas, obviamente, cuál es la protección o cómo se puede manifestar esto en seguridad jurídica de que su información biométrica está bien protegida”.

En torno a lo relacionado con los datos de los migrantes, señaló la entrevistada:

Para los migrantes, claro que se necesitan registros, claro que tenemos que saber quiénes están de tránsito, quiénes se quedan, quiénes se van.

¿Qué pasa? No traigo documento o me lo quitaron o se me perdió o lo que sea. ¿Cómo vamos a identificar a las personas? Pues mucho de eso es con biométricos. Pero, ¿quién los va a proteger o hasta dónde? ¿Con qué estándar? ¿Igual que los nacionales o no? Digo todos estos temas que sí se deben discutir.

En ese tema de los migrantes, al cuestionarle cómo ve lo relacionado con la captación de datos biométricos en México, sostuvo:

Me parece muy importante el tema de seguridad de la información. No solamente quién recopila. Yo sé que muchas personas van a migración a identificarse; la problemática está en todos los que no tienen acceso ni siquiera de ir a las instalaciones para que puedan preguntar o que les den orientación. Entonces, no solamente es en la recolección, sino en las medidas de seguridad que tengan con esa información. ¿Quién puede disponer de esa información y para qué efectos está? Porque lo que tenemos muchas veces es que se recopila y luego se quedan los archivos sin ningún control y luego dicen: “¿no tenemos ya esta información?”. Y luego alguien dice: “¿cuál?, ¿la que recogimos hace seis meses?”. Y nadie sabe dónde quedó. Entonces eso es también de organización.

Así, ella considera relevante que “las medidas no sólo sean legales, sino técnicas y también administrativas. ¿Qué niveles de seguridad le estamos dando, cero o nada?”. Y a esto suma, entre otras preguntas, las siguientes:

¿Tiene todo mundo acceso a esas bases de datos? ¿Las pueden sustraer de los centros de cómputo? ¿Cómo tienen en algunos centros el control que saben exactamente quién los leyó en la computadora? Sí, obviamente, sí hay una filtración, como en las bases de datos del Instituto Nacional Electoral, que saben exactamente cuándo sucedió, en dónde sucedió, quién de los equis números de autorizados tuvo en esa ocasión acceso para... Entonces, creo que eso es algo que no debería de estar ocupado.

Dada la vinculación que tuvo la entrevistada con el Instituto de Transparencia, era importante preguntarle en torno a la fortaleza de dicha institución en esta problemática del manejo de datos y cuáles son las

debilidades que tiene que enfrentar para proteger, de alguna manera, o garantizar la protección de los datos.

Para ella,

[...] el papel de un Instituto Nacional como órgano autónomo es fundamental en la vida de un país. Justo ayer estaba revisando algunos datos y solamente el año pasado puso multas por una suma de más de 60 millones de pesos en el sector privado; entonces, solamente en un año y solamente el año pasado. Entonces, digamos que no llega a ser la solución completa, porque todas las instituciones, toda la legislación son perfectibles, pero es fundamental tener una institución con operatividad para que no solamente haya este seguimiento en el sector privado, sino también en el público. Y como la mayoría de sus acciones son a petición de parte, pues sí difundir más esta cultura de qué es lo que puedes como ciudadana, como ciudadano, qué opciones tienes si hay una fuga de datos, qué opciones tienes si crees que alguien utilizó o divulgó o tiene información falsa o incompleta, a dónde puedes recurrir entonces. Me parece que uno de los objetivos del desarrollo sustentable de la Organización de las Naciones Unidas es tener instituciones justas y equitativas. Me parece que tener una institución que no solamente vela por la transparencia, sino también por los datos personales, es fundamental.

Cuando preguntamos sobre la relación del tema de la biometría, la protección de datos y los derechos humanos, señaló:

Yo creo que directamente está relacionada con el derecho a una identidad y cómo manejas desde el punto de vista de la autonomía de la voluntad esa identidad. O sea, para mí, eso es fundamental, porque generalmente vemos la identidad como unas características externas, no como toda esa redefinición a todo lo que realmente nos pueda dar identidad, sea más o menos identificable. Creo que generalmente nos vamos a las partes tradicionalmente más reconocidas, pero me parece que la biometría es fundamental para redefinir el concepto incluso de identidad, para redefinir el concepto incluso de libertad, de hasta dónde podemos decidir qué cosas sobre nosotros, sobre nuestros pensamientos, sobre nuestras características y, me parece, son temas que están ya, que ya llegaron, no están cerca, sino que ya llegaron los temas de inteligencia artificial.

Ah, cómo acaban y cómo están probando a los entes que manejan la inteligencia artificial, hacer como hackeos a la inteligencia, pero con palabras. Entonces, digo, si llegamos a ese nivel de vulnerabilidad también en los sistemas y no tenemos ciertos controles, me parece que puede llegar a tener consecuencias muy importantes para la propia vida y para el ser humano en general, sin llegar a unas citas de utópicas o así. Pero creo que sí debemos tener esa conciencia y me parece que los derechos humanos en sí mismos están sufriendo justo ahora una redefinición en los alcances tradicionales, en los alcances de aquellos pronunciamientos de la Organización de las Naciones Unidas. Todos tenemos derecho a esto, esto, sí, pero ahora están ocurriendo cada vez más resquicios de ese derecho. Se está viendo cada vez más una redefinición que no solamente los tribunales los debe de conocer, sino las propias instituciones, los legisladores, los académicos, haciendo lo que nos corresponde, poniendo los temas de debate, etcétera. Y son nuevas, digamos, para mí son nuevas fronteras de luz de los derechos humanos.

Finalmente, referente a la situación de la mujer en esta relación de migración, biometría, protección de datos y derechos, apuntó que:

[...] sigue habiendo una violencia creciente contra la mujer. Entonces, mientras no atendamos estos temas, mientras haya niñas, jóvenes, mayores de 16 años que sigan sufriendo violencia de algún tipo, en algún momento de nuestras vidas, estamos hablando de una problemática realmente seria para las mujeres. Y más cuando hablamos de mujeres migrantes. Porque no puede ser que seamos el segundo país de paso de migrantes y no tengamos legislación o la legislación no esté contemplada específicamente para eso con nuestras mujeres migrantes. Pues estamos hablando de una situación de, muchas veces, indefensión, ¿no?, cuando están en otro contexto, cuando están en otro país, cuando no conocen, cuando tienen miedo, cuando tienen circunstancias, pues económicas muy lamentables, cuando han dejado atrás a la familia y no las protegemos como se debería, ¿no? No les damos ni siquiera el mismo estándar de protección. Entonces, me parece que sí se han dado pasos importantes; no podemos hablar de que no se ha hecho nada, pero sí falta mucho por hacer, sobre todo, y lo subrayo, por las mujeres y por las niñas migrantes.

Otro testimonio recabado fue el de una funcionaria de Migración, quien tampoco quiso que se mencionara su cargo ni su nombre. Al preguntarle sobre su experiencia con temas migratorios y del uso de las tecnologías biométricas para el control migratorio, señaló:

La experiencia se basa esencialmente en los flujos migratorios irregulares. Las tecnologías biométricas son utilizadas derivado de la detección, por parte de la autoridad migratoria, de personas en situación migratoria irregular con la finalidad de conocer su identidad y/o dar seguimiento al caso, realizando las gestiones conducentes. La identificación es indispensable para resolver la situación migratoria en el país de tales personas extranjeras.

Respecto a lo que piensa de esas tecnologías, en qué sirven y en qué tienen problemas, apuntó:

Considero que todos aquellos elementos de información que puedan obtenerse a través de tecnologías y que logren la adecuada identificación de una persona, sin vulnerar derechos ni ser invasivas, son indispensables ahora más que nunca en un contexto que, a nivel nacional, presenta un elevado número de delitos, y en el cual la migración es uno de los sectores más vulnerados.

A nivel individual el uso de tecnologías de la información favorece la seguridad de las personas, pues a través de su utilización las instituciones identifican a quienes ingresan, transitan y salen de territorio nacional, y se da seguimiento específico a los casos, lo cual ha sido muy útil cuando instituciones como comisiones de búsqueda requieren información para la localización de personas desaparecidas o extraviadas; pero también es útil para comparar si existe coincidencia en el caso de fallecimientos de personas no identificadas.

A nivel país, el uso de tecnologías abona de igual forma a la seguridad. Gracias a ellas y a la comunicación y coordinación entre instituciones nacionales e internacionales, se ha logrado identificar a personas extranjeras, integrantes de pandillas o grupos criminales, que están asociadas a delitos como la trata y el tráfico de personas o que tuvieron participación en otro tipo de ilícitos como la extorsión, el secuestro o préstamos fraudulentos.

La identificación de personas migrantes en situación migratoria regular o irregular da certeza a las autoridades y a los propios nacionales de saber quién se encuentra en territorio nacional y sus intenciones o hechos.

Interesados en saber cómo ven desde Migración el tema de la protección de datos de migrantes con esas tecnologías, aportes, limitaciones, sobre todo en temas de niños y niñas migrantes, la funcionaria contestó:

La Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como los Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público suma relevancia entre las obligaciones de la autoridad migratoria. Representan un estricto control, seguimiento y fiscalización para garantizar la transparencia desde el interior de las instituciones hacia la ciudadanía, pero cuidando la información personal cuya difusión representaría un daño directo a las personas. Cada vez más la autoridad migratoria recibe solicitudes de información sobre sus procesos y acciones internas y sobre las personas migrantes, y cada vez existe más apertura, pero la información personal nunca es compartida fuera del marco de la Ley.

Asimismo, el uso de tecnologías biométricas está acotado sólo a las personas adultas; sin embargo, se hace necesario transitar hacia la identificación de niñas, niños y adolescentes migrantes debido a que los flujos migratorios exponen la mayor movilidad internacional de menores de edad acompañados por adultos (que en ocasiones no son sus padres ni familiares) o de no acompañados, y actualmente la Ley Migratoria otorga muchas bondades y protección para los acompañantes.

Se le preguntó también si esas tecnologías pueden afectar los derechos humanos de las personas migrantes y señaló:

Si la información no es protegida adecuadamente o dichas tecnologías resultan en algún momento invasivas, sí podrían estarse violentando los derechos de las personas; sin embargo, actualmente las tecnologías biométricas de la autoridad migratoria son básicas y están focalizadas en

adultos, sumado a que la información es controlada y únicamente para uso interno para la mejora de procedimientos y protección a los mismos migrantes.

Respecto a cómo considera que la protección de datos puede incidir en la migración irregular de ello, refirió:

Cada persona es dueña de su información; sin embargo, en el caso de las personas migrantes en situación migratoria irregular, que infringen la ley (la cual establece los requisitos de ingreso a México), al momento de su registro e identificación tales datos son del conocimiento del Estado y éste se vuelve responsable de salvaguardarlos. En el caso de la migración irregular, la identificación de personas sirve para conocer si existe algún antecedente de tipo diverso que influya en la determinación de su situación migratoria, pero también es útil al momento de generar estadísticas y de esa forma elaborar programas específicos de atención.

Como se puede observar, el panorama que nos presentan estos representantes de diversas organizaciones civiles es preocupante no sólo por la manera en que el tema del uso de la biometría para captar datos de migrantes se guarda y se protege, sino porque la atención de los migrantes y los diferentes problemas que enfrentan hace que las organizaciones no den tanta importancia a la biometría como debiera ser. Los testimonios de personas que actualmente pertenecen a organizaciones civiles y que tienen una larga trayectoria en la atención y el seguimiento de la migración en tránsito dejan claro la relevancia y necesidad de seguir trabajando en el uso de estas tecnologías de control migratorio y sus efectos en derechos humanos.

Conclusiones

Una vez recabados los testimonios de las diferentes organizaciones en Colombia y México para conocer sus percepciones sobre la relación de la biometría con la protección de datos y los derechos humanos, es necesario destacar algunos aspectos.

Un primer aspecto a señalar son las dificultades para obtener testimonios sobre el tema, en especial de las instituciones gubernamentales de ambos gobiernos, quienes, bajo la argumentación de que esta información es un tema de seguridad nacional, estaban limitados para opinar y, cuando lo hicieron, como el en caso del funcionario de Migración Colombia, no dejaron grabar y la entrevista duró poco tiempo, sin poder agotar todas las preguntas. Por otro lado, algunas organizaciones civiles, especialmente en México, fueron renuentes a dar información, justificándose en el poco conocimiento o simplemente se negaron a abordar el tema.

Un segundo aspecto interesante es el mayor conocimiento del tema biométrico en las organizaciones civiles colombianas respecto a las mexicanas. Ello se explica porque, en el primer caso, el gobierno colombiano, en conjunto con las agencias internacionales presentes en el territorio, contrató a muchas de ellas para que colaboraran en la captación de los datos biométricos de los migrantes venezolanos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia y otros trámites. Por otra parte, en las organizaciones mexicanas sobresale el interés por dar una solución rápida y oportuna a las necesidades de las personas migrantes, pasando a segundo plano el tema de la biometría y los datos personales.

Un tercer elemento que sobresale de los testimonios, en coincidencia con las organizaciones civiles, son los problemas que hay con estas tecnologías biométricas, como las distancias y las dificultades de internet, la demora en la toma de datos y cómo se manejan éstos; la no facilitación de acceso de información al migrantes, la falta de seguridad en el control de la información; la falta de claridad normativa, la falta de consentimiento informado; la falta de información sobre dónde van a parar esos datos, así como la identificación que se define con los datos captados y que no necesariamente puede coincidir con la identidad de la persona. Este último aspecto es algo que debe enfatizarse, pues si bien en los diferentes países de la región que reciben migrantes puede que no toda la información que da el migrante sea la verdadera o la dé en función de conveniencia propia, esto contrasta con lo que ocurre en Estados Unidos, donde se ve obligado y menos propenso a

mentir. Lo cierto del caso es que las organizaciones ven un sinnúmero de problemas con el uso de la biometría en migración.

El tema sobre el que existe mayor preocupación en las organizaciones, como es de suponer, tiene que ver con los derechos humanos relacionados con aspectos como la estigmatización y criminalización de la migración; las brechas de seguridad que implica captar y manejar esta información; la visión de la migración regular y segura desde la que los gobiernos captan datos biométricos y donde no importan los derechos de los migrantes; el que las necesidades de regulación de los migrantes los vuelve vulnerables a todo tipo de atropellos; y, finalmente, la excusa de la seguridad de los Estados, que valida cualquier actuar en contra de los derechos humanos de los migrantes, además de que no diferencia el derecho migratorio del derecho humanitario.

Si bien las organizaciones civiles han hecho un gran esfuerzo por proteger los datos personales y los derechos humanos de los migrantes en torno al uso de las tecnologías biométricas, también muestran que es una tarea sobre la cual falta mucho por hacer. Se necesitan recursos, generar más información y, sobre todo, una mayor voluntad política y compromiso social de los gobiernos receptores del fenómeno migratorio.

Finalmente, es necesario señalar que, dada la complejidad de la relación entre biometría, protección de datos y derechos humanos, se requiere mayor trabajo de campo que involucre a más actores sociales, políticos y económicos en esta discusión. Es mucho lo que se debe decir y conocer sobre estos temas, por lo cual este es apenas el inicio de un camino en esa dirección.

TECNOLOGÍAS DIGITALES Y CONTROL MIGRATORIO EN COLOMBIA: ESCRUTINIO DE DERECHOS HUMANOS AL ESTATUTO TEMPORAL DE PROTECCIÓN PARA MIGRANTES VENEZOLANOS

Carolina Moreno Velásquez

Introducción

De acuerdo con la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V),¹ se estima que, al 30 de noviembre de 2023, unos 7,722,579 nacionales venezolanos habían dejado su país. De este total, América Latina y el Caribe es la región que concentra la mayor parte de esta población migrante y refugiada, con 6,538,756 aproximadamente, de los cuales casi 2.9 millones se encuentran en Colombia.²

¹ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), “Refugiados y migrantes de Venezuela”. En <<https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>>.

² Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, “Radiografía de migrantes venezolanos(os) en Colombia corte 31 de diciembre de 2023”. En <https://www.migracioncolombia.gov.co/sites/unidad-administrativa-especial-migracion-colombia/content/files/001127/56343_informe-distribucion-migrantes-venezolanos-diciembre-2023-ejecutivo.pdf>.

También transitan por territorio colombiano las personas migrantes y refugiadas que cruzan por la selvática ruta del Tapón del Darién, en la frontera colombo-panameña. El Darién es la ruta del flujo de migrantes conocido como “extracontinental” o “extrarregional”, compuesto por personas procedentes de países caribeños como Haití y Cuba, así como de países de los continentes africano y asiático.³ Según las autoridades panameñas, durante 2023 cruzaron 520,085 migrantes irregulares (328,650 venezolanos, 57,250 ecuatorianos, 46,422 haitianos, 25,565 chinos, 18,841 colombianos y 5,811 chilenos).⁴ Si bien la población proveniente de Venezuela no es la única presente en territorio colombiano, por sus dimensiones cuantitativas y vocación de permanencia, sí es la más representativa.

El manejo de estos dos flujos migratorios que hacen presencia en territorio colombiano —“extracontinental” y venezolano— por parte de las autoridades del país, ha sido diametralmente distinto. Así, frente al primero, la respuesta ha consistido en permitir la movilidad de estas personas hacia territorio panameño y suministrar alguna atención humanitaria en la zona fronteriza colombo-panameña. Esta respuesta obedece a una narrativa institucional que ha sostenido que esta migración es de tránsito y que no es generada por Colombia.⁵ Por oposición, la respuesta a la migración venezolana ha sido más activa y prolífica, la cual ha consistido en el diseño e implementación de un conjunto de medidas *ad hoc*, destinadas exclusivamente a los nacionales venezolanos que, desde sus inicios, mostraron vocación de permanencia en

³ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Grandes movimientos de migrantes altamente vulnerables en las Américas provenientes del Caribe, Latinoamérica y otras regiones* (2021). En <<https://publications.iom.int/books/grandes-movimientos-de-migrantes-altamente-vulnerables-en-las-americas-provenientes-del>>.

⁴ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Tendencias migratorias en las Américas: personas migrantes en tránsito”, *Informe trimestral* (octubre-diciembre 2023). En <<https://rosanjose.iom.int/sites/g/files/tmzbd11446/files/documents/2024-02/es-informe-de-tendencias-q4-2023-vf.pdf>>.

⁵ Carolina Moreno, “Más allá del tránsito, una mirada a la “migración caribeña y extracontinental”, *Agenda Estado de Derecho* (7 de diciembre de 2021). En <<https://agendaderecho.com/una-mirada-a-la-migracion-caribena-y-extracontinental/>>.

Colombia. Estas decisiones, promovidas principalmente por el poder ejecutivo y sobre la base de la discrecionalidad, le han valido al Estado colombiano reconocimiento regional e internacional por ser un país de “puertas abiertas a la migración” (venezolana).⁶

Entre las medidas mencionadas, se destaca el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (en adelante ETPV o Estatuto), creado mediante el Decreto 216 de 2021 y desarrollado por la Resolución 971 de 2021, expedida por la autoridad migratoria colombiana, Migración Colombia. El análisis de este mecanismo de regularización migratoria es supremamente relevante para los efectos del presente trabajo, toda vez que, parte muy importante del Estatuto descansa, justamente, en la captura y recolección de datos biométricos de las personas venezolanas que buscan regularizar su situación migratoria. El suministro de estos datos por parte de la población migrante es un requisito indispensable para solicitar la expedición del Permiso por Protección Temporal (en adelante, PPT), que es el documento que regulariza la situación migratoria de los nacionales venezolanos.

En la presente contribución, doy una mirada escrutadora a este mecanismo de regularización migratoria que, a pesar de que ha generado admiración y reconocimiento internacional, adolece de claros reparos que riñen con garantías fundamentales del derecho a la privacidad de las personas migrantes. Desde una perspectiva de derechos humanos, el examen al Estatuto revela lo riesgoso y amenazante de este instrumento en materia de tratamiento de datos personales. De cara a este propósito, el presente trabajo se desarrolla a partir de la siguiente estructura. Luego de esta breve introducción, en la primera sección describo el derecho humano a la protección de los datos personales, tanto a nivel interamericano como en el derecho interno colombiano. En el segundo acápite, señalo la apuesta actual del Estado colombiano para regularizar la población procedente de Venezuela, principalmente a través del ETPV, en donde sitúo la captura y uso de datos personales, preocupación central de este análisis. Después, en el tercer apartado, argumento por qué el ETPV se “revela riesgoso y amenazante” en materia del uso de los

⁶ Moreno, “Más allá del tránsito...”.

datos personales y los derechos de las personas migrantes. Finalmente, cierro el capítulo con la conclusión del trabajo.

Utilizó como metodología de investigación principal la dogmática jurídica, esto es, un rastreo y análisis crítico de los marcos legales –normas y jurisprudencia– que regulan determinado asunto social. Esta metodología permite identificar, entre otras cuestiones, vacíos de protección, así como ámbitos carentes de respuesta institucional.

El derecho humano a la protección de datos personales

Según Juan Carlos Hernández, “habeas data” o “traer los datos” abarca “todos aquellos elementos sustantivos y procedimentales creados para la protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales”.⁷ Siguiendo al autor, en Latinoamérica, *habeas data* se ha centrado, principalmente, en una garantía procedimental: “[...] para proteger el derecho que tiene la persona al acceso y conocimiento de sus datos personales en registros públicos y privados”.⁸ Para Hernández, este enfoque es limitado, pues implica que *habeas data* está fincado, especialmente, en los mecanismos para activar la protección, una vez que se ha realizado la transmisión de los datos, prestando menor atención a la prevención y control, anteriores a la materialización del riesgo.

En tal sentido, advierte el autor, es importante que, junto con esta garantía procedimental, se prevea “el derecho a la información sobre las formas en que se realizará el tratamiento de los datos, los objetivos del mismo y su destino final, a efecto de que la persona esté o pueda estar en condiciones de conocer que sus datos no serán objeto de manejos más allá de su voluntad”.⁹ Por tal razón, concluye Hernández, resulta insuficiente hablar de *habeas data* y debe avanzarse hacia una perspectiva, más amplia, de “protección de datos personales”.

⁷ Juan Carlos Hernández, “La protección de datos personales en internet y el *habeas data*”, *Revista Derecho y Tecnología*, núm. 13 (2012): 69.

⁸ Hernández, “La protección de datos personales...”, 69.

⁹ *Ibid.*, 70.

Entonces, desde esta mirada más amplia de protección de datos personales, conviene revisar la existencia y el alcance de este derecho a nivel interamericano, así como doméstico colombiano. Esto será útil como instrumento de escrutinio del ETPV con enfoque de derechos humanos, que es el eje central del presente trabajo.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)

A nivel interamericano se cuenta con los “Principios actualizados sobre la privacidad y la protección de datos personales” (en adelante, principios actualizados o interamericanos) adoptados por el Comité Jurídico Interamericano (CJI) y aprobados por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2021.¹⁰ Este instrumento de *soft law* interamericano es una guía que busca orientar a los Estados miembros en la revisión y el eventual ajuste de sus marcos normativos internos en materia de datos personales. Lo anterior, con el fin de proveer protección efectiva a las personas frente a situaciones de recopilación, uso, retención o divulgación ilícitos o innecesarios de datos personales.¹¹

Ahora bien, a partir de los “principios actualizados”, cada Estado miembro debe determinar cuál es la mejor manera, bajo su derecho interno, de garantizar reglas efectivas para la protección de datos personales y el derecho de cada persona a su privacidad. Este derecho a la privacidad está íntimamente conectado con los derechos fundamentales al honor, la dignidad, la intimidad, la propia imagen, así como con la libertad de expresión, pensamiento, opinión y asociación. Derechos y libertades regulados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en las constituciones y leyes de los Estados miembros. En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), los

¹⁰ Organización de Estados Americanos (OEA), “Principios Actualizados sobre la Privacidad y la Protección de Datos Personales” (3 de enero de 2022). En <https://www.oas.org/es/sla/cji/docs/Publicacion_Proteccion_Datos_Personales_Principios_Actualizados_2021.pdf>.

¹¹ Organización de Estados Americanos, “Principios Actualizados...”.

derechos antes mencionados están contemplados en el artículo V de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), en los artículos 11 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de 1969) y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994).

En virtud de los “principios actualizados”, se entiende por “datos personales” toda aquella información que permite identificar a una persona física –en lo individual o agrupadas en una persona jurídica– de manera directa o indirecta,

[...] especialmente por referencia a un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o a uno o más factores referidos específicamente a su identidad física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural o social. Incluye información expresada en forma numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, alfanumérica, acústica, electrónica, visual o de cualquier otro tipo.¹²

Entre esta categoría amplia de datos personales que aquí he adoptado, se encuentran los llamados datos personales sensibles, contemplados expresamente en los “principios actualizados”. Los datos sensibles son aquellos que afectan la esfera más íntima de las personas físicas. “Estos datos merecen protección especial porque, si se manejan o divulgan de manera indebida, podrían conducir a graves perjuicios para la persona o a discriminación ilegítima o arbitraria”.¹³ A manera de ejemplo, son datos sensibles, entre otros, aquellos relacionados con la salud personal, la vida sexual, las creencias religiosas, filosóficas o morales; los datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, las opiniones políticas o el origen racial o étnico, así como información recopilada de niños y niñas.

A pesar de que los “principios actualizados” no son un instrumento internacional vinculante, sí ofrecen un conjunto de criterios para ana-

¹² Organización de Estados Americanos, “Principios Actualizados...”, 13.

¹³ *Ibid.*, 20.

lizar la normativa interna de los países desde un enfoque de derechos humanos y promover su ajuste a esta perspectiva interamericana. Por esta razón, resulta particularmente importante la consideración que se hace en cuanto al ámbito de aplicación de los “principios actualizados”:

Los Principios están relacionados entre sí y deberían interpretarse en conjunto, con una *perspectiva transversal de género y de derechos humanos* que identifique los *impactos diferenciados del Tratamiento de Datos* y los haga visibles para que tanto los Responsables como los Encargados de los Datos Personales puedan tomar las medidas necesarias para mitigar estas disparidades e *impedir que el Tratamiento menoscabe la dignidad y la privacidad de las personas que enfrentan situaciones de especial vulnerabilidad* (las cursivas son mías).¹⁴

El derecho a la privacidad, en el cual se enmarca la protección de los datos personales, no es un derecho absoluto y puede estar sometido a limitaciones para la garantía de otros derechos, también valiosos, como la libertad de expresión, el acceso a la información o el interés público. Sin embargo, dicha limitación debe ser razonable. Es precisamente en el punto de la “razonabilidad” donde cobran especial relevancia los “principios actualizados” a los que he venido haciendo referencia. No pretendo en este trabajo hacer un análisis exhaustivo de cada uno de los “principios actualizados”, lo cual desbordaría el alcance y propósito de esta contribución. Mejor, busco identificar aquellos principios que puedan dar luz sobre la manera en la que el ETPV ha diseñado la recopilación y el uso de los datos de las personas migrantes venezolanas.

Así, en primer lugar, el principio sobre “Finalidades legítimas y lealtad” indica que la recopilación de datos personales debe ser limitada y contar con el consentimiento de la persona, así como evitar que el tratamiento de los datos genere situaciones de discriminación en contra de sus titulares. Luego, conforme al principio sobre “Transparencia y consentimiento”, se indica que las finalidades del tratamiento de los datos, así como los destinatarios a quienes se compartirán dichos datos, deben ser absolutamente claros para el titular de los datos personales.

¹⁴ Organización de Estados Americanos, “Principios Actualizados...”, 24.

Además, para el tratamiento de los datos, debe mediar un consentimiento expreso y claro de la persona titular. Una cuestión importante en este punto es que este consentimiento que se otorga para la recopilación inicial de los datos personales no autoriza automáticamente el intercambio de esos datos con terceros. En tal caso, se debe informar a la persona titular sobre esos intercambios adicionales y darle la oportunidad para que otorgue su consentimiento. Finalmente, el consentimiento debe poderse retirar en el momento en que el titular lo desee, evento en el cual el responsable de los datos debe contar con mecanismos adecuados—sencillos, ágiles, eficaces y gratuitos— para que esto sea posible.

Por su parte, el principio sobre “Tratamiento y conservación limitados” abarca una cuestión medular que me interesa destacar, y es que los datos personales se deben conservar de forma tal que se permita la identificación de sus titulares, únicamente, durante el tiempo que sea necesario para las finalidades del tratamiento de los datos personales. Ello obedece a que la conservación innecesaria y excesiva de datos personales tiene implicaciones para el derecho a la privacidad de las personas. En tal sentido, quien es responsable de los datos debe, de manera segura, eliminar sus archivos, registros, bases de datos, expedientes o sistemas de información o someterlos a un proceso de anonimización de la información.

El principio sobre “Confidencialidad”, estrechamente relacionado con los anteriores, enseña que los datos personales no deben divulgarse, entregarse a terceros ni, mucho menos, usarse para finalidades distintas para las que han sido recopilados, a menos que se otorgue un nuevo consentimiento. El anterior principio está íntimamente vinculado con el principio sobre “Seguridad de los datos”, el cual indica que la persona responsable de los datos personales debe proveer un entorno seguro y controlado para el tratamiento de los mismos. En tal virtud, los responsables de los datos deben adoptar las medidas técnicas y administrativas necesarias para garantizar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de los datos personales bajo su custodia. También, deben procurar que estos datos no sean tratados ni divulgados—salvo consentimiento—, perdidos, destruidos o dañados. Conforme al principio de “Responsabilidad”, dichas medidas deben ser auditadas y actualizadas periódicamente; además, los responsables de los datos deben cooperar

con las autoridades de protección de datos personales en el ejercicio de su misión.

Por último, conforme al principio de “Acceso, rectificación, cancelación, oposición y portabilidad”, toda persona tiene derecho a saber si los responsables tienen datos relacionados con ella; debe tener acceso a sus datos y, de ser el caso, solicitar que éstos sean modificados, revisados, corregidos o eliminados. Además, la persona debe tener la posibilidad de cancelar sus datos personales, a objetar su tratamiento y a la portabilidad.

Así pues, estos “principios actualizados” muestran lo sensible que es el manejo de los datos personales y las consecuencias que esto trae para la privacidad y otros derechos de las personas titulares, en caso de no hacerlo debidamente. Además, los “principios” ofrecen elementos de juicio valiosos para lograr que el tratamiento de los datos personales se haga con un enfoque respetuoso de los derechos humanos. Por ello, son también un punto de partida para explorar los marcos normativos internos de los Estados.

En el marco normativo colombiano

El artículo 15 de la Constitución Política de 1991, en la sección sobre los derechos fundamentales, establece:

Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, *tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en los bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución* (las cursivas son mías).¹⁵

¹⁵ Constitución Política de Colombia, 1991.

Luego, mediante la ley estatutaria¹⁶ 1581 de 2012, se desarrolló el derecho fundamental a la protección de los datos personales previsto en el artículo 15 constitucional, antes citado. Así, en su artículo 1º, se establece que dicha ley desarrolla “[...] el derecho constitucional que tienen todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos o archivos, y los demás derechos, libertades y garantías constitucionales a que se refiere el artículo 15 [de la Constitución]”. En el artículo 2, sobre “Ámbito de aplicación”, se establece que los principios y reglas de esta ley son “[...] aplicables a los datos personales registrados en cualquier base de datos que los haga susceptibles de tratamiento por entidades de naturaleza pública o privada”.

La ley estatutaria mencionada también provee un conjunto de principios llamados “rectores”, muy en sintonía con lo dispuesto por los “principios actualizados” del ámbito interamericano, antes descritos. En tal virtud, el artículo 4 de la ley 1581 contempla que el tratamiento de los datos personales debe hacerse conforme a ocho “principios rectores”. Bajo el principio de “Legalidad en materia de tratamiento de datos”, se deja claro que el tratamiento de los datos personales es una actividad reglada que debe ceñirse a lo dispuesto en esta ley y demás normas que la desarrollen. En cuanto al principio de “Finalidad”, se prevé que el tratamiento de datos personales debe tener una finalidad legítima, de acuerdo con la Constitución y la Ley, previamente informada al titular de los datos. Este principio, sin duda, evoca el principio interamericano sobre “Finalidades legítimas y lealtad”. Por su parte, el principio de “Libertad”, íntimamente relacionado con el principio interamericano sobre “Transparencia y consentimiento”, advierte que el tratamiento de los datos personales sólo es admisible sobre la base del consentimiento previo, expreso e informado de su titular.

Los principios de “Veracidad o calidad” y de “Transparencia” indican, por una parte, que la información sujeta a tratamiento debe ser veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible; y por

¹⁶ De acuerdo con el artículo 152 de la Constitución Política colombiana, las leyes estatutarias están reservadas, entre otros asuntos, a la regulación de los derechos fundamentales y los mecanismos para su defensa y protección.

otra, que el titular de los datos tiene derecho a reclamar al responsable de la información sobre los mismos. Esto, en línea con lo dispuesto en los principios interamericanos sobre “Acceso, rectificación, cancelación, oposición y portabilidad”. Por otra parte, el principio de “Acceso y circulación restringida” señala que el tratamiento de los datos personales tiene límites legales claros y, en tal sentido, el uso de dicha información sólo podrá hacerse por parte de quien ha sido autorizado. De allí, además, la importancia del consentimiento del titular de los datos, antes señalado. A la luz del principio de “Seguridad”, en sintonía con el principio interamericano sobre “Seguridad de los datos”, se prevé la necesidad de adoptar mecanismos adecuados para garantizar la seguridad de los datos y evitar su adulteración, pérdida, consulta, uso o acceso no autorizado o fraudulento.

Estos principios del derecho a la protección de datos en el ordenamiento colombiano, con evidentes puntos de contacto con los principios interamericanos, ofrecen pautas claras sobre los derechos de los que son titulares todas las personas para efectos del tratamiento de sus datos personales. Este rápido recorrido por las normas y principios de derechos humanos, así como la normativa constitucional colombiana, muestran que Colombia cuenta con un marco normativo para la garantía del derecho a la protección de los datos personales de todas las personas. Es cierto también que, desde una perspectiva de derechos humanos y del marco constitucional y legal colombianos, este derecho no tiene restricción aplicable a las personas extranjeras, sólo por el hecho de serlo, es decir, por no ser nacionales colombianas.

Entonces, los principios y las reglas antes analizados son un marco útil para analizar críticamente el ETPV desde una perspectiva de derechos humanos centrada en el derecho a la protección de los datos personales y demás derechos vinculados de las personas migrantes venezolanas en Colombia. Este análisis lo desarrollaré en la tercera sección del trabajo, luego de describir el ETPV, cuestión de la cual me ocupo en el siguiente apartado del escrito. La siguiente tabla resume todos los principios actualizados o interamericanos y los rectores de la normativa colombiana, algunos de los cuales analicé en esta sección.

<i>Principios actualizados o interamericanos</i>	<i>Principios rectores</i>
<i>Nivel interamericano</i>	<i>Colombia</i>
Finalidades legítimas y lealtad Transparencia y consentimiento Pertinencia y necesidad Tratamiento y conservación limitados Confidencialidad Seguridad de los datos Exactitud de los datos Acceso, rectificación, cancelación, oposición y portabilidad Datos personales sensibles Responsabilidad Flujo transfronterizo de datos y responsabilidad Excepciones Autoridades de protección de datos	Principio de legalidad en materia de tratamiento de datos Principio de finalidad Principio de libertad Principio de veracidad o calidad Principio de transparencia Principio de acceso y circulación restringida Principio de seguridad Principio de confidencialidad

Fuente: Elaboración propia.

La apuesta del Estado colombiano por la regularización migratoria de la población venezolana

El ETPV o Estatuto es el mecanismo que, a partir de 2021, adoptó el Estado colombiano para regularizar la situación migratoria de la población venezolana. Aunque el propósito de esta contribución no es hacer un análisis exhaustivo del ETPV,¹⁷ sí amerita una descripción general de

¹⁷ Para un análisis del ETPV, véase: Gracy Pelacani, Carolina Moreno, Laura Dib-Ayesta y Mairene Tobón Ospino, “Estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos: reflexiones de una política de regularización migratoria”, *Informes CEM 3-2021* (Bogotá: Centro de Estudios en Migración [CEM], agosto del 2021). En <<https://migracionderecho.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/Informe-CEM-3-Estatuto-Temporal-de-Proteccion-para-Migrantes-Venezolanos-reflexiones-de-una-politica-de-regularizacion-migratoria-2.pdf>>.

lo que es el Estatuto. Lo anterior, con el fin situar y explicar la captura y el manejo de datos personales de las personas migrantes que acceden a este mecanismo, y reflexionar sobre algunos aspectos preocupantes que ello puede representar para los derechos de esta población.

El ETPV está integrado por el Registro Único de Migrantes Venezolanos (en adelante, RUMV) y el PPT. Para los efectos del presente estudio, me enfocaré en el primero de éstos, esto es, el RUMV. El RUMV es administrado por Migración Colombia y es donde reposa toda la información de las personas venezolanas que pretendan permanecer de manera regular en el territorio colombiano mediante la obtención de un PPT. El RUMV se lleva a cabo en dos etapas: un “Pre-Registro Virtual” y luego el “Registro Biométrico Presencial”. Para dar inicio a este procedimiento, el cual se realiza a través de medios digitales, la persona migrante debe crear su usuario y contraseña de manera individual, para luego ingresar a la aplicación del Pre-Registro Virtual.

Una vez en el Pre-Registro Virtual, la persona debe consignar sus datos biográficos, biométricos (fotografía) y de domicilio, aportar el documento que acredite su identidad y la prueba sumaria de su permanencia en territorio nacional, antes del 31 de enero de 2021, en caso de encontrarse en situación migratoria irregular (Resolución 971 de 2021, art. 7). Luego, la persona migrante debe realizar la encuesta de caracterización socioeconómica en la que deberá entregar “información específica relacionada con los sectores de la salud, educación, formación, integración, inclusión, entre otros, con el fin de conocer sus condiciones en el territorio colombiano” (Resolución 971 de 2021, art. 9). Las preguntas de esta encuesta indagan cuestiones como: razón de ingreso a Colombia; identificación, identidad de género y orientación sexual, pertenencia étnica; información sobre el grupo familiar; condiciones de vida; estudios realizados y ocupación; seguridad social; salud; motivos de la migración; percepción de integración y situación de vulnerabilidad.

Como bien lo indica la normativa que regula el ETPV, el ingreso de la información en el RUMV es una “obligación” de todos los nacionales venezolanos (Decreto 216 de 2021, art. 5, parágrafo 2). Además, este registro es un requisito para avanzar en el procedimiento administrativo de regularización y solicitar el PPT, que es el documento de regula-

rización migratoria y constituye un documento de identificación válido en Colombia para el acceso a la oferta institucional.

Además de la obligación del registro inicial de los datos que el RUMV recoge, también es obligación de la persona migrante actualizar periódicamente la información reportada, de acuerdo con las reglas fijadas por Migración Colombia (Decreto 216 de 2021, art. 7), así como registrar cualquier novedad que se presente en relación con los datos recogidos. No hacerlo constituye una causal de infracción migratoria susceptible de sanción por parte de la autoridad migratoria (Decreto 216 de 2021, art. 9). Para ser incluida en el registro, la persona venezolana debe: *i*) reunir algunas de las condiciones del artículo 4 sobre el ámbito de aplicación;¹⁸ *ii*) encontrarse en territorio colombiano; *iii*) presentar alguno de los documentos de identificación previstos en la norma, según se trate de persona mayor de edad o de niños, niñas y adolescentes; *iv*) presentar declaración expresa de su intención de permanecer temporalmente en Colombia, y *v*) autorizar la recolección de sus datos biográficos, demográficos y biométricos (Decreto 216 de 2021, art. 8).

Las disposiciones antes referidas explican cómo el RUMV es la base de datos que acopia toda la información sobre las personas migrantes venezolanas, quienes deben agotar dicho registro como requisito para avanzar en el trámite del PPT. En el RUMV, los nacionales venezolanos

¹⁸ De acuerdo con el artículo 4 del Decreto 216 de 2021, podrán acceder al ETPV los migrantes venezolanos que cumplan alguna de las siguientes condiciones:

1. Encontrarse en territorio colombiano de manera regular como titulares de un Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP), Permiso Temporal de Permanencia (PTP) o de un Permiso Especial de Permanencia (PEP) vigente, cualquiera que sea su fase de expedición, incluido el PEPFF.
2. Encontrarse en territorio colombiano de manera regular como titulares de un Salvoconducto SC-2 en el marco del trámite de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.
3. Encontrarse en territorio colombiano de manera irregular al 31 de enero de 2021.
4. Ingresar a territorio colombiano de manera regular a través del respectivo Puesto de Control Migratorio legalmente habilitado, cumpliendo con los requisitos establecidos en las normas migratorias, durante los primeros dos (2) años de vigencia del presente Estatuto.

deben reportar información sobre su identificación personal (hoja de vida), domicilio, datos de contacto y conformación de núcleo familiar, así como una fotografía tipo documento de la persona, foto del documento de identificación y de la prueba sumaria sobre permanencia en territorio colombiano para las personas en situación irregular.¹⁹

De acuerdo con el artículo 6 del decreto bajo análisis,

Este registro tendrá como objeto recaudar y actualizar información como insumo para la *formulación y diseño de políticas públicas, e identificar a los migrantes* de nacionalidad venezolana que cumplen con alguna de las condiciones establecidas en el artículo 4, y que quieran acceder a las medidas de protección temporal contenidas en el presente Estatuto (las cursivas son mías).

A renglón seguido, en el párrafo primero del artículo 6 anterior, se indica que el RUMV no tendrá fines sancionatorios, “salvo las excepciones que establezca la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia en el acto administrativo mediante el cual se lleve a cabo su implementación”. Esto es indicativo de que el escenario sancionatorio sigue siendo posible, bajo ciertas circunstancias. En efecto, la Resolución 971 de 2021, expedida por Migración Colombia, que implementó el ETPV, en el párrafo 4 del artículo 3, expresamente prevé que Migración Colombia puede adelantar actuaciones sancionatorias a partir de la información reportada en el RUMV, cuando ésta “[...] esté relacionada con el aporte de información o documentos presuntamente falsos, o que induzcan a error a la Autoridad Migratoria, o con el incumplimiento de los requerimientos que le sean efectuados respecto de la información aportada”.

Nótese que, al reportar la información, la persona migrante está revelando información sobre sus datos personales, muchos de ellos sensibles, su ubicación y la de los miembros de su familia. Además, quienes

¹⁹ La prueba sumaria hace referencia al documento que deben presentar las personas migrantes que se encontraban en territorio colombiano, de forma irregular, al 31 de enero de 2021 para ingresar al ETPV, de acuerdo con el numeral 3 del artículo 4 del Decreto 216 de 2021 sobre el ámbito de aplicación.

se encontraban en situación irregular al 31 de enero de 2021 y adjuntan la prueba sumaria de su permanencia en territorio colombiano, están manifestando de manera expresa la manera en que hicieron su ingreso a Colombia, esto es, de forma irregular. El ingreso y/o permanencia irregular constituye una infracción migratoria susceptible de sanción mediante multa, deportación o expulsión, según el caso, con lo cual el riesgo sancionatorio está siempre latente.

Tal vez uno de los aspectos más delicados de este reporte de información es, precisamente, el “acuerdo de tratamiento de datos” que la persona debe aceptar para concluir con esta fase del procedimiento y avanzar en las etapas subsiguientes de su solicitud de regularización migratoria. Entonces, esta fase del procedimiento de regularización del ETPV sólo se concluye una vez que el solicitante manifiesta expresamente estar de acuerdo con la siguiente declaración:

Para todos los efectos legales, certifico haber leído el contenido de este documento, por lo cual declaro estar informado y aceptar sus términos y condiciones sin reservas, indicando que toda la información fue aprobada por mí de manera libre y voluntaria, y que la misma es real, fidedigna, consistente y verídica. Asimismo, autorizo a Migración Colombia a verificar la información que sobre mí repose en las bases de datos públicas o privadas, nacionales o internacionales, teniendo en cuenta que el presente consentimiento se realiza en cumplimiento a la ley 1581 de 2012 de protección de datos personales.

De conformidad con lo previsto en la ley 1581 del 2012 “por la cual se dictan las disposiciones generales para la protección de datos personales” y el Decreto 1377 de 2013, que la reglamentan parcialmente, *manifiesto que otorgo mi autorización expresa y clara para que la Unidad Administrativa Migración Colombia pueda hacer tratamiento y uso de mis datos personales*, los cuales están reportados en la base de datos de la que es responsable dicha organización y que han sido recolectados en las relaciones contractuales que ésta realiza en desempeño de su objeto social (las cursivas son mías).

Una vez que la persona que realiza el registro marca la casilla “Estoy de acuerdo”, que aparece al final de la anterior declaración, está con-

firiendo a la autoridad migratoria el total control y manejo sobre sus datos personales, lo que puede implicar compartir dicha información con otras autoridades administrativas o judiciales, nacionales e internacionales.²⁰ Además, dicha aceptación otorga autorización irrestricta a Migración Colombia para que acuda a otras bases de datos, incluso si éstas se encuentran en poder de terceros, con el fin de consultar información sobre las personas incluidas en el registro. Así, entonces, el poder que entregan las personas venezolanas a las autoridades migratorias a través del RUMV no sólo es inmenso, sino que también ellas pierden el control sobre el uso de dichos datos. Esto sin considerar que el registro de la información no es garantía del otorgamiento del PPT, pues la autorización del permiso es de entera discrecionalidad de Migración Colombia, quien puede negarlo, aunque se cumplan todos los requisitos previstos en la normativa (Decreto 216 de 2021, art. 12, párr. 2).

Una vez concluida la encuesta de caracterización, la persona migrante se encuentra habilitada para solicitar la cita para la realización del registro biométrico presencial, mediante el cual Migración Colombia recoge huellas, lectura facial, foto y firma del migrante solicitante. El pre-registro virtual, la encuesta de caracterización socioeconómica y el registro biométrico presencial son requisitos indispensables para la posterior expedición del PPT, en caso de que éste sea efectivamente autorizado. Según datos de Migración Colombia,²¹ para febrero de 2024, 2,505,346 nacionales venezolanos han finalizado el RUMV, de los cuales 2,394,044 han realizado la encuesta de caracterización socioeconómica; 2,195,501 han realizado el registro biométrico, y se han autorizado 2,004,503 de PPT, de los que se han entregado 1,868,264.

En esta sección he descrito cada una de las fases de registro virtual que deben realizar los migrantes venezolanos para su acceso al ETPV,

²⁰ De acuerdo con el numeral 10 del artículo 4 del Decreto Ley 4062 de 2011, mediante el cual se creó la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, entre las funciones de esta entidad se encuentra la de “Coordinar el intercambio de información y cooperación con otros organismos nacionales e internacionales”.

²¹ Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, “Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos-ETPV”. En <<https://www.migracioncolombia.gov.co/etpv/etpv>>.

desde la creación de usuario y contraseña, hasta la captura de datos biométricos de manera presencial. He hecho un énfasis particular en aquellas cuestiones que tienen que ver con el recaudo, uso y manejo de los datos personales de las personas venezolanas que buscan regularizar su situación migratoria mediante la obtención de un PPT.

No hay duda de que el ETPV representa un avance valioso por parte del Estado colombiano para responder a las necesidades de regularización de la situación migratoria de esta población, la cual ha mostrado vocación de permanencia en Colombia. No obstante, desde una perspectiva de derechos humanos, específicamente en lo que tiene que ver con el uso de tecnologías para la gestión migratoria y el uso de estos datos, el ETPV representa una serie de riesgos que bien vale la pena advertir y corregir. De esto me ocuparé en la siguiente sección de este trabajo.

El derecho a la protección de datos personales de las personas venezolanas bajo el ETPV en Colombia

Para empezar, es preciso reiterar que, desde el punto de vista jurídico, los “principios interamericanos” analizados en el primer apartado de este trabajo no son un instrumento vinculante; no obstante, sí ofrecen un conjunto de criterios útiles y valiosos para explorar la normativa interna de los Estados, cuando ésta tiene incidencia en el derecho a la protección de los datos personales y a la privacidad de las personas.

En el caso colombiano, además, existe un marco normativo de rango legal estatutario, el cual establece una serie de reglas y principios aplicables a este derecho fundamental de todas las personas. Con esto en mente, conviene entonces hacer una lectura de los “principios interamericanos”, conjuntamente con la normativa constitucional y legal colombiana sobre protección de datos personales, con especial énfasis en los “principios rectores” de la ley. Esta lectura es el lente de análisis para hacer el escrutinio de derechos humanos al ETPV, descrito en el apartado anterior y que propongo en este texto.

Lo primero es que, en el ámbito colombiano, la ley estatutaria sobre protección de datos personales no prevé restricción alguna para la aplicación de este derecho, a partir de criterios como el origen na-

cional o la situación migratoria. De hecho, una lectura de esta normativa sobre protección de datos, conjuntamente con el artículo 100 constitucional,²² sobre la igualdad de trato entre los nacionales colombianos y las personas extranjeras, corrobora esta interpretación. Así, la normativa colombiana sobre el derecho a la protección de los datos personales –Constitución Política y ley estatutaria– no contempla disposición alguna que restrinja este derecho fundamental en relación con las personas extranjeras. Por tal razón, no podría una normativa de menor jerarquía, como un decreto o una resolución, reducir o limitar estas garantías constitucionales y legales.

En segundo lugar, si bien la ley colombiana trae una serie de ámbitos excluidos a los que no se aplican las reglas allí previstas, en éstos no figura uno sobre información personal de población migrante o extranjera. Allí aparecen, entre otras temáticas, las relacionadas con la seguridad y defensa nacional, así como la prevención, detección, monitoreo y control del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo; información de inteligencia y contrainteligencia; información periodística y otros contenidos editoriales. Esta mención a los asuntos excluidos es muy relevante, toda vez que deja claro que la normativa de un mecanismo de regularización migratoria, como lo es el ETPV, no es susceptible de exclusión en los términos señalados. Por consiguiente, es preciso concluir que el RUMV, así como los datos personales allí recogidos, están cobijados por las reglas y los principios previstos en las normas sobre protección de datos personales. Siendo así la autoridad que los recaba, esto es, Migración Colombia, responsable del uso y manejo de

²² El texto del artículo 100 de la Constitución Política de Colombia es el siguiente: “Artículo 100. Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. Asimismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley. Los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital”.

dichos datos, según lo informan los “principios interamericanos” y los “principios rectores” de la propia ley colombiana en la materia.

De lo anterior se desprende, entonces, que el tratamiento de los datos personales, entendido como “[c]ualquier operación o conjunto de operaciones sobre datos personales, tales como la recolección, almacenamiento, uso, circulación o supresión”, en los términos del artículo 3 de la ley colombiana, está sometido al conjunto de “principios rectores” previstos en dicha ley, los cuales pueden ser leídos e interpretados, armónicamente, a la luz de los “principios actualizados o interamericanos”. Ello no sólo con el propósito de aplicar una perspectiva comprometida con los derechos humanos, en general, sino también con el ánimo de darle al derecho, a la protección de los datos personales, un contenido tal que proteja con el mayor estándar posible a la población titular de los mismos, en este caso, la migrante venezolana, así como a otros derechos garantizados en el ordenamiento jurídico colombiano y los derechos humanos.

Dicho esto, y sin dejar de reconocer las bondades que el ETPV ofrece en términos de regularización de la población migrante venezolana, es preciso señalar que un escrutinio de derechos humanos y, particularmente, del derecho a la protección de datos personales al ETPV como el que aquí propongo, desnuda fisuras amenazantes para el reconocimiento y goce de este derecho. La regulación del ETPV, en lo que tiene que ver con el RUMV, es violatoria de los derechos humanos y fundamentales a la protección de los datos personales y a la privacidad, previstos en la Constitución colombiana. Arriba a esta conclusión, a partir de un conjunto de consideraciones sobre el RUMV, las cuales recojo a continuación.

Principio de libertad

La manera como se recoge la información a través del RUMV no es conforme al principio rector de “Libertad”, en conexión con el principio interamericano de “Transparencia y consentimiento”. Bajo el ETPV, las personas venezolanas que pretenden regularizar su situación migratoria mediante la expedición de un PPT, deben agotar, obligatoriamente, cada

una de las etapas y requisitos del pre-registro virtual y, posteriormente, del registro biométrico presencial. En cada uno de estos momentos, la autoridad migratoria, Migración Colombia, está recabando los datos personales, muchos de ellos sensibles, de las personas migrantes, quienes no conocen a profundidad las implicaciones del suministro irrestricto de esta información.

Es cierto que en cada una de las etapas del RUMV se solicita a la persona migrante, titular de los datos, otorgar su consentimiento expreso, según se explicó antes en este escrito. Sin embargo, este consentimiento no es realmente voluntario, y mucho menos informado, si se comprende en toda su dimensión lo que implica ser una persona migrante en situación migratoria irregular. La irregularidad migratoria es una barrera infranqueable para el acceso a los derechos y servicios institucionales, y también un obstáculo disuasorio para interactuar con las autoridades del Estado de destino o tránsito, entre otras razones, por temor a las sanciones migratorias como la expulsión o la deportación por ingreso o permanencia irregular. Por ello, la regularización es, en muchos casos, una necesidad para el ejercicio de los derechos humanos y poder tener un proyecto de vida digno en el lugar de destino o tránsito.

Asimismo, para la población venezolana que tiene enormes dificultades para acceder a documentos oficiales como pasaportes²³ y que ingresa a Colombia por pasos no autorizados, un mecanismo de regularización como el ETPV puede ser su única posibilidad de permanecer de forma regular en el país. Luego, para estas personas, no es realmente una alternativa otorgar o no su consentimiento para ingresar al ETPV y, eventualmente, obtener un PPT que regularice su situación migratoria. Finalmente, tampoco hay mucha claridad para las personas migrantes que se registran en el RUMV sobre las implicaciones de la entrega y el destino de sus datos personales, en términos de su derecho a la privacidad. Por el contrario, ellas pierden el control de sus datos, los cuales, conforme a las normas que rigen las competencias de la autoridad migratoria, pueden ser compartidos con terceros. No se trata de suplir el requisito de

²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Resolución 2/18. Migración forzada de personas venezolanas*. En <<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>>.

consentimiento en términos meramente formales. Bajo el principio de libertad, este consentimiento debe ser, además de expreso y previo al tratamiento de los datos, informado.

Principio de transparencia

El principio rector de “Transparencia”, en armonía con el principio interamericano de “Acceso, rectificación, cancelación, oposición y portabilidad”, apunta a una fragilidad sustancial en la forma como opera el RUMV y, en particular, al dominio de la información una vez que es entregada por su titular. Esto hace referencia a que la normativa que creó y desarrolló el ETPV no contempló oportunidad para que las personas migrantes puedan obtener información del estado y destino de los datos personales conferidos y mucho menos retirar su consentimiento. Tan secreto y escasamente transparente es el funcionamiento del RUMV que, en caso de que la autoridad migratoria decida negar el PPT por algún dato que allí repose, la persona migrante no tendrá conocimiento de dicha información, pues la decisión es completamente discrecional. Ello no sólo configura una clara transgresión del derecho al debido proceso, sino que Migración Colombia continúa en posesión de los datos personales y con la competencia para su tratamiento, expresamente autorizado por el titular de los datos, pues de otro modo no hubiese podido avanzar en las etapas de solicitud del PPT.

Acceso y circulación restringida

Conforme al principio rector de “Acceso y circulación restringida”, estrechamente vinculado con el principio interamericano de “Tratamiento y conservación limitados”, es posible mirar críticamente la competencia amplia y discrecional que tiene Migración Colombia para usar y compartir los datos recogidos en el RUMV. Mediante aquel consentimiento formal que las personas otorgan para avanzar en cada una de las etapas del RUMV (acuerdo de tratamiento de datos), Migración

Colombia obtiene autorización expresa para compartir esta información con terceros, sean estas personas públicas o privadas, nacionales o internacionales. También obtiene autorización para consultar bases de datos en poder de terceros y obtener información sobre la persona venezolana registrada. Entonces, a pesar de que la normativa que creó y desarrolló el ETPV señale que la información que recoge el RUMV tiene como finalidad la elaboración de política pública y no fines sancionatorios, la manera en que puede actuar Migración Colombia, a partir de la autorización de uso que recibe, es de permanente vigilancia y control de la persona migrante que se ha registrado.

Finalmente, aunque expresamente se diga que tiene como único fin la identificación de las personas migrantes y la construcción de política pública, lo cierto es que tiene un propósito implícito, no revelado, de control migratorio. El RUMV es una herramienta de control *ex post* de la migración procedente de Venezuela que, en muchos casos, suele cruzar por pasos fronterizos no habilitados, sin sellar un pasaporte y sin que las personas migrantes sean formalmente identificadas y contabilizadas por parte de la autoridad migratoria. Al recabar este cúmulo de datos personales de los nacionales venezolanos, la autoridad migratoria adquiere la información que se le escapa por el flujo migratorio irregular. A partir de esta información puede, discrecionalmente, determinar a quién otorga el PPT y a quién no, así como tomar decisiones sancionatorias en contra de las personas que han acudido al registro.

El conocimiento de esta información, revelada por la propia persona migrante, quien además autoriza a Migración Colombia para que trate sus datos, consulte otras bases de datos y le vigile de manera permanente e indefinida, sí puede traer consecuencias sancionatorias para la persona migrante, muy a pesar de que la normativa expresamente lo niegue. De ahí que el artículo 6 del decreto que creó el ETPV prevea que el RUMV no tiene fines sancionatorios, “salvo las excepciones que establezca la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia en el acto administrativo mediante el cual se lleve a cabo su implementación”. Esa visión securitista de la migración, así como la necesidad constante de vigilancia del “otro” quien no es nacional del país, se ve claramente reflejada en este tipo de disposición normativa.

Principio de seguridad

La seguridad de los datos personales a cargo de los responsables del tratamiento es una cuestión que aparece tanto en los principios rectores de la normativa colombiana como en los interamericanos. Respecto a los datos capturados por el RUMV, este es un punto especialmente crítico en el caso colombiano, frente al cual hay escasa información pública, lo cual obscurece aún más el panorama. A pesar de que la normativa del ETPV, principalmente la resolución de Migración Colombia que lo desarrolló, establece que la autoridad migratoria cuenta con 90 días calendario para decidir si autoriza o no la expedición del PPT, lo cierto es que se vienen conociendo cada vez más casos sobre la presunta pérdida de información, así como de personas a quienes se les han tomado en más de una ocasión sus datos biométricos y no obtienen respuesta definitiva sobre su permiso;²⁴ o de quienes les están rechazando sus PPT sin tener conocimiento de las razones de la decisión.²⁵

Esto no sólo afecta la situación migratoria de las personas y su permanencia en el territorio colombiano, sino que plantea serios reparos sobre los estándares de seguridad con los que cuenta este sistema de información. Al comprometerse el principio de seguridad, se compromete también el derecho humano a la privacidad, así como otros derechos de las personas venezolanas. Este acercamiento al RUMV del Estatuto, a través del lente de los principios rectores e interamericanos, muestra que esta medida de regularización migratoria demanda ajustes para la garantía de los derechos de los nacionales venezolanos en Colombia, en especial, el de la protección de datos personales y la privacidad.

²⁴ La Opinión, “Migrantes preocupados por demoras en aprobación del Estatuto”. En <<https://www.laopinion.com.co/premium/migracion/migrantes-preocupados-por-demoras-en-aprobacion-del-estatuto>>.

²⁵ Colombia Check, *Permisos rechazados a migrantes en Colombia: ¿qué está sucediendo y qué hacer?* En <<https://colombiacheck.com/investigaciones/permisos-rechazados-migrantes-en-colombia-que-esta-sucediendo-y-que-hacer>>.

Conclusiones

En el presente trabajo, desde un enfoque de derechos humanos, he analizado críticamente el ETPV para la regularización de la población migrante venezolana presente en Colombia, con especial énfasis en el RUMV, que recoge y trata los datos personales de esta población. Para ello, tomé como punto de partida los “principios actualizados o interamericanos” y los “principios rectores” de la normativa colombiana sobre protección de datos personales. Esta mirada me permite concluir que, a pesar de que el Estatuto trae bondades rescatables, en tanto medida para regularizar la situación de la población venezolana presente en Colombia, entraña también serios reparos en relación con el tratamiento de los datos personales que el RUMV recaba.

El RUMV posa serias amenazas sobre los derechos a la protección de datos personales y a la privacidad, así como muchos otros relacionados, de las personas migrantes venezolanas. Esto se debe a la manera en que opera el registro y al amplio nivel de discrecionalidad que se confiere a Migración Colombia para el tratamiento de los datos, muchos de los cuales son datos sensibles. Frente al diseño y la gestión del RUMV, los principios de la normativa colombiana, en armonía con los principios interamericanos sobre protección de datos personales, se tornan frágiles y escasamente satisfechos. Por ello, en el marco del Estatuto, queda clara también la existencia de una relación asimétrica de poder entre persona migrante y autoridad migratoria.

Finalmente, este escrutinio de derechos humanos al ETPV muestra la necesidad de someter al RUMV a una serie de ajustes no sólo de las reglas aplicables en materia de protección de datos personales, sino también de la manera en como éste es operado en la práctica por parte de la autoridad migratoria. Sólo así pueden minimizarse los riesgos que este registro migratorio presenta para el goce de los derechos humanos de los que son titulares las personas migrantes, por el solo hecho de serlo. La privacidad de quienes migran, así como el derecho a la protección de sus datos personales, no pueden verse socavados por esta lamentable perspectiva securitista y de vigilancia permanente y a perpetuidad de quienes no son nacionales. Esta perspectiva, además, está bastante alejada de un enfoque de derechos humanos como el que aquí propongo.

LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA POBLACIÓN VENEZOLANA EN COLOMBIA EN EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN Y EL MANEJO DE DATOS PERSONALES*

María Rocío Bedoya Bedoya

Introducción

En materia de derechos humanos, las principales violaciones que enfrentan los migrantes son la denegación de sus derechos civiles y políticos en forma de detención arbitraria, tortura o ausencia del debido proceso judicial, además de la vulneración de sus derechos económi-

* Este texto está relacionado y surge en el marco de la investigación titulada “Características sociodemográficas y socioeconómicas, condición jurídica y reconfiguración de la ciudadanía de las mujeres venezolanas que han migrado a Colombia entre 2015 y 2019 y se han asentado en el Valle de Aburrá, Antioquia”, la cual se encuentra inscrita en el Sistema de Investigación de la Universidad de Antioquia y fue desarrollada por el Semillero Asuntos del Mundo del Trabajo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, y terminada en mayo de 2020. Una primera versión de este capítulo fue presentada en el “Seminario Internacional: Datos Personales, Migración y Derechos Humanos. Problemáticas y Alternativas en América Latina”, coordinado por el doctor Fernando Neira Orjuela de la UNAM, México, realizado el 27 y 28 de octubre de 2022.

cos, sociales y culturales, como la salud, la vivienda y la educación. Asimismo, se encuentran en muchos países receptores políticas públicas discriminatorias, prejuicios y actitudes xenófobas; explotación laboral, violencia física, psicológica, sexual y de género; xenofobia, aporofobia, explotación infantil, entre otras problemáticas que deben enfrentar los gobiernos de los países receptores.

Con millones de personas desplazadas en Ucrania y otros países, las cifras totales de desplazamiento interno superan los 100 millones de personas,¹ un número que excede los registrados en 2019, 2020 y 2021, cuando ya se habían batido marcas del número de desplazados forzados en el mundo. Este aumento se unió a un descenso de la movilidad mundial debido a las limitaciones para viajar por la pandemia provocada por el Covid-19.

La situación de algunos venezolanos en Colombia está cambiando gracias al Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos, aprobado por el gobierno colombiano mediante el Decreto 216 del 1º de marzo de 2021 y la Resolución 971 de 2021, pero no así para otros migrantes que han llegado al país y que ostentan otras nacionalidades: cubanos, haitianos, africanos, asiáticos, muchos de los cuales son migrantes en tránsito, lo que indica que el gobierno ha dado un trato diferencial a los migrantes que se encuentran en Colombia, sin que hasta el momento pueda justificar esas diferencias de trato.

En tal sentido, este escrito se propone dar cuenta de la situación de derechos humanos de los migrantes venezolanos en Colombia, en el marco del proceso de regularización y la protección de datos personales contemplada en la nueva política integral migratoria, ambas aprobadas en 2021. Como enfoque teórico, se examinarán algunas directrices y normas internacionales que, bajo el enfoque de derechos, protegen a la población migrante. Metodológicamente, se adoptará una estrategia mixta que combina la investigación documental con el estudio de caso

¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Tendencias globales. El desplazamiento forzado en el mundo* (2022). En <<https://www.acnur.org/tendencias-globales.html#:~:text=Con%20millones%20de%20personas%20desplazadas,los%20100%20millones%20de%20personas>>.

de la migración venezolana a Colombia, en la cual se elaboraron quince entrevistas semiestructuradas y un grupo focal a nueve mujeres, todas procedentes de Venezuela.

El texto tendrá la siguiente estructura: en la primera parte, se describirán los principios, las normas y directrices internacionales sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situación de vulnerabilidad. Seguidamente, se presentará una breve caracterización de la migración venezolana hacia Colombia en los últimos siete años. En tercer lugar, se analizará la situación de los derechos humanos de la migración venezolana en Colombia durante el período estudiado, destacando los peligros que ha supuesto la regularización de esta población mediante el Estatuto Temporal de Protección y los riesgos que padecen cuando las autoridades colombianas no tienen el cuidado adecuado con los datos personales de esta población. Finalmente, se plantearán algunos retos que en materia migratoria debe afrontar el nuevo gobierno colombiano que asumió sus funciones en agosto de 2022.

Principios, directrices y normativa internacional que rige la política de migración

Para el desarrollo de esta parte del trabajo, se ha tomado como principal fuente de información la página web de las Naciones Unidas de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, en la cual se mencionan diferentes principios, directrices e instrumentos jurídicos, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Mundial para las Migraciones y otras normas internacionales que tienen que ver con los migrantes: el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho y la normativa internacional; las leyes sobre refugio, el derecho penal internacional; el derecho humanitario internacional, el derecho consular internacional y el derecho marítimo internacional; sin embargo, en este trabajo sólo nos referiremos a algunas de ellas.

Los Estados tienen derecho a ejercer jurisdicción en sus fronteras internacionales, pero deben hacerlo de conformidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Estas obligaciones tienen por objeto

modular la labor de los Estados, las organizaciones internacionales y otros interlocutores interesados en que la gobernanza de las fronteras se fundamente en los derechos humanos.

De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, hay siete elementos clave para la construcción humana de derechos basados en narrativas sobre los migrantes y la migración:²

- Todos podemos ser parte del cambio que deseamos ver en nuestras sociedades y en el mundo a nuestro alrededor.
- El cambio narrativo exitoso se basa en tener en cuenta los contextos particulares, locales, comunitarios, nacionales y realidades regionales.
- Diseñar e implementar exitosamente las estrategias de comunicación narrativa que consideren los contextos.
- El cambio narrativo exitoso se basa en un enfoque conforme a los derechos humanos (participación e inclusión, empoderamiento, igualdad y no discriminación, y rendición de cuentas).
- Este enfoque de derechos humanos debe integrarse en todas las estrategias para reformular las narrativas y cambiar la conversación sobre la migración y migrantes.
- Hay innumerables iniciativas, recursos y ejemplos de buenas prácticas que se están implementando cada vez más para abordar las cuestiones vinculadas a la migración, los derechos humanos y las narrativas sobre migrantes y migración.
- Estos recursos pueden ser de utilidad para los Estados y las partes interesadas en construir una base de derechos humanos con nuevas narrativas de migración, incluidos aquellos que buscan orientaciones sobre cómo abordar la incitación a la violencia nacional, racial o el odio religioso, garantizando al mismo tiempo el pleno respeto de la libertad de expresión.

² Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos* (1996-2024). En <<https://www.ohchr.org/es/instruments-and-mechanisms/international-human-rights-law>>.

De acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948):

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y están dotados de razón y conciencia, y deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición [...].³

Existen importantes instrumentos jurídicos que ofrecen un marco legal exhaustivo para la gobernanza de la migración internacional. Hay reglas bien definidas que abordan el trato que deben recibir las diversas categorías de migrantes: las mujeres, los hombres, los niños, los refugiados, los apátridas, los trabajadores migrantes y quienes son víctimas de trata. Dichas normas e instrumentos se recogen en diversos sistemas: el sistema universal de DD HH (Declaración Universal de los DD HH, 1948), el sistema interamericano de derechos humanos (igualdad y no discriminación, obligación de respetar los derechos humanos, obligación de cumplir con las políticas migratorias), los tratados y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, que reúne los instrumentos sobre trabajadores migrantes, y las normas y directrices de la Organización Internacional de las Migraciones en materia de gestión, cooperación internacional y soluciones prácticas a problemas de migrantes.

El artículo 13 de la Declaración Universal de los Derecho Humanos (1948) consagra:

13.1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

13.2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio y a regresar a su país.

³ ONU, *Derecho Internacional...*

El artículo 14 de la misma Declaración dice:

14.1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país.

14.2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos

El derecho internacional de los derechos humanos (IHRL por sus siglas en inglés) estipula las obligaciones que los Estados deben respetar. A diferencia de otros corpus jurídicos que sólo se aplican a grupos o situaciones específicos, el derecho internacional de los derechos humanos se aplica a todas las personas en todas las circunstancias. Esto abarca no sólo a los propios ciudadanos de un Estado, sino a toda persona que se encuentre bajo la jurisdicción o el control efectivo de dicho Estado. Lo anterior significa que todos los migrantes, cualquiera que sea su condición, son titulares de los mismos derechos humanos que cualquier otra persona.⁴

Los Estados se encuentran obligados a abstenerse de ejercer detenciones arbitrarias, torturas o expulsiones colectivas, y a impedir que otros agentes cometan violaciones de esos derechos. En lo relativo a los migrantes, significa que los Estados deben garantizar sus derechos, regular las agencias de contratación, sancionar a los patronos maltratadores, proteger a los migrantes de la violencia y los abusos perpetrados por los traficantes de seres humanos, y tomar medidas contra el odio y la xenofobia.

Esta tarea requiere la adopción de medidas positivas y la inclusión de principios jurídicos transversales, como igualdad y no discriminación, participación e integración, rendición de cuentas y Estado de derecho, políticas y prácticas idóneas que garantizan una gobernanza de

⁴ ONU, *Derecho Internacional...*

la migración internacional basada en los derechos humanos. Todo ello para vigilar que esos derechos lleguen a ser realidad, aplicando medidas alternativas a la reclusión y garantizando el acceso a la atención sanitaria, la educación, el empleo y otros servicios y derechos sociales fundamentales.

Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (A/RES/73/195) es el primer acuerdo intergubernamental elaborado bajo los auspicios de las Naciones Unidas, que abarca todas las dimensiones de la migración internacional de forma holística y completa. Se adoptó en una conferencia intergubernamental sobre migración en Marrakech, Marruecos, el 10 de diciembre de 2018. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha acogido el Pacto Mundial como un marco importante para mejorar la gobernanza migratoria que pone a los migrantes y sus derechos humanos en el centro y que ofrece una importante oportunidad para reforzar la protección de los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su estatus.

El Pacto Mundial se basa en la legislación internacional sobre derechos humanos y reafirma el compromiso de los Estados de respetar, proteger y hacer realidad todos los derechos humanos de todos los migrantes. Para ello, se fundamenta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en cada uno de los nueve instrumentos básicos del derecho internacional de los derechos humanos, incorporando dos principios rectores:

El Pacto Mundial se basa en la legislación internacional sobre derechos humanos y defiende los principios de no regresión y no discriminación. Al aplicar el Pacto Mundial, garantizamos el respeto efectivo, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su situación migratoria, en todas las etapas del ciclo migratorio. También reafirmamos el compromiso de eliminar todas

las formas de discriminación, incluidos el racismo, la xenofobia y la intolerancia contra los migrantes y sus familias.⁵

El Pacto Mundial también enumera 23 objetivos para la acción de los Estados, reforzados por compromisos específicos que pretenden abordar los retos relacionados con la migración actual. Los compromisos y acciones del GCM pueden considerarse una guía para que los Estados cumplan con sus obligaciones en materia de derechos humanos, a la hora de diseñar medidas de gobernanza de la migración para reducir los riesgos y las vulnerabilidades a los que se enfrentan los migrantes en las diferentes etapas de la migración, y para crear condiciones propicias que permitan a todos los migrantes convertirse en miembros activos de la sociedad.

Respecto a los deberes de los migrantes, señala que en el exterior éstos deberán respetar y observar la ley y las normas locales; cualquier acción en contra de éstas, será sancionable por las leyes del país donde se encuentren; cada país tiene sus normas y costumbres propias, por lo que las mismas varían. En consecuencia, el tratamiento de las infracciones a la ley en cada país es diferente y el migrante deberá inscribirse en el consulado del país de acogida, ya que la asistencia consular se basa en el hecho de que el migrante sea visible para el Estado receptor.

No obstante que los instrumentos internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario obligan al gobierno colombiano a reconocer derechos y garantías a la población migrante, y aunque éste, con la ayuda de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), ha avanzado en la construcción de una Marco de Gobernanza de la Migración,⁶ sigue teniendo limitaciones en cuanto a que sólo permite evaluar el marco institucional, jurídico y de política pública migratoria, pero no su implementación en la práctica.

⁵ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Siete elementos clave para la construcción humana de derechos, basados en narrativas sobre los migrantes y la migración* (2022). En <<https://www.ohchr.org/es/migration>>.

⁶ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Marco de gobernanza sobre la migración” (2015). En <https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/about-iom/migof_brochure_a5_es.pdf>.

Sobre este particular, es importante escuchar la voz de los y las migrantes entrevistadas en el marco de la investigación que ha dado lugar a este escrito, quienes afirman que si bien se ha avanzado en el diseño y la implementación de una política pública migratoria, una política de regularización de población venezolana y un amplio marco normativo, esto no ha sido suficiente para mejorar las condiciones de vida de la población migrante y el reconocimiento y la garantía de sus derechos, ya que en los planes, programas y las políticas aprobadas no se han destinado los recursos económicos, técnicos y humanos necesarios para cumplir con los objetivos propuestos en dichas políticas y marcos normativos.⁷

Características de la población venezolana en Colombia (2015-2022)

Según ACNUR,⁸ las personas continúan saliendo de Venezuela para huir de la violencia, la inseguridad, las amenazas y la falta de alimentos, medicinas y servicios esenciales. Con más de 6 millones de personas refugiadas y migrantes de Venezuela –la mayoría de las cuales viven en países de América Latina y el Caribe–, esta se ha convertido en la segunda crisis de desplazamiento externo de mayor magnitud en el mundo en los últimos años. Mujeres, niñas, niños y hombres salen de Venezuela en dirección a países vecinos y de otras regiones, debido a las circunstancias políticas, socioeconómicas y de derechos humanos en su país. Muchas de estas personas llegan asustadas, cansadas y en extrema necesidad de asistencia.

⁷ Entrevistas y grupos focales citados en María Rocío Bedoya, Sebastián Arroyave y Keila Bohórquez, “Características sociodemográficas de la migración venezolana a Colombia (2015-2020)”, *Huellas de la Migración* 5, núm. 10 (julio-diciembre de 2021). En <https://www.researchgate.net/publication/352241923_Caracteristicas_sociodemograficas_y_socioeconomicas_de_la_migracion_venezolana_a_Colombia_2015-2020_El_caso_del_Valle_de_Aburra>.

⁸ ACNUR, *Tendencias globales...*

Por otro lado, los resultados de la Caracterización Conjunta de Movimientos Mixtos de la población en tránsito en 2021 indica que un tercio de los encuestados se enfrentó a riesgos de protección durante sus viajes, incluyendo robos, violencia física y amenazas, casi el doble que en 2020. En este desafiante contexto, el Gobierno de Colombia creó un Estatuto Temporal de Protección para Venezolanos (ETPV o TPS por sus siglas en inglés) que proporcionará a venezolanos elegibles un permiso de residencia de 10 años. El registro para el ETPV está en marcha y ya se han expedido los primeros permisos. Al ampliar el acceso a la documentación y al estatus regular, se espera que el ETPV mejorará la protección, así como el acceso a medios de vida, servicios públicos y bienes y servicios esenciales para personas refugiadas y migrantes, facilitando así su integración a la sociedad colombiana.¹¹

La migración venezolana a Colombia ha crecido exponencialmente en los últimos veinte años; su presencia destaca en datos estadísticos y en diferentes discursos políticos, académicos y en medios de comunicación; sin embargo, en los últimos siete años, presenta características especiales a consecuencia de la crisis económica y política que afronta el país.

En líneas generales, y luego de que poco más de dos mil colombianos fueran deportados por el gobierno de Nicolás Maduro en agosto de 2015, la llegada de colombianos colombo-venezolanos ha ido en aumento; hoy se habla de 1.8 millones de migrantes y refugiados según datos de ACNUR.¹² Si bien al inicio fueron los naturales de este país o los ciudadanos con doble nacionalidad los que más se contabilizaron, desde mediados de 2016, se disparó la llegada de venezolanos sin ningún tipo de arraigo con Colombia; mientras que en las fronteras la nueva población flotante se empezó a convertir en un problema de salud pública: en ciudades céntricas y más pequeñas inició la llegada de extranjeros que demandan alimentos, alojamiento, salud y educación.¹³

¹¹ RMRP, “Colombia”.

¹² ACNUR, *Tendencias globales...*

¹³ La Silla Vacía, “La migración venezolana ya es una crisis humanitaria” (2018). En <<http://lasillavacia.com/tag/venezuela>>, consultada el 16 de enero de 2018.

De 2019 a 2022, las características de esta migración han cambiado. Llegan jóvenes con bajos niveles de formación escolar y sin mucha experiencia laboral; se asientan en distintas ciudades del centro del país y no tanto en las ciudades de frontera, algunas de las cuales enfrentan conflictos urbanos históricos e irresueltos, como ocurre en algunas comunas de la ciudad de Medellín. Lo anterior permite caracterizarla como una migración urbana que llega con vocación de permanecer largo tiempo en el país, lo que motivó al gobierno colombiano a aprobar en 2021 el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, mediante el Decreto 216, el cual busca facilitar la regularización de migrantes y refugiados de manera temporal (por 10 años), a través del cumplimiento de algunos requisitos.¹⁴

Situación de los derechos humanos de la migración venezolana en Colombia a partir de 2015

La situación de los derechos humanos de la migración venezolana en Colombia en los últimos siete años está directamente relacionada con la deportación de colombianos en 2015, el éxodo masivo a partir de 2016 y la implementación de una profusa normatividad entre la que destacan el estatuto temporal de protección y la política integral migratoria ambas de 2021, lo que deja por fuera a los migrantes de otras nacionalidades y a aquellos migrantes venezolanos que, por diversas razones, no se han acogido al Estatuto Temporal de Protección. Esta situación resulta problemática si tenemos en cuenta los principios y la normativa internacional vigente en materia migratoria.

El proceso de regularización aprobado en 2021 no incluye la nacionalización. Las autoridades han sido claras en que el Estatuto de Protección Temporal no da ciudadanía colombiana. Así, si bien los migrantes venezolanos harán parte del sistema colombiano, no podrán votar, como sugieren algunos.

¹⁴ Bedoya et al., *Huellas de la Migración...*

Esta idea de ciudadanía restringida se puede superar si se cambia de enfoque y se asume el concepto de *ciudadanía transnacional*, el cual incorpora elementos culturales propios de los procesos migratorios.¹⁵ En este sentido, Ibarra¹⁶ considera que la *ciudadanía migrante* debe incluir los siguientes objetivos: *i)* facilitar a los integrantes de las minorías etnoculturales de inmigrantes el ejercicio de las libertades y los derechos fundamentales; *ii)* incluir un elemento cultural; *iii)* incluir un conjunto de derechos socioeconómicos básicos para el desarrollo de la persona; *iv)* incorporar la resistencia como una regla esencial para la adquisición de la ciudadanía; *v)* integrar plenamente al estatuto ciudadano el derecho a la libertad de tránsito.

Bajo este nuevo enfoque, el migrante como minoría social tiene el derecho y los espacios legales e institucionales para votar y ser votado en los lugares de llegada, así como para organizarse políticamente de manera independiente y ser parte de los proyectos políticos de los partidos. A pesar de las conquistas internacionales y nacionales que se han obtenido por parte de los migrantes y sus organizaciones, la demanda de derechos políticos transnacionales sigue representando un reto para la democracia en los tiempos de la globalización, ya que el ataque a los derechos de los inmigrantes bajo el pretexto de reducir los costos o de velar por la seguridad nacional, ha tenido consecuencias inesperadas de gran magnitud en términos de la actitud de los inmigrantes frente a la nacionalización y en términos de la relación entre países emisores y receptores.¹⁷ En esta línea, la responsabilidad estatal es teóricamente ineludible en tiempos de una construcción democrática transnacional que dignifique la posición política de los ciudadanos migrantes.¹⁸

En lo que tiene que ver con los derechos económicos, sociales y culturales, y siguiendo los hallazgos de la investigación realizada por

¹⁵ Francisco Herrera, “Ciudadanía y derechos políticos de los migrantes. Diálogo en la democracia” (2007). En <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29111.pdf>>.

¹⁶ Francisco Ibarra, “La ciudadanía migrante”, *Biblioteca Digital. Repositorio Virtual de Material Bibliográfico* (2007). En <<http://dspace.icesi.edu.co/dspace/>>.

¹⁷ Cristina Escobar, “Migración y derechos ciudadanos: el caso mexicano”, *Conferencia Migración México-Estados Unidos* (Taxco: Princeton University/IIS-UNAM, 27-30 de enero de 2005).

¹⁸ Herrera, “Ciudadanía y derechos políticos...”.

investigadores de la Universidad de Antioquia,¹⁹ es importante resaltar que, aun cuando la regularización de venezolanos en Colombia supone la existencia de un proceso de inclusión y cohesión social, como parte de una respuesta estatal a la llegada masiva de migración venezolana en el último periodo (2015-2022), lo cierto es que, desde el punto de vista de la respuesta social, no siempre los migrantes han encontrado la plena solidaridad de la sociedad receptora.

Mitos arraigados y prejuicios: la xenofobia, el racismo y la aporofobia en el rechazo a los migrantes se expresan en las formas de relacionarse entre connacionales y éstos, lo cual se exacerbó durante la pandemia provocada por el Covid-19, y se ha reforzado a través de algunos medios de comunicación y partidos políticos de derecha.²⁰ Veamos algunos de los resultados de la mencionada investigación.

En materia de empleo, la mayoría de los venezolanos en Colombia trabaja informalmente; sólo 22% de la población venezolana en Colombia tiene un empleo formal, señala un estudio del Centro de Desarrollo Económico (2022). Esto pone en evidencia un problema que también afronta un porcentaje alto de la población colombiana en una sociedad que, económicamente, ha privilegiado en los últimos años la economía de mercado caracterizada por la venta de servicios.²¹

Situación similar a la de los empleos informales es la que afrontan los migrantes en materia de salud. Muchos no cuentan siquiera con la incorporación a la encuesta del SISBEN o no están afiliados al sistema de salud, debido a las barreras del mismo sistema y a los problemas de la encuesta, que poco se preocupa por indagar las condiciones económicas de las familias venezolanas que viven en barrios de estratos, tres o

¹⁹ La investigación mencionada en la parte introductoria de este capítulo fue realizada por la profesora María Rocío Bedoya como investigadora principal y por los estudiantes del pregrado en Ciencia Política de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Sebastián Arroyave Quiceno y Keila Bohórquez Álvarez.

²⁰ Bedoya *et al.*, *Huellas de la Migración...*

²¹ *Loc. cit.*

cuatro, pero en condiciones de hacinamiento y con pocos ingresos por grupo familiar.²²

En materia de vivienda, encontramos que 90% de la población vive en arriendo, muchas veces en condiciones de hacinamiento; y 6.1%, en un lugar transitorio. Este arriendo que mencionan los y las venezolanas entrevistados es, en su gran mayoría, de habitaciones en pensiones, en donde muchas personas o familias de siete u ocho ocupan una misma habitación.²³

En lo que tiene que ver con la seguridad, muchos de los migrantes que han sido entrevistados en la ciudad de Medellín dicen que se han visto obligados a vivir en comunas donde existen históricos conflictos urbanos, presencia actual de bandas criminales y de actividades económicas ilegales. En el municipio de Bello, Antioquia y el Barrio Niquia, por ejemplo, existe un control paraestatal por parte de bandas criminales que implica toque de queda frecuente y cobro de “vacunas” a todos sus habitantes.²⁴ Así lo confirman algunos medios de comunicación cuando afirman que las extorsiones en el municipio de Bello, por parte de los grupos delincuenciales de los Mesa, los Pachelly, Niquia Camacol y los Chata, es el dolor de cabeza de comerciantes, transportadores y residentes.²⁵

Balance del proceso de regularización (Decreto 216 de 2021 y Resolución 971 de 2021)

El gobierno colombiano y la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) han exaltado las bondades del Estatuto Temporal de

²² Bedoya *et al.*, *Huellas de la Migración...*

²³ *Loc. cit.*

²⁴ *Loc. cit.*

²⁵ Noticias Caracol, “Extorsiones en Bello, el dolor de cabeza de comerciantes, transportadores y residentes” (2020). En <<https://www.noticiascaracol.com/antioquia/extorsiones-en-bello-el-dolor-de-cabeza-de-comerciantes-transportadores-y-residentes>>; El Espectador, “El Mesa, el grupo criminal que le gana terreno a los Pachelly en Bello” (2020). En <<https://www.elespectador.com/judicial/el-mesa-el-grupo-criminal-que-le-gana-terreno-a-los-pachelly-en-bello-article/>>.

Protección de Migrantes Venezolanos y, si bien sirve como documento de identificación y constituye una gran oportunidad para los migrantes venezolanos, afectando positivamente la economía colombiana, existen grandes barreras en su implementación debido a la alta discrecionalidad de la que goza la autoridad migratoria colombiana y a las dificultades de los migrantes irregulares para cumplir con los requisitos exigidos en Colombia.

Este proceso de regularización ha contado con el apoyo del Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), que es la expresión nacional de la Plataforma Regional para los Refugiados y Migrantes Provenientes de Venezuela, y coordina la implementación del Plan de Respuesta Regional para Refugiados y Migrantes en Colombia.

La Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados, en el marco de la plataforma del Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), ha brindado apoyo continuo al gobierno nacional y ha entregado a Migración Colombia una donación de quince unidades móviles que tendrán como objetivo ayudar en el proceso de registro de la población venezolana y posterior expedición del Permiso por Protección Temporal.²⁶

El GIFMM ha brindado apoyo continuo al gobierno de Colombia y tiene a su cargo la implementación del Plan de Respuesta Regional para Refugiados y Migrantes (RMRP, por sus siglas en inglés), que es una estrategia regional de respuesta cuyo objetivo común es abordar las necesidades humanitarias, de protección e integración socioeconómica de los refugiados y migrantes provenientes de Venezuela y de las comunidades de acogida en 17 países de América Latina y el Caribe, incluido Colombia. Este plan permite dar una respuesta humanitaria coordinada, evitando la duplicación de esfuerzos y apoyando de forma complementaria a los gobiernos nacionales y locales. El plan prioriza los sectores de agua, saneamiento e higiene, educación, integración, multisector (que incluye alojamiento y transporte humanitario), protec-

²⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores, “Estatuto temporal de protección de migrantes venezolanos” (2022). En <<https://www.cancilleria.gov.co/estatuto-temporal-proteccion-migrantes-venezolanos>>.

ción (que incluye protección de niñez, trata y tráfico, y violencia basada en género), salud, seguridad alimentaria y nutrición, y transferencias monetarias multipropósito. Además, da seguimiento a temas transversales y servicios comunes como coordinación, comunicación, manejo de información, reporte, comunicación con comunidades y prevención de abuso y explotación sexual.

De acuerdo con Reliefweb,²⁷ Migración Colombia –la institución responsable de implementar el Permiso por Protección Temporal (PPT) para venezolanos– entregó en los meses de enero y febrero de 2022, Permisos por Protección Temporal (PPT) a más de 500,000 refugiados y migrantes venezolanos. Estos permisos le otorgan a la población venezolana un estatuto de protección de 10 años y le permiten tener acceso a derechos básicos, como educación, servicios de salud, acceso formal al mercado laboral, así como a políticas socioeconómicas que la conduzcan a una integración sostenible.

Alrededor de un millón 300 mil refugiados y migrantes venezolanos realizaron su registro biométrico para acceder al PPT, y más de 2 millones de personas ya se registraron para acceder al mismo, superando la meta inicial de 1.8 millones de población migrante y refugiada –a partir de marzo de 2022.²⁸

ACNUR y sus socios, en estrecha coordinación con GIFMM (Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos), apoyan a Migración Colombia en el establecimiento de Puntos de Registro Visibles, especialmente en los centros urbanos de los municipios rurales de todo el país, para fomentar el registro de la población de difícil acceso. Se han organizado jornadas masivas de registro para facilitar un mayor acceso al PPT, generando un aumento exponencial de los registros biométricos y de los permisos entregados. Paralelamente, el ACNUR sigue colaborando con el gobierno colombiano para reforzar el sistema de asilo, tanto en

²⁷ Reliefweb, “Actualización operacional de Colombia enero-febrero” (2022). En <<https://reliefweb.int/report/colombia/actualizacion-operacional-de-colombia-enero-febrero-2022>>.

²⁸ Reliefweb, “Actualización operacional...”.

recursos humanos como en equipamiento, con el objetivo de tramitar las 29,000 solicitudes de asilo.

Según Migración Colombia,²⁹ durante el primer año del estatuto temporal de protección, más de un millón de venezolanos han obtenido su Permiso por Protección Temporal. De acuerdo con el jefe de la autoridad migratoria colombiana, durante 2022, más de 2 millones 189 mil ciudadanos venezolanos iniciaron su proceso para acogerse al Estatuto Temporal de Protección, y de ellos, a cerca de 52%, equivalente a más de un millón 138 mil, ya se les autorizó su PPT. Es un ejercicio que le ha permitido a la autoridad migratoria colombiana establecer la plena identidad de más de un millón 643 mil ciudadanos venezolanos.

Si bien el director general de Migración Colombia, Juan Francisco Espinosa Palacios, hace un balance positivo de este proceso de regularización, fue crítico frente al ejercicio que se viene haciendo e indicó que, aunque durante el primer año se han presentado algunos inconvenientes, el compromiso de los oficiales de Migración Colombia, la colaboración de las diferentes entidades del gobierno nacional, el apoyo de la cooperación internacional y el acompañamiento de la ciudadanía, han permitido sacar el proceso adelante, transformando, al día de hoy, la vida de más de 843 mil venezolanos que se han acercado a retirar su documento. Asimismo, recordó que, aun cuando acogerse al Estatuto Temporal de Protección-Visibles es una decisión voluntaria del migrante, no se puede olvidar que éste le permite al ciudadano venezolano no sólo permanecer en Colombia hasta por 10 años de manera regular, sino, además, vincularse a la vida productiva del país.

La implementación del Estatuto Temporal de Protección-Visibles se dividió en tres partes enmarcadas por el tricolor nacional. La primera fase, totalmente virtual y de color amarillo, consiste en el registro del ciudadano venezolano en el RUMV y en el diligenciamiento de una encuesta de caracterización socioeconómica. La segunda fase, de color azul, es la toma o registro de datos biométricos. La tercera fase, de color rojo, es el estudio, aprobación e impresión del Permiso de Protección Temporal (PPT). Para la implementación del Estatuto Temporal de

²⁹ Migración Colombia, “Durante el primer año...”.

Protección-Visibles, Migración Colombia habilitó 105 puntos visibles en todo el territorio nacional.³⁰

Durante el primer año, más de 2 millones 189 mil ciudadanos venezolanos iniciaron su proceso para acogerse al Estatuto Temporal de Protección-Visibles, realizando su registro en el RUMV. De ellos, más de 2 millones 107 mil han diligenciado la encuesta de caracterización socioeconómica. A la fecha, Migración Colombia posee el registro biométrico de más de un millón seiscientos cuarenta y seis mil ciudadanos venezolanos. A mayo 5 de 2022, Migración Colombia ha autorizado más de un millón 138 mil Permisos por Protección Temporal (PPT). De ellos, más de un millón 92 mil ya se encuentran impresos y cerca de 844 mil han sido retirados por los ciudadanos venezolanos. Los migrantes venezolanos que ingresaron a Colombia antes del 31 de enero de 2021, independientemente de su condición migratoria e incluidos los beneficiarios del PEP, tuvieron de plazo hasta el 28 de mayo de 2022, para realizar su inscripción en el RUMV y el diligenciamiento de la encuesta de caracterización socioeconómica.³¹ Aquellos migrantes venezolanos que ingresaron al país después del 31 de enero de 2021, sellando su pasaporte, tendrán de plazo hasta el 24 de noviembre de 2023 para acogerse al Estatuto Temporal de Protección-Visibles.

Dificultades del Estatuto Temporal de Protección

- Se aplicará solamente a quienes ingresen de forma regular en los próximos dos años de vigencia del Estatuto y, en principio, no se aplicará a quienes hayan ingresado de manera irregular después del 31 de enero de 2021, desconociendo la imposibilidad de cumplir con requisitos de la normativa migratoria por razones ajenas a los migrantes y atribuibles a las dificultades que viven en sus lugares de origen.

³⁰ Migración Colombia, “Durante el primer año...”.

³¹ *Loc. cit.*

- Aunque se reconozca explícitamente en el decreto que aprueba el ETP que la población en situación de irregularidad migratoria se expone “a situaciones de explotación laboral, violencia física, psicológica, sexual y de género, xenofobia, explotación infantil, entre otras, que implican la violación de sus derechos fundamentales al no poder acceder a su sustento mínimo”, es precisamente esta población la que será excluida de los beneficios del Estatuto, lo que seguramente incentivará el crecimiento de ésta y el uso de los pasos fronterizos ilegales.
- Otra preocupación es la amplia discrecionalidad que recae en Migración Colombia para otorgar y cancelar el PPT. Se espera que esta institución garantice el acceso a la justicia y el debido proceso.
- Sin duda, el ETP contempla narrativas ambiguas referentes a la migración y los migrantes, dado que no plantea una solución estructural en relación con las problemáticas que tienen que ver con la migración ni brinda una regularización de largo plazo. Además, deja de lado la protección especial que requiere la niñez migrante, las garantías de la unidad familiar, la protección internacional de la población venezolana en el marco de la Declaración de Cartagena, las falencias del sistema de refugio colombiano y algunas contradicciones del discurso oficial sobre la protección temporal y complementaria en el marco del ETPV.
- Por otro lado, se evidencian vacíos del enfoque de derechos del ETP en el tratamiento de los datos sensibles aportados por la población migrante, la idoneidad de las pruebas sumarias, las brechas digitales para el acceso al proceso e información, y los retos particulares que enfrenta la población transgénero,³² como se verá a continuación.

³² Universidad de Los Andes Colombia-Centro de Estudios en Migración (Unian-des), “Estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos: reflexiones de una política de regularización migratoria” (2021). En <<https://migracionderecho.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/Informe-CEM-3-Estatuto-Temporal-de-Proteccion-para-Migrantes-Venezolanos-reflexiones-de-una-politica-de-regularizacion-migratoria-2.pdf>>.

El manejo de datos personales de los migrantes venezolanos en Colombia

Entre las medidas adoptadas por el gobierno colombiano para dar respuesta al éxodo de migración venezolana hacia el país, se destacan algunos instrumentos de política como el Registro Administrativo de Migrantes Venezolano (RAMV), concebido para ampliar la información sobre la migración de venezolanos en el país, en el marco del Estatuto Temporal para Migrantes (ETPV) y la reciente política integral migratoria (PIM) aprobada mediante la Ley 2136 de 2021.

En esta Ley se establecen las definiciones, los principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado Colombiano (PIM), y se dictan otras disposiciones, entre las cuales se destacan varias normas que tienen que ver con el manejo de datos personales de los migrantes y las oportunidades y riesgos que ellos suponen. Veamos algunos de ellos.

El artículo dos plantea entre sus objetivos, fortalecer los sistemas de información para la identificación, caracterización, localización, y flujo de datos que se requieran para dar soporte a la PIM. Sin duda, este objetivo es de la mayor importancia a efectos de diseñar mejores políticas públicas, tomar mejores decisiones y también contar con información y datos relevantes para realizar investigaciones académicas. Justamente la ausencia de información o la existencia de distinta información sobre un mismo asunto por parte de diversas instituciones han impedido un mayor rigor en las investigaciones sobre migración que se realizan en Colombia desde las distintas disciplinas de las ciencias sociales y humanas. Sin embargo, conviene advertir los riesgos que supone el manejo de los datos personales por parte de las autoridades colombianas o por parte de las autoridades internacionales, cuando existen convenios en el ámbito nacional.

Otro insumo importante para la planeación de la política son los procesos de caracterización y registro consular que realiza el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de sus consulados y en compañía de otras entidades. Dichos procesos deben estar sujetos a un manejo de protección, a fin de garantizar los derechos humanos de los y las

migrantes y evitar que esta información se use para otros fines distintos a los estipulados en la PIM.

Asimismo, se establecen los Puestos de Control Migratorio como aquellos lugares habilitados para el ingreso y egreso al territorio nacional por medios aéreos internacionales, marítimos, terrestres y fluviales, ya sean permanentes o temporales. En estos puestos se manejan datos personales de los migrantes que también están sujetos a reserva, so pena de poner en riesgo a los migrantes.

Corresponde a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, dentro del marco de la soberanía nacional y de conformidad con la política migratoria, el ejercicio de control migratorio, verificación migratoria y extranjería en el territorio, a través de procesos que permitan verificar y analizar el cumplimiento de los requisitos establecidos para el ingreso, la salida y permanencia de ciudadanos extranjeros y de nacionales en aquellas situaciones que les sean aplicables. La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia actuará en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores (Ley 2136 de 2021).

En ejercicio del principio de soberanía, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia implementará y desarrollará los procedimientos adecuados para la efectiva recolección de información biográfica, demográfica y biométrica, que permita una apropiada identificación de los viajeros y migrantes.

En lo que tiene que ver con la política de integración socioeconómica, la misma ley, en su artículo 39, señala que el gobierno nacional fomentará la integración socioeconómica de los migrantes, retornados y las comunidades de acogida, con un enfoque diferencial y territorial, como oportunidad de desarrollo económico para el país, y que para esos efectos se impulsarán procesos de caracterización que contengan información relacionada con la identificación personal y el perfil socioocupacional, entre otros criterios, de la población migrante y las comunidades de acogida.

En materia de inclusión financiera, el Gobierno Nacional promoverá acciones tendientes a permitir el acceso de la población migrante, con estatus regular en el país, a los productos y servicios financieros, a través de la sensibilización de las entidades financieras, el intercambio efi-

ciente de información entre entidades públicas y privadas para facilitar la debida identificación de los migrantes ante las entidades financieras, el desarrollo de programas de educación financiera para población migrante y de acogida, y las demás que el Gobierno defina para permitir la inclusión financiera de los migrantes.

En cuanto a la información demográfica y caracterización, el Ministerio de Relaciones Exteriores mejorará los registros existentes de los colombianos residentes en el exterior, de manera que se cuente con mejor información para la implementación de planes y proyectos que estén disponibles para esta población. Para ello, el Ministerio de Relaciones Exteriores, por conducto de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, Colombia Nos Une, o quien haga sus veces, en colaboración con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), como cabeza del Sistema Estadístico Nacional (SEN), propenderán por la implementación del Plan de Acción definido en el marco de la Mesa Intersectorial de Estadísticas de Migración adscrita al SEN, para la producción, el mejoramiento, la actualización y el aprovechamiento estadístico de la información relacionada con la población migrante nacional, extranjera y retornada. Esta información estará sometida a reserva estadística en los términos del artículo 5 de la Ley 79 de 1993, y su tratamiento deberá efectuarse conforme a la Ley Estatutaria 1581 de 2012 y demás normas concordantes.

El artículo 5 de la Ley 79 de 1993 prescribe que “Las personas naturales o jurídicas, de cualquier orden o naturaleza, domiciliadas o residentes en el territorio nacional, están obligadas a suministrar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) los datos solicitados en el desarrollo de Censos y Encuestas”.³³ Y la Ley Estatutaria 1581 de 2012, sobre protección de datos personales, “reconoce y protege el derecho que tienen todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en ba-

³³ Congreso de la República, Departamento Administrativo de la Función Pública (s/f). Ley Estatutaria 1581, por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales (17 de octubre de 2012). En <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49981>>.

ses de datos o archivos que sean susceptibles de tratamiento por entidades de naturaleza pública o privada”.³⁴

En cuanto a los residentes en el exterior, deberá ampliarse la información de datos del Registro Consular, de modo tal que pueda aplicarse en el uso de información de caracterización de la población residente en el exterior, propendiendo por el fortalecimiento del registro consular virtual y la actualización de las bases de datos consulares anualmente, con el fin de que el Ministerio de Relaciones Exteriores cuente con un censo actualizado de los colombianos residentes en el exterior. Para ello, se utilizarán, de forma permanente, campañas virtuales que promuevan dichos registros. Además, el gobierno nacional, en cabeza del DANE, realizará un censo nacional para recopilar información social, económica y demográfica de las familias con miembros en el exterior –familias transnacionales–; y con base en los resultados obtenidos, el gobierno desplegará e implementará una política pública para fortalecer la estructura de las familias transnacionales y mitigar los impactos de las migraciones internacionales en éstas, niños, niñas y adolescentes, al tiempo que desarrollará un estudio acerca del impacto que tiene la migración en las familias, con un énfasis en el impacto de la migración parental en los niños, niñas y adolescentes.

Para hacer efectivo el derecho de los colombianos en el exterior a acceder a los servicios del Estado, las entidades encargadas de efectuar los trámites para los connacionales, a través de las oficinas consulares de Colombia en el mundo, y de los sistemas virtuales, deberán aplicar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de manera progresiva en cada uno de los trámites que se adelanten en ellas, así como los principios de celeridad, economía y simplicidad, contemplados en la normativa nacional. Asimismo, garantizarán la orientación, el acompañamiento y los medios para acceder a los servicios virtuales por parte de los ciudadanos en condición de discapacidad y de aquellos que se encuentren en situación de vulnerabilidad.

³⁴ Congreso de la República, Departamento Administrativo de la Función Pública, “Ley Estatutaria 1581, por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales” (17 de octubre de 2012). En <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49981>>.

En lo que tiene que ver con la acreditación del permiso de salida de menores en consulados, los consulados de Colombia en el exterior podrán expedir, de manera virtual, los permisos de salida del país a menores de edad (a los que se refiere el artículo 110 de la Ley 1098 de 2006), a través de la validación de la información personal de los padres, registrada previamente en el consulado respectivo.

En relación con los extranjeros, todos tienen el deber de proporcionar oportunamente a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia la información íntegra y completa que corresponda para mantener actualizada su información migratoria, entre la que se incluya todo cambio en su domicilio, dentro del término estipulado en la normatividad que regule la materia.

Las funciones y competencias de la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia son las siguientes: acceso a la información para el cabal cumplimiento de la función migratoria; uso de las nuevas tecnologías para fortalecer los procedimientos de facilitación y priorización en el control migratorio, integrando procesos de seguridad y verificación automática de documentos de viaje, antecedentes y restricciones migratorias, entre otros requisitos; integrar soluciones tecnológicas que permitan la verificación y autenticación de la identidad de nacionales y extranjeros, a través de los mecanismos y convenios de interoperabilidad que se establezcan con entidades nacionales e internacionales, de conformidad con los tratados internacionales y normas vigentes (acceso a bases de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil); y, junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, realizar convenios de intercambio de información con entidades oficiales y organismos internacionales, para cumplir con las funciones misionales propias de la entidad.

De acuerdo con el artículo 15 de la Constitución y la Ley Estatutaria 1581 de 2012, las entidades a cargo de la Política Integral Migratoria del Estado colombiano habrán de adoptar medidas de responsabilidad demostrada para garantizar el debido tratamiento de los datos personales. Estas medidas deben ser apropiadas, efectivas, útiles, eficientes, oportunas y demostrables, haciendo especial énfasis en garantizar la seguridad, la confidencialidad, la calidad, el uso y la circulación.

En virtud del artículo 15 de la Constitución Política, “todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar”.³⁵ Y, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley estatutaria 1581 de 2012: “Cuando estas bases de datos o archivos vayan a ser suministrados a terceros se deberá, de manera previa, informar al Titular y solicitar su autorización. En este caso, los responsables y encargados de las bases de datos y archivos quedarán sujetos a las disposiciones contenidas en la presente ley”.³⁶

El titular de los datos personales tendrá los siguientes derechos:

a) Conocer, actualizar y rectificar sus datos personales frente a los responsables del tratamiento o encargados del tratamiento. Este derecho se podrá ejercer, entre otros frente a datos parciales, inexactos, incompletos, fraccionados, que induzcan a error, o aquellos cuyo tratamiento esté expresamente prohibido o no haya sido autorizado...³⁷

En lo que tiene que ver con la reserva, tendrá carácter reservado el registro de extranjeros, los documentos que contienen información judicial e investigaciones de carácter migratorio y/o sobre el movimiento migratorio, tanto de nacionales como de extranjeros, por estar relacionados con la seguridad nacional, así como por involucrar datos sensibles de acuerdo con lo establecido también en la Ley de 1581 de 2012; sin embargo, hay muchas excepciones, como se verá a continuación.

A pesar de la reserva consagrada en el artículo 78 de la PIM y con sujeción a las disposiciones de la Ley Habeas Data, las que la modifiquen o sustituyan, de manera excepcional, la información podrá ser entregada a: *i)* Los funcionarios judiciales y de policía que adelanten investigaciones respecto de la persona registrada; *ii)* las autoridades y entidades que cumplan funciones administrativas que siendo constitucional y/o legalmente competentes para ello necesitan conocer la

³⁵ Congreso de la República de Colombia, Senado de la República, *Constitución Política*. En < <http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica>>.

³⁶ Congreso de la República..., “Ley Estatutaria 1581...”.

³⁷ *Loc. cit.*

información para el debido ejercicio de sus funciones o por virtud de disposición legal expresa que lo establezca; *iii*) el titular del dato o información; *iv*) los terceros que cuenten con la facultad expresa, debidamente otorgada por el titular de la información, en cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 1755 de 2015 o por virtud de disposición legal expresa que la establezca; *v*) los padres respecto de sus hijos menores no emancipados; *vi*) el curador respecto de las personas declaradas interdichos legalmente.

Para efectos de la entrega de esta información, los funcionarios que la soliciten deberán contar con la autorización que establezca el ordenamiento jurídico. Igualmente, les corresponde a todos aquellos quienes acceden a la información el deber de asegurar la reserva de los documentos y datos que lleguen a conocer.³⁸

Si bien en Colombia se ha mejorado el manejo de los datos estadísticos que dan cuenta del número de colombianos y extranjeros que entran y salen del país, mediante la creación del Sistema de Información de Estadísticas de Migración (SIEM), en agosto de 2022, con el propósito de dar información oportuna para tomar mejores decisiones y evaluar la Política Integral Migratoria colombiana, lo reciente de la adopción de la medida no permite realizar una valoración exhaustiva de la misma; sin embargo, se avizora que con los avances de la Mesa Estadística de Migración y los indicadores definidos, en articulación con las entidades del sector, se podrá dar respuesta a los requerimientos del CONPES 3950 de 2018, el Decreto 216 de 2021 y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* y el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *Colombia, Potencia Mundial de la Vida*.

³⁸ Congreso de la República, Departamento Administrativo de la Función Pública, “Ley 2136, por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la política integral migratoria del estado colombiano (PIM) y se dictan otras disposiciones” (4 de agosto de 2021). En <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168067>>.

No obstante, los migrantes venezolanos también afrontan riesgos cuando la información personal no se cuida adecuadamente por parte de las autoridades colombianas. Entre los riesgos más comunes se encuentran: la deportación al país de origen por haber incurrido en alguna falta en contra de la Ley Migratoria establecida, que conlleva como sanción dicha medida; el inicio de procesos judiciales por condiciones de irregularidad en los países de acogida o por delitos cometidos en suelo colombiano; la violación de la reserva de documentos y datos en los términos establecidos en el artículo 78 de la Política Integral Migratoria de 2021, entregando datos cuyo tratamiento esté expresamente prohibido o no haya sido autorizado; la entrega de información a terceros que vulnere la intimidad personal, familiar y/o el buen nombre del migrante.

Asimismo, se afrontan graves peligros o conflictos cuando se presentan dificultades para realizar el proceso de regularización, debido a la falta de internet o por internet deficiente (existencia de brechas digitales); al desconocimiento del Sistema Estadístico Nacional (SEN) para la producción, el mejoramiento, la actualización y el aprovechamiento estadístico de la información relacionada con la población migrante nacional, extranjera y retornada, así como por la falta de publicidad del Estado y por fallas en la implementación del proceso de regularización y de la política integral migratoria.

Retos para el nuevo gobierno del Pacto Histórico

- Mejorar la situación de seguridad en la frontera colombo-venezolana.
- Mitigar los riesgos de los niños y niñas migrantes.
- Restablecer las relaciones entre Colombia y Venezuela.
- Garantizar la integración de la población venezolana que se está regularizando en Colombia.
- Suficiente financiación pública y de la Cooperación Internacional para dar continuidad al proceso de regularización y para implementar la nueva Política Integral Migratoria.

- Reglamentación de la nueva Política Integral Migratoria aprobada en 2021.
- Fortalecer la institución del refugio.
- Reformular la ley de retorno con enfoques diferenciales por género y etnia, y de derechos y oportunidades de trabajo decente para los retornados.
- Censar a la población en zonas fronterizas.
- Censar a los colombianos en el exterior.
- Reabrir y fortalecer los consulados en Venezuela como, en efecto, ya está ocurriendo con el nuevo gobierno del Pacto Histórico.
- Diseñar políticas para atender la migración extracontinental.
- Creación de una agenda regional para la atención de migrantes.
- Prevenir el racismo, la xenofobia y la aporofobia contra los migrantes.

Conclusiones

El alcance real de la aplicación de las Declaraciones Universales de los Derechos Humanos de los migrantes es restringido si tenemos presente el actual marco del capitalismo global con las tensiones que éste genera y las dificultades que enfrentan países en desarrollo respecto a su población autóctona, en materia de déficit de trabajo digno y decente, desempleo, bajo acceso de la población precarizada a la seguridad social y problemas de seguridad humana. En este contexto, Colombia, al igual que otros países del “sur”, enfrenta mucha tensión respecto a las migraciones: por un lado, intenta su valorización mediante políticas migratorias y, por otro, procura reducir el excedente de movilidad a través de políticas de control en sus fronteras, lo que favorece procesos de resistencia, organización y subjetivación de los migrantes.³⁹

La situación de derechos humanos de los migrantes venezolanos en Colombia en los últimos cinco años ha mejorado debido al proceso de

³⁹ Sandro Mezzadra, *Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía* Sandro (2012). En <https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3826_1.pdf>.

regularización y a la gran profusión de medidas normativas que se han expedido en este período. Sin embargo, los recursos financieros dispuestos por el gobierno en turno en los diferentes instrumentos de política pública, así como las pocas capacidades institucionales en materia migratoria, no son suficientes para garantizar plenamente los derechos de la migración venezolana.

Si bien el proceso de regulación de población venezolana en Colombia ha avanzado significativamente –pues según datos de Migración Colombia a diciembre de 2023, se han regularizado 500,000 migrantes,⁴⁰ por tratarse de un estatus de protección temporal que no otorga ciudadanía ni se aplica a quienes hayan ingresado de manera irregular después del 31 de enero de 2021, incentiva el crecimiento de los flujos de migración venezolana irregular expuesta a situaciones de explotación laboral, violencia física, psicológica, sexual y de género, xenofobia, explotación infantil, entre otras vulneraciones de los derechos humanos de los migrantes.

En lo que tiene que ver con el manejo de datos personales de los migrantes, vinculado a los desarrollos de las tecnologías, los migrantes venezolanos han tenido que soportar riesgos como deportación al país de origen, procesos judiciales, violación de la reserva de documentos y datos, entrega de información a terceros, entre otras situaciones que trasgreden sus derechos a la intimidad personal y/o familiar y al buen nombre.

Quizá un cambio de enfoque en las políticas migratorias hacia el concepto de ciudadanía transnacional favorezca la comprensión y gestión del fenómeno desde enfoques diferenciales por raza, etnia y género, que incorporen el componente cultural e incluyan el reconocimiento pleno de los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes, integrando al estatuto ciudadano el derecho a la libertad de tránsito.

⁴⁰ Sofia Nederr, “Migración Colombia reporta regularización de medio millón de venezolanos”, *Diario de las Américas* (2024). En <<https://www.diariolas.americas.com/america-latina/migracion-colombia-reporta-regularizacion-medio-millon-venezolanos-n5351956>>.

PRINCIPIO DE PROTECCIÓN DE MIGRANTES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD Y PERSPECTIVA DE GÉNERO EN MÉXICO

Ximena Puente de la Mora

Introducción

Desde sus inicios, el ser humano siempre se ha trasladado de un lugar a otro como manera de supervivencia y necesidad de encontrar los recursos naturales que le permitan satisfacer sus requerimientos primarios.

En la actualidad, los procesos migratorios son un tema vigente. Las personas se desplazan por los continentes, cruzando países y transitando por diferentes culturas y costumbres. Los motivos son variados, desde opciones laborales, la mejora económica, desastres naturales e incluso por violaciones a los derechos humanos o por motivos de seguridad ante algún peligro para su vida o la de su familia.

Migración y derechos humanos. Algunas consideraciones desde la perspectiva de género

En todo el mundo, más de mil millones de personas están en movimiento, lo que representa aproximadamente una de cada ocho personas de la población mundial. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 2022, el número de migrantes alcanzó la cifra de 281 millones, 60 millones más que en 2010. Los migrantes internacionales

comprenden 3.5% de la población mundial, cifra que continúa en tendencia ascendente, comparándola con 2.8% de 2000 y 2.3% de 1980.

Es previsible que el número de personas en movimiento aumente debido a la pobreza, la inseguridad, la falta de acceso a los servicios básicos, los conflictos, la degradación ambiental y los desastres naturales. Asia acoge 31% de la población de migrantes internacionales; Europa, 30%; las Américas, 26%; África, 10%, y Oceanía, 3%.¹

Las estimaciones más recientes de la Organización Internacional para las Migraciones señalan que el número de personas migrantes internacionales en América Latina y el Caribe se duplicó, aumentando alrededor de 7 a 15 millones en los últimos 15 años. Lo anterior convertiría a la región como la de la mayor tasa de crecimiento de la población migrante.

Por su parte, las cifras más recientes del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas demuestran que la población migrante en Latinoamérica y el Caribe –por país de origen– habría aumentado en 280% entre 1990 y 2020. No obstante, la información disponible no incluiría el número de personas que se desplazan por fuera de los canales regulares, lo que dificultaría conocer la magnitud de este fenómeno.

Marco normativo de la migración en México

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) fue creada en 1951 y es la principal organización intergubernamental en el ámbito de la migración. Entre sus objetivos está cerciorarse de que se dé una gestión ordenada y humana de la migración, promover la cooperación internacional sobre cuestiones migratorias, ayudar a encontrar soluciones prácticas a los problemas migratorios y ofrecer asistencia humanitaria a los migrantes que lo necesiten, ya sea que se trate de refugiados o de personas desplazadas o desarraigadas.

¹ ONU Migración, “Informe sobre las migraciones en el mundo” (2020). En <https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf>.

Esta organización define a la persona migrante como cualquier persona que se desplaza o que se ha desplazado a través de una frontera internacional o dentro de un país, fuera de su lugar habitual de residencia, independientemente de: 1) su situación jurídica; 2) el carácter voluntario o involuntario del desplazamiento; 3) las causas del desplazamiento; o 4) la duración de su estancia.

En México, el artículo 1º constitucional reconoce ampliamente y sin excepción el derecho de toda persona a gozar de los derechos contemplados por el Estado mexicano en la Constitución y en los Tratados Internacionales de donde sea parte, lo cual también abarca a la población migrante, con independencia de su condición jurídica en el país.²

Existen diversos documentos de carácter internacional que velan por los derechos de los migrantes, entre los que destacan los Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos en las Fronteras Internacionales, emitidos por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, donde se refiere que los Estados cumplirán sus obligaciones jurídicas internacionales de buena fe y respetarán, protegerán y harán efectivos los derechos humanos en la gobernanza de sus frontera.³

En México, de acuerdo con la Constitución, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, debiendo el Estado prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Las personas migrantes en territorio nacional tienen todos y cada uno de los derechos humanos contemplados tanto por nuestra legislación como por los instrumentos internacionales en los que México sea

² Cámara de Diputados, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917 (2021). Última reforma publicada en el DOF el 28 de mayo de 2021.

³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, “Principios y Directrices Recomendadas sobre los Derechos Humanos en las Fronteras Internacionales” (julio de 2018). En <<https://acnudh.org/principios-y-directrices-recomendados-sobre-los-derechos-humanos-en-las-fronteras-internacionales/>>.

parte. Algunos de estos derechos son el de la nacionalidad, libertad de tránsito, a la no discriminación y a la dignidad humana.

En 2020, México ocupó el segundo lugar mundial entre los países de origen de los migrantes internacionales, después de la India; les siguen la Federación Rusa en tercer lugar y la República Árabe de Siria y China en 4 y 5 lugar, respectivamente. Estados Unidos de Norteamérica ha sido el principal destino de los migrantes internacionales desde 1970 y Alemania el segundo destino principal.

Migrantes en Situación de Vulnerabilidad⁴

Partimos de los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia, interrelación, progresividad y no regresividad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, y la necesidad de garantizar a todas las personas, independientemente de su situación migratoria, el pleno respeto a sus derechos humanos de conformidad con los artículos 1º y 2º de la Convención Americana y con el artículo 1º de la Constitución Política Mexicana.

Los movimientos migratorios requieren formas de protección diferenciada e individualizada para tratar a las personas en todas las etapas del desplazamiento internacional, incluidos aquellos que migran por razones humanitarias, económicas o medioambientales, los migrantes en situación regular o irregular. En especial las mujeres, niñas y personas LGTBI migrantes, incluidos los refugiados, sufren por violencia específica, continua y desmedida en sus países de origen, tránsito o destino; incluida la violencia sexual y de género, la violación de sus derechos sexuales y reproductivos, deben ser analizadas con un enfoque de derechos humanos, de género y además diferenciado.

⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas”, Secc. IV, Principio 16, Migrantes en Situación de Vulnerabilidad, Resolución 04/19 aprobada por la Comisión el 7 de diciembre de 2019. En <<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>>.

Los Estados deben crear las condiciones que provean un nivel de vida adecuado y compatible con la dignidad de la persona humana y no condiciones que, por comisión u omisión, la dificulten o la impidan, garantizando, entre otros, los derechos a la salud, la seguridad alimentaria y nutricional; agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, vestimenta y otros servicios sociales necesarios.⁵

En esta colaboración, queremos enfocarnos en la Sección IV, principio 16, los Migrantes en Situación de Vulnerabilidad.

Este grupo de población está formado por migrantes irregulares, refugiados, apátridas o personas con riesgo de apatridia; niños, niñas y adolescentes; personas indígenas, personas que viven con VIH o necesidades médicas; lesbianas, *gays*, bisexuales, transgéneros, intersexuales (LGBTI) o con expresiones de género no normativas; *mujeres* (las cursivas son mías), mujeres embarazadas; grupos vulnerables por motivos raciales o religiosos; personas con discapacidades, supervivientes de tortura; adultos mayores y personas privadas de libertad, entre otros, y se debe asegurar que reciban la protección y la asistencia que necesitan, así como el tratamiento requerido de acuerdo con las necesidades especiales de los migrantes.

Para tal efecto, las autoridades deben ser conscientes de:

- 1) Los riesgos particulares a los que están expuestos ciertos grupos de población, en los cuales converjan uno o varios factores de discriminación y aumenten sus niveles de vulnerabilidad, incluidos aquellos que pueden ocurrir a lo largo de todo el ciclo migratorio, y aquellos que requieren atención especializada debido a su alto nivel de vulnerabilidad.
- 2) Debe reconocerse que esto tiene relación con situaciones de discriminación y exclusión estructural, por lo que las respuestas de los Estados deben tener en cuenta las vulnerabilidades específicas que acompañan a las personas desde su país de origen y que se agravan

⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Principios Interamericanos...”, Secc. I, Principio 2, Dignidad humana. En <<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>>.

por su condición de personas en un contexto de movilidad humana, lo que incrementa su riesgo de sufrir mayor discriminación y exclusión en los países de tránsito y destino.

- 3) Deben adoptarse medidas positivas para revertir o modificar las situaciones discriminatorias existentes que sean perjudiciales para un grupo particular de personas.

Perspectiva de género, enfoque diferenciado y protección de datos personales

El numeral 8 de los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y Víctimas de Trata de Personas señala que las leyes y políticas de migración que aplican los Estados deben incorporar una perspectiva de género que considere los riesgos específicos, así como los efectos diferenciados que enfrentan las mujeres, los hombres, niños y adolescentes de ambos sexos en el contexto de la movilidad humana. En este sentido, la violencia es uno de ellos.

Cada movimiento de los migrantes nacionales o internacionales en nuestro país está sujeto a un registro, por lo que el Principio Interamericano numeral 64 de la Organización de Estados Americanos (OEA) establece que los Estados deben tomar las medidas necesarias para garantizar la protección de los datos personales e información a que tengan acceso mientras gestionan trámites migratorios o de cualquier otra índole.

La recolección de información personal puede ser autorizada y obtenida para fines de diseño e implementación de políticas públicas en condiciones no discriminatorias. Los Estados deben garantizar, en igualdad de derecho, a los nacionales las reglas y los procedimientos para la preservación de la privacidad y la guardia de datos e informaciones personales.

En México, en materia de datos personales, contamos con las disposiciones contenidas en la fracción II del apartado A del artículo 6 constitucional que textualmente señala: “La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes”.

Por su parte, el artículo 16 constitucional, en su texto reformado en junio de 2009, en el párrafo II, se refiere a la materia en los términos siguientes:

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, *al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición*, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros (las cursivas son mías).

Tenemos en nuestro orden jurídico la obligación de respetar los derechos humanos para todas y todos los que viven y transitan en nuestro país. La población migrante se encuentra en una situación vulnerable durante su trayecto en nuestro país por desconocimiento de las normas jurídicas que los protegen tanto a nivel nacional como internacional, así como por desconocimiento de los mecanismos con los que pueden contar para su protección, entre ellos, el debido manejo de su información personal.

Ante esta situación, resulta apremiante garantizar la totalidad de sus derechos, informar los alcances de los mismos y también, de una manera sencilla y accesible, hacerlos respetar. Pero, al mismo tiempo, es indispensable contar con políticas públicas enfocadas directamente a proteger a la población migrante, a contar con información veraz, actualizada y completa sobre su situación y conocer cuáles son sus necesidades, y también si han sufrido algún tipo de violencia durante su estancia en México.

Hay una ausencia de registros precisos sobre las situaciones de violencia que sufren especialmente las mujeres migrantes en México. Es por ello que es indispensable, primero, contar con información verídica, oportuna, actualizada y resguardada con las medidas de seguridad técnicas y administrativas sobre la situación de las mujeres migrantes de nuestro país; más aún, de las que son víctimas de cualquier tipo de violencia en su tránsito hacia Estados Unidos o hacia otro destino.

Mujeres, migración y violencia en México

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la región fronteriza entre México y Estados Unidos constituye uno de los sitios más visibles de muertes de migrantes en las Américas, pues, lamentablemente, se registra un número creciente de muertes en esta frontera cada año desde 2014, documentando un total de 2,403 durante seis años, incluyendo 497 en 2019.⁶

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de acuerdo con su último estudio, manifestó que 89.4% de la población migrante internacional tiene como destino Estados Unidos de América.⁷ Por su parte, ONU Mujeres manifestó que las mujeres migrantes constituyen aproximadamente 20% de la población migrante en tránsito irregular por México, es decir, alrededor de 30,000 mujeres al año.⁸ Este mismo organismo afirma que 9 de cada 10 mujeres centroamericanas en tránsito viajan principalmente por carretera, y que los principales riesgos que enfrentan están relacionados con las acciones de control y verificación en los retenes y puntos móviles ubicados en distintos puntos del país.⁹

La organización civil Sin Fronteras manifiesta en su último documento, denominado “Violencia y Mujeres Migrantes en México”, que 46% de las mujeres encuestadas dijeron haber sufrido algún tipo de violencia, ya sea por parte de las autoridades, de su grupo familiar, de desconocidos durante su trayecto migratorio, de personas cuyo origen no pudieron precisar o de dos o más fuentes a la vez, destacando

⁶ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “OIM: Más muertes registradas en las Américas en 2019 que en años anteriores” (enero de 2020). En <<https://www.iom.int/es/news/oim-mas-muertes-registradas-en-las-americas-en-2019-que-en-anos-antiores>>.

⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Migración* (México). En <https://www.inegi.org.mx/temas/migracion/default.html#Informacion_general>.

⁸ ONU Mujeres, *Mujeres trabajadoras migrantes*. En <<https://mexico.unwomen.org/es/nuestro-trabajo/empoderamiento-economico/mujeres-trabajadoras-migrantes>>.

⁹ ONU Mujeres, *Mujeres trabajadoras...*

como las formas de violencia más comunes la física y psicológica con 30%.¹⁰

De acuerdo con un informe del Instituto Nacional de Salud Pública, la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 29% de los migrantes son víctimas de violencia física, psicológica o sexual, y la mayoría de estos casos quedan impunes, puesto que sólo se denuncian 1 de cada 10 casos por temor a ser repatriados y a la desconfianza en las autoridades.¹¹

En ese mismo sentido, la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (Redodem) reportó, a través de su informe “Procesos migratorios en México: nuevos rostros, mismas dinámicas”, 3 mil 777 agresiones de las 36 mil 190 personas atendidas.¹²

Según el informe “Sin Salida” de Médicos Sin Fronteras (MSF), la violencia sexual contra los migrantes en México registró un aumento de más del doble (134%) durante los primeros meses de 2019, donde 67.5% de las personas atendidas por violencia sexual en la ruta eran mujeres. La organización médica y humanitaria internacional detalló que, en 2019, el número de casos de violencia sexual continuó en aumento, pues de enero a septiembre de ese año, se atendieron un total de 277 casos, 134% más que en el mismo período de 2018 (118 casos).¹³

México es un país por el que diariamente transitan miles de mujeres migrantes, las cuales, lamentablemente, algunas de ellas, son violentadas por esta calidad. Amnistía Internacional señaló que 6 de cada 10

¹⁰ Sin Fronteras, “Violencia y mujeres migrantes en México” (agosto de 2004). En <<https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/Violencia-y-mujeres-migrantes-en-M%C3%A9xico.-Sin-Fonteras-I.A.P.-Agosto-de-2004.-1.pdf>>.

¹¹ El País, “Uno de cada tres migrantes sufre violencia a su paso por México” (agosto de 2019). En <https://elpais.com/internacional/2019/08/21/mexico/1566355676_007914.html>.

¹² Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (Redodem), “Procesos migratorios en México: nuevos rostros, mismas dinámicas” (Redodem, 2019).

¹³ Médicos Sin Fronteras, “Sin Salida” (México, 2020). En <<https://www.msf.mx/document/informe-sin-salida>>.

mujeres migrantes experimentaron en algún momento de su trayecto por nuestro territorio violencia sexual.¹⁴

Esto resulta preocupante porque, de conformidad con la normativa nacional e internacional de la cual el Estado mexicano es sujeto, se debe proteger siempre y en todo momento la integridad de las mujeres migrantes.

La migración, muchas veces, es una respuesta a la violencia social generalizada en combinación con las desigualdades y la violencia de género. Entre las razones principales de este tipo de migración destacan la extorsión y amenaza de muerte por parte de los grupos delincuenciales, la necesidad de mantener a los hijos por ser madres solteras y la amenaza y violencia sufridas por parte de sus parejas masculinas.¹⁵

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia tiene como objetivo principal establecer la coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y las modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación.¹⁶

México es el segundo país que más población migratoria femenina expulsa a nivel mundial, y es Estados Unidos el principal destino al que arriban. En 20 años, la migración femenina tuvo un importante incremento hasta llegar a 47.3% en 2016, refiere la Oficina de Seguimiento a la Política Nacional para Combatir la Violencia contra las Mujeres.¹⁷

¹⁴ Amnistía Internacional, “Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento” (28 de abril de 2010). En <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/archivo/7756.pdf?view=1>>.

¹⁵ Susanne Willers, “Migración y violencia: las experiencias de mujeres migrantes centroamericanas en tránsito por México”, *Sociológica* (septiembre-diciembre de 2016). En <<http://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v31n89/0187-0173-soc-31-89-00163.pdf>>.

¹⁶ Cámara de Diputados, “Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”, *Diario Oficial de la Federación*, (2007). Última reforma publicada en el DOF el 18 de octubre de 2022.

¹⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Conversatorio género, migración y familia: su problemática* (México: CNDH, abril de 2019). En <<https://www.youtube.com/watch?v=KU3Ptx9UIZc>>.

Las mujeres migrantes en México desconocen las leyes, no tienen un pleno goce de sus derechos y sufren de violencia y discriminación, por lo cual subrayo la importancia de poder adecuar el texto normativo a la realidad que hoy en día subyace entre éstas, para que su trayecto durante nuestro territorio nacional esté libre de todo tipo de violencia.

Iniciativa para asegurar una vida digna, sin discriminación y sin violencia de las mujeres migrantes en México

Teniendo como referencia las cifras antes mencionadas por Amnistía Internacional –donde 46% de las mujeres migrantes han sido víctimas de algún tipo de violencia física o psicológica por parte de las autoridades, de sus familiares o de desconocidos, y 6 de cada 10 han sido víctimas de violencia sexual durante su trayecto migratorio, quedando impunes la mayoría de estos casos porque sólo se denuncia una de cada 10 agresiones por desconfianza en las autoridades, desconocimiento del sistema jurídico, el idioma y el temor a ser repatriada–, como parte de la LXIV Legislatura, de la Legislatura de la Paridad de Género, presenté un Proyecto de Iniciativa para adicionar la fracción XXI al artículo 41 y modificar el artículo 52 en materia de migración en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Así, se contempla que la Federación asegure la difusión, promoción y tutela de los derechos de las mujeres migrantes, de manera conjunta con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Migración, fiscalías, entre otras dependencias, tanto públicas como privadas (asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales), para que, durante su estadía en nuestro país, tengan una vida digna, sin discriminación y libre de cualquier tipo de violencia. Asimismo, para que se garantice que a las mujeres migrantes que sufran cualquier tipo de violencia se les dé asistencia gratuita de un intérprete y defensores de oficio que tengan conocimiento de su lengua y su cultura.

Dicha iniciativa ciudadana que presentamos en la pasada Legislatura como Cámara de Origen fue aprobada por el Pleno con 432 votos

a favor, 1 abstención y 0 en contra.¹⁸ Actualmente, se encuentra en el Senado de la República pendiente para dictaminación.

El respeto absoluto de los derechos de nuestras mujeres migrantes, especialmente el de garantía de sus derechos humanos, de tránsito libre de cualquier tipo de violencia, nos debe convocar a sumar esfuerzos que van más allá de ideologías o partidos políticos. Esperemos contar con el invaluable apoyo de las y los integrantes del Senado de la República para la dictaminación favorable a esta iniciativa.

Conclusiones

Las mujeres migrantes se encuentran en una doble situación de vulnerabilidad por su condición de mujeres y su calidad de migrantes en tránsito. Esta iniciativa es una respuesta para que, desde su entrada a México hasta su llegada al país de destino, se ejecuten acciones con perspectiva de género por parte de las autoridades migratorias, ministeriales y policiales. Sin duda, es indispensable la coordinación entre las diferentes autoridades y la sociedad civil para el éxito de las políticas públicas y la adecuada aplicación de la ley. Mediante estas iniciativas ciudadanas, se hace visible la delicada situación de vulnerabilidad de las niñas y las mujeres migrantes que transitan por territorio nacional mexicano, y se contribuye a garantizarles un paso por nuestro país libre de cualquier tipo de violencia para hacer realidad sus sueños de una vida mejor.

Nos hace falta mucho por hacer en México para garantizar el pleno derecho de las mujeres migrantes a una vida digna y a condiciones que les permitan su tránsito en nuestro país libre de violencia. Esperemos contar con la sensibilidad de las y los legisladores en la Cámara Alta para que aprueben esta iniciativa y pueda hacerse realidad un paso más hacia la consolidación de una verdadera sociedad de derechos.

Cada que se maltrata o vulnera la dignidad humana de una mujer migrante en el país, se ofende la dignidad de todas nosotras.

¹⁸ Votación en el Pleno de la H. Cámara de Diputados el 8 de marzo de 2021.

DERECHOS HUMANOS DE LA POBLACIÓN MIGRANTE TRABAJADORA EN COLOMBIA

*Karen Almanza-Vides
Meudis Quintero Ramos
Ingris Díaz Arrieta
Yanet Caicedo Jaimes*

Introducción

Los procesos y sistemas económicos propios de la globalización crean cada vez más interdependencia entre países y regiones que exigen la libre movilidad de los factores de producción. Sin embargo, algunos Estados nación insisten sistemáticamente en prácticas de contención de la movilidad humana, desvirtuando su necesidad. Al respecto, Sassen¹ expone que mientras la globalización influye, por un lado, directamente en la desnacionalización y el levantamiento de fronteras para la libre circulación de los flujos de información, capital y servicios; por otro, erige “muros” y acude a la soberanía de los pueblos cuando se trata de migrantes, situación que, de acuerdo con Oyarzún, Aranda y Gissi,² “redunda en condiciones de precarización de la población migrante”.

¹ Sassen Saskia, *Los espectros de la globalización* (México: FCE, 2007). En <https://www.researchgate.net/publication/262498910_Saskia_Sassen_Los_espectros_de_la_globalizacion/link/03a457470cf24498d292f415/download>.

² Lorena Oyarzún Serrano, Gilberto Aranda y Nicolás Gissi, “Migración internacional y política migratoria en Chile: tensiones entre la soberanía estatal y las ciu-

La importancia y necesidad de la migración es tan real que, para finales de la década de los ochenta del siglo pasado, de acuerdo con Vereá,³ se comenzó a discutir el papel económico de los inmigrantes en las economías en el contexto de la competitividad internacional y se convirtió en un tema crucial. Por ello, los flujos migratorios son parte indivisible de la fórmula globalizadora debido, algunas veces, a que las grandes diferencias de salarios e ingresos entre países vecinos o regiones hacen que el capital, los bienes y los servicios no sean los únicos que se movilicen, ya que, si se evalúa como una actividad redituable, ésta tiene un efecto de atracción para migrantes.

Cuatro décadas después y luego de pasar por el punto más álgido de la crisis sanitaria global más reciente debido al Covid-19, las interdicciones de los Estados nacionales y la influencia de países hegemónicos tendientes a reducir o suprimir la movilidad humana no han logrado su objetivo y, por el contrario, la migración ha tenido un comportamiento con tendencia cada vez más creciente. Evidencia de ello se encuentra en el último informe de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM),⁴ el cual expone que, para 2022, 281 millones de personas vivían fuera de su país, esto es, 3.6% de la población mundial; y para 2020, 173 millones y 2.8%, respectivamente, alcanzando ya las cifras estimadas para 2050.

En este sentido, Oyarzún, Aranda y Gissi⁵ plantean que el incremento, desde la última década del siglo XX hasta el presente, ha hecho que la migración internacional, la diversidad cultural y la desigualdad social se hayan convertido en el centro de los debates sobre políticas

dadánias emergentes”, *Colombia Internacional*, núm. 106 (6 de abril de 2021): 92. En <<https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.04>>.

³ Mónica Vereá, *Principales lineamientos de las políticas migratorias en Estados Unidos, España y Singapur*, en E. Levine y M. Vereá (eds.) (México: CISAN-UNAM, Mónica 2010). En <https://ru.micisan.unam.mx/bitstream/handle/123456789/21263/L0080_0025.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

⁴ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Informe sobre las migraciones en el mundo 2020” (2022). En <<https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2020-interactive/?lang=ES>>.

⁵ Oyarzún *et al.*, “Migración internacional...”

públicas, derechos humanos e inclusión social, en tanto que la migración produce impactos sobre diferentes planos de la realidad, como el económico, político, étnico, demográfico y cultural.⁶ Y es precisamente sobre esos debates actuales en torno a los que gira el presente estudio, en cómo las políticas públicas inciden en la garantía de los derechos humanos de los migrantes, específicamente en lo relacionado con el acceso a los derechos en el trabajo, lo que para implica otros elementos como “los derechos políticos de los migrantes, la (re)construcción de la ciudadanía, la formulación de políticas dirigidas a los migrantes y con el fenómeno mismo”.⁷

En ese tenor, existe una clara relación entre las políticas migratorias y las políticas de inmigrantes, los derechos humanos y el crecimiento económico,⁸ ya que las primeras se constituyen como el conjunto de normas, leyes, prácticas e instrumentos estatales destinados a regular el acceso secuencial de los extranjeros a las diferentes esferas de la sociedad de acogida y a la titularidad de los derechos. Respecto a las segundas, las políticas migratorias, López⁹ y Vereá¹⁰ argumentan que éstas se consolidan mientras establezcan claramente los criterios de admisión, rechazo o permanencia en un territorio nacional. Sin embargo, de acuerdo con Mármora,¹¹ aunque ambas pueden incidir en factores como tendencia de ciertos flujos migratorios, consecuencias o causas inmediatas, realmente no lo hacen sobre sus causas estructurales, que son las que realmente definen la movilidad internacional.

En cuanto a la formulación de políticas migratorias, éstas permiten a los Estados evaluar y redefinir la soberanía en un contexto de globa-

⁶ Manuel Castillo M., “Las políticas hacia la migración centroamericana en países de origen, tránsito y destino”, *Papeles de Población*, núm. 24 (2000): 133-157.

⁷ Castillo, “Las políticas hacia la migración...”, 6.

⁸ Carlos Galindo y René Zenteno, *La cambiante y constante migración México-Estados Unidos* (México: FCE, 2013).

⁹ Ana María López Sala, *Inmigrantes y Estados: La respuesta política ante la cuestión migratoria* (México: Anthropos, 2005).

¹⁰ Vereá, *Principales lineamientos...*

¹¹ Lelio Mármora, *Políticas de migraciones internacionales* (México: Paidós Mexicana/Organización Internacional para las Migraciones, 2002).

lización, en el que la integración e interdependencia cada vez cobran mayor fuerza.¹² En este sentido, en el diseño de las políticas que van encaminadas a gestionar las distintas fases o componentes del fenómeno migratorio, como la admisión, integración, el retorno, la regularización, el control, entre otras, se deberían tener en consideración las contribuciones sociales, culturales, étnicas y económicas que los migrantes pueden ofrecer a las comunidades receptoras. Ejemplo de ello es que, en el ámbito económico, algunos países expulsores han llegado a considerar la mano de obra migrante un bien de exportación y una ventaja comparativa.¹³

En relación con las políticas para los inmigrantes, éstas se encuentran dirigidas a la inclusión del migrante en la sociedad receptora, la cual otorga ciertos beneficios que, de acuerdo con Vereá,¹⁴ impactan positivamente a ambas partes. Como sociedad, la implementación de este tipo de políticas evita el utilitarismo de una población vulnerable que puede convertirse en “migración mercancía”, operando como un diferenciador del tipo de trabajadores según su origen, impidiendo crear redes entre ellos, lazos de solidaridad y fichándoles como objeto causal de las crisis económicas, disminución de los salarios, etcétera.¹⁵

Pese a lo ya expuesto, durante las últimas décadas, muchos Estados nación, especialmente los del norte global, como países de destino preferido por los flujos migratorios gracias a sus altos PIB y rentas per cápita, han implementado una serie de mecanismos fronterizos de control, ya sea a través de visados especiales, implementación de tecnologías en la securitización, aumentando la inversión en capital humano para acrecentar la vigilancia fronteriza, etc., desconociendo el impacto positivo de las migraciones sobre el desarrollo.

¹² Castillo, “Las políticas hacia la migración...”.

¹³ Galindo y Zenteno, *La cambiante y constante migración...*

¹⁴ Vereá, *Principales lineamientos...*

¹⁵ Jorge Bustamante, *Cruzar la línea: la migración de México a los Estados Unidos* (México: FCE, 1997), 131-147.

Muestra de ello es la dinámica de las remesas y el ahorro de los migrantes. De acuerdo con el Banco Mundial (BM),¹⁶ los flujos de las remesas hacia países con ingresos bajos y medianos mantienen volúmenes más o menos constantes y crecientes, excepto luego de la pandemia, que disminuyeron sólo 1.6% en 2020 respecto a 2019. Para 2016, las remesas triplicaron el valor de la ayuda para el desarrollo, lo que representó un salvavidas para millones de hogares de países en vías de desarrollo. Adicionalmente, los migrantes mantienen más de USD 500.000 millones en ahorros anuales. En conjunto, las remesas y los ahorros son una importante fuente de financiamiento de proyectos de desarrollo que pueden mejorar la vida y los medios de sustento en las economías en crecimiento.

Asimismo, para 2020, de acuerdo con el Banco Mundial,¹⁷ los flujos de remesas a los países de ingreso bajo y mediano superaron los volúmenes de Inversión Extranjera Directa (IED) (USD 259.000 millones) y de asistencia externa para el desarrollo (USD 179.000 millones), lo que indica que el trabajo de los migrantes aporta al desarrollo de sus países de origen, que por lo general son países pobres, por supuesto, sin discutir los efectos de la pérdida de capital intelectual o social de la emigración.

Reconocer las aportaciones sociales y económicas de la población migrante requiere un marco normativo que garantice el acceso a derechos. Así, los países tradicionales de inmigración han hecho legislaciones complejas e instituciones gigantescas para administrar la admisión de extranjeros,¹⁸ y aunque Colombia ha sido tradicionalmente un país

¹⁶ Banco Mundial, “Migración internacional en su máximo histórico” [comunicado de prensa] (18 de diciembre de 2015). En <<https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2015/12/18/international-migrants-and-remittances-continue-to-grow-as-people-search-for-better-opportunities-new-report-finds>>.

¹⁷ Banco Mundial, “Los flujos de remesas desafían las previsiones y siguen siendo sólidos durante la crisis provocada por la Covid-19” [comunicado de prensa] (12 de mayo de 2021). En <<https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2021/05/12/defying-predictions-remittance-flows-remain-strong-during-covid-19-crisis>>.

¹⁸ Rafael Alarcón, “U.S. Immigration Policy and the Mobility of Mexicans (1882-2005)”, *Migraciones Internacionales* 6, núm. 20 (2017): 185-218. En <<https://doi.org/10.17428/rmi.v6i20.1064>>.

expulsor de migración, en la actualidad construye estructuras normativas sólidas que dan cuenta de su realidad novísima de ser un país de destino y tránsito, en su mayoría de la diáspora venezolana.

En consideración, el gobierno colombiano ha reconocido que “la migración es una oportunidad para el futuro [...]. Las diferentes experiencias y conocimientos, así como el empuje de los migrantes, son valores que, de lograr integrarlos a nuestra sociedad, serán un motor para desarrollar las diferentes regiones del país”.¹⁹ En este nuevo contexto, Colombia no sólo ha tenido que lidiar con un sistema jurídico ya inadecuado, principalmente enfocado hacia las políticas de emigración que amparan parcialmente a la población que se había visto forzada a abandonar su territorio, sino que también se ha visto obligado a dar respuesta a un flujo de inmigración en un contexto de alta intensidad y en dramáticas condiciones. Por ello, el Estado colombiano ha tenido que implementar respuestas novedosas, ágiles, con enfoque de protección de derechos universales y asistencia humanitaria, con el apoyo de la comunidad internacional para trabajar en un contexto de profundas carencias que permean incluso a la población local.

El tema de las políticas públicas para la atención a la población migrante en Colombia es bastante amplio, y este trabajo hace parte de una investigación centrada en los efectos de algunas medidas normativas tomadas por el gobierno del expresidente Iván Duque, para regularizar a la población migrante y garantizar su acceso a derechos, como el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, en particular, respecto a los derechos laborales desde una perspectiva de integración y de derechos propuesta por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En este sentido, la integración laboral de los migrantes venezolanos, de acuerdo con ANDI:

[...] tiene un papel clave [que] no sólo se entiende como un medio directo para promover la inclusión de los migrantes, sino también como una

¹⁹ Presidencia de Colombia, *Acoger, integrar y crecer. Las políticas de Colombia frente a la migración proveniente de Venezuela*. (Bogotá, 2020), 32. En <<https://repository.iom.int/handle/20.500.11788/2315>>.

forma explícita de promover el crecimiento en Colombia a largo plazo. [...] Por eso se discute la concientización [...] sobre los beneficios de empleos legales; incluso el reconocimiento de sus competencias, como una tarea importante, [con especial] énfasis en el desarrollo económico que se supone que se logra mediante el uso del capital humano y la afluencia de jóvenes con educación, lograda mediante la integración socioeconómica de los migrantes.²⁰

A nivel local, al departamento de La Guajira habían llegado, de acuerdo con Migración Colombia,²¹ 106,749 migrantes venezolanos, y el mayor porcentaje de ellos (37.66%) se hallaba en el municipio de Maicao (40,208), lo que es comprensible debido a la contigüidad espacial y el entramado histórico, cultural, social y demográfico que comparte con Venezuela. Esta población casi recién llegada tiene diversas habilidades, conocimientos, capacidades y preparación académica que, de ser aprovechadas, aportarían al desarrollo del municipio, convirtiéndose en una oportunidad única, una ventaja que, desde la integración de la población de acogida y entre todos, contribuiría a la transformación del territorio.

Sin embargo, desde la institucionalidad del municipio y su Plan de Desarrollo “Maicao el verdadero cambio 2020-2023”, repetidamente atribuye responsabilidades directas de carácter atenuante sobre las problemáticas estructurales e históricas en sus débiles indicadores socioeconómicos, a los flujos migratorios provenientes de Venezuela.

Evidencia de lo anterior es que en el mencionado plan existen varias afirmaciones en temas relacionados con la salud, educación y los servicios públicos que dan cuenta de que para la administración pública la población migrante es una carga a nivel económico. Aquí un ejemplo: “La presión ejercida por la migración ha impactado las ya difíciles

²⁰ Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), *Inclusión laboral de migrantes, una apuesta del sector privado* (junio de 2022), 102-103. En <<https://www.andi.com.co/Uploads/Paper%20Inclusi%C3%B3n%20Laboral%20a%20Poblaci%C3%B3n%20Migrante%20-%20Junio%202023.pdf>>.

²¹ Migración Colombia, *Distribución de venezolanos en Colombia* (Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2021).

condiciones de base: el alto nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas, el índice de pobreza multidimensional, más evidente en zona rural y rural dispersa, donde precisamente se ubica la mayoría de población indígena”.²²

En este escenario ávido de integración, es necesario estudiar si a través de la regularización impulsada desde el gobierno nacional para que ellos puedan contribuir al desarrollo mediante el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), se están respetando sus derechos en el trabajo. De ser así, de acuerdo con la Oficina Internacional del Trabajo (OIT),²³ su integración y aporte como acelerador del crecimiento económico permitirá alcanzar una sociedad inclusiva, especialmente en el corto plazo, para que, posteriormente, se logren beneficios en el largo plazo.

De lo contrario, de encontrarse fallos, se podrían elaborar recomendaciones que eviten que, como ocurre muy a menudo con este tipo de políticas, de acuerdo con Castles,²⁴ “fracasen en los objetivos para los que dicen estar diseñadas o [tengan] consecuencias imprevistas”; o como lo sustenta la OIT²⁵: prevengan asumir en el largo plazo altos costos sociales y económicos para los individuos y la sociedad tanto de inmigrantes como la receptora, ya que, a menor integración laboral, las tasas de empleo de inmigrantes serán más bajas y, por tanto, menos importante será su aporte y mayor su situación de vulnerabilidad frente a la pobreza.

²² Alcaldía de Maicao, *Plan de desarrollo Maicao el verdadero cambio 2020-2023* (2020), 184. En <<https://www.maicao-laguajira.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-el-verdadero-cambio-2020--2023>>.

²³ Organización Internacional del Trabajo, *Integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo*, OIT, Departamento de Investigaciones, Equipo Técnico Mundial de Investigación, Soluciones Eficaces, nota de investigación, núm. 11 (13 de septiembre de 2018). En <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_644829.pdf>.

²⁴ Stephen Castles, “Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias”, en Alejandro Portes y Josh Dewind (coords.), *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas* (México: Miguel Ángel Porrúa/INM/UAZ, 2005), 1.

²⁵ Organización Internacional del Trabajo, *Integración de los inmigrantes...*

Para realizar este abordaje, este capítulo consta de cinco apartados. El primero lo constituye la presente introducción; el segundo, el acervo conceptual que sustentó la investigación; el tercero, el estudio normativo; el cuarto, la metodología; el quinto, los resultados y la discusión; y, finalmente, están las conclusiones.

La migración y su fuerza laboral

La migración internacional ha tenido un comportamiento creciente durante las últimas décadas. De acuerdo con la OIT,²⁶ muchas de las personas que migran están en edad de trabajar, tienen calificaciones y aspiraciones que pueden aportar económicamente al crecimiento de los lugares de destino e incluso registran una mayor tasa de actividad en la mano de obra que los no migrantes. Es por ello que la OIT sugiere su integración laboral en el corto plazo e invertir en mecanismos que permitan a los migrantes el acceso al mercado laboral, ya que, de lo contrario, esto podría acarrear costos sociales y económicos tanto para los individuos como para las sociedades receptoras, en detrimento de los beneficios de la migración.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo,²⁷ para 2013, de los 232 millones de migrantes internacionales, 207 millones estaban en edad de trabajar, esto es, eran mayores de 15 años y, de ellos, 150 millones estaban trabajando o eran económicamente activos. Para 2019, la migración internacional había crecido a 272 millones y, de ellos, 245 millones estaban en edad de trabajar, 169 millones eran trabajadores migrantes y constituían 4.9% de la fuerza laboral en los países de destino. El comportamiento de su participación entre los inmigrantes en edad de trabajar está disminuyendo levemente. Según la OIT, para 2013, representaba 72.7%; para 2017, 70%, y para 2021, 69%, lo que, conforme a la organización, “puede atribuirse al continuo

²⁶ Organización Internacional del Trabajo, *Integración de los inmigrantes...*

²⁷ *Loc. cit.*

aumento en el número de migrantes en edad de trabajar y a una disminución de su participación en la fuerza laboral”²⁸

Los migrantes internacionales aportan al desarrollo de las naciones a partir de su integración, explicado por Aliaga,²⁹ como “uno de los resultados posibles del proceso de incorporación de nuevos grupos a una sociedad ya establecida”. Y, según Blanco:

[...] la incorporación de los inmigrantes a una sociedad que tenga como resultado una estratificación social no basada en el origen, raza, etnia o religión de las poblaciones integrantes, culminando el proceso con un sentimiento de pertenencia a la comunidad de que se trate. Es decir, se hablará de integración cuando los grupos inmigrantes se incorporen a la estructura de la sociedad de acogida de forma igualitaria y ambos desarrollen sentimientos de solidaridad suficientes como para reconocerse y ser reconocidos como miembros de la sociedad en la que conviven.³⁰

Para Aliaga,³¹ la integración de la población migrante es una dinámica conjunta entre inmigrantes y locales que puede verse entorpecida en tanto en el proceso de incorporación de los primeros al nuevo contexto existan imaginarios o estereotipos que funcionen como barreras por parte de los colectivos de origen. Asimismo, restringir o no otorgar reconocimiento de su ciudadanía le condiciona a una situación de desventaja frente a los locales en cuanto a participación social, política,

²⁸ Organización Internacional del Trabajo, *Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores y las trabajadoras migrantes*, OIT, Servicio de Migraciones Laborales, Departamento de Condiciones, de Trabajo e Igualdad. Departamento de Estadística, Resumen Ejecutivo (2021), 21. En <https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_808941/lang--es/index.htm>.

²⁹ F. Aliaga, *Integración de los inmigrantes en tiempos de crisis. Imaginarios desde las asociaciones de latinoamericanos en Galicia* (Red Iberoamericana de Academias de Investigación, Xalapa, 2019), 24. En <<https://redibai-myd.org/portal/wp-content/uploads/2020/01/Dommi-1.2-reducido.pdf>>.

³⁰ María Blanco, *La integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras* (tesis doctoral, Universidad de Deusto María, 1993), 251.

³¹ Aliaga, *Integración de los inmigrantes...*

cultural y de acceso al mercado de trabajo; esta última es la que nos atañe en el presente trabajo.

Uno de los imaginarios negativos frente a los migrantes en lo que tiene que ver con el trabajo es que “los trabajadores migrantes quitan el trabajo a los ciudadanos de un país”.³² Sin embargo, lejos de ello, lo que ocurre es que la mano de obra migrante, en principio, llega a cubrir los trabajos que no están siendo realizados o que son rechazados por los locales, llegando incluso a ser labores despreciadas porque se les asocia con la población migrante. Un ejemplo de ello lo aportan Aguilera y Bustos:

Desde el boom de inmigración de los años noventa, los trabajos desempeñados por extranjeros en nuestro país (Chile) han sido estereotipados. Así es como la mujer peruana trabaja en el servicio doméstico como “nanas” del barrio alto; ecuatorianos y cubanos se desempeñan en el área de la salud; chinos crean emporios en el comercio y la gastronomía. Un fenómeno que, con el paso del tiempo y la llegada de personas de otras naciones, se ha diversificado. Así, encontramos hoy a dominicanos, colombianos y haitianos dedicándose a la estética, pastelería y construcción.³³

Esto es, que los migrantes internacionales, lejos de llegar a competir con la fuerza laboral local o hacer daño al crecimiento o desarrollo económico de su lugar de destino, aportan realizando labores que los locales desechan, y cuando se trata de migración no capacitada, desempeñan trabajos que permiten a los locales preparados realizar labores

³² Unión Interparlamentaria, “Migración, derechos humanos y gobernanza”, *Manual para Parlamentarios*, núm. 24 (2015), 27. Unión Interparlamentaria, Organización Internacional del Trabajo y las Naciones Unidas (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos). En <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf>.

³³ Catalina Aguilera Socías y Carolina Bustos Estay, *Ley Migratoria, ¿Chile está a la altura de los tiempos?* (tesis para optar al título de Periodista Categoría: Reportaje, Universidad de Chile, 2017), 17. En <<https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/151249/TESISleymigratoria.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

especializadas. Por otro lado, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT),³⁴ el trabajo de los migrantes contribuye con el crecimiento y el desarrollo de los países de destino, mientras que los países de origen se benefician de las remesas y de las competencias que los migrantes adquieren cuando están fuera de su país.

Derechos en el trabajo

En el mercado de trabajo, la población migrante es más vulnerable que la población de acogida al intentar insertarse, ya sea por estar poco capacitados o, antes bien, por estar sobrecapitados; así, se enfrentan al desempleo y subempleo, a mayores ofertas de empleo en sectores informales con bajos salarios y a empleos precarios. En Colombia, además, enfrentan mercados de empleos inestables, segmentados y de gran informalidad. Al respecto, el Banco Mundial³⁵ expone que la tasa de informalidad que vive la población migrante asciende a 85% y sólo 4.8% de ellos es vinculado laboralmente.

Por esta razón, el gobierno del expresidente Iván Duque presentó el CONPES 3950 de 2018 como estrategia complementaria para responder a la migración desde Venezuela. En él se reconoce la dificultad de ubicar laboralmente a migrantes y retornados e integrarlos al mercado laboral, así como la debilidad institucional para atender el fenómeno. Esta medida, junto a otras del gobierno actual, han supuesto para el Estado colombiano compromisos de crédito por cerca de \$300 millones de dólares para ampliar acciones que conduzcan a la efectiva integración.³⁶ Para la organización, los resultados de esta intervención serán

³⁴ Organización Internacional del Trabajo, *Labour Migration* (2022). En <<https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/lang-es/index.htm>>.

³⁵ Banco Mundial, *Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo* (Washington: Grupo Banco Mundial, 2018). En <<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/7a93f6ed-f16e-5a64-8eb2-d1b6f038ee87/content>>.

³⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Estimación de costos y contribución total de la inclusión socioeconómica de la población mi-

más positivos en tanto se dé una integración acelerada, esto es, mayor formalización y emprendimiento para que se incremente su contribución al sistema de seguridad social, inversión, el consumo y aportes tributarios.

Una integración acelerada requiere una integración laboral. Al respecto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 23, sostiene que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección del mismo; a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo; a igual salario sin discriminación alguna, a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social; y a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Es así que, para contribuir a la garantía de derechos, la Organización Internacional del Trabajo sostiene la necesidad de alcanzar el trabajo decente. Para la OIT,³⁷ el trabajo decente resalta la igualdad, productividad y dignifica al empleado. Asimismo, garantiza el acceso a la protección social para él y su familia, e implica mejores perspectivas de desarrollo e integración a la sociedad y que cuente con libertad para expresar opiniones, organizarse, dialogar y participar en la toma de decisiones que afecten su vida.

Así, la organización declara cuatro objetivos estratégicos: el primero, promover y cumplir las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo; el segundo, generar mayores oportunidades para que mujeres y hombres puedan tener empleos e ingresos dignos; el tercero, mejorar la cobertura y la eficiencia de una seguridad social

grante en Colombia (2022-2028)", *Documento de trabajo*, núm. 001 (2023). En <<https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/estimacion-costos-contribucion-inclusion-socioeconomica-migrantes-colombia>>.

³⁷ Organización Internacional del Trabajo, *Conocer los derechos fundamentales en el trabajo* (San José, 2009). En https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@sro-san_jose/documents/publication/wcms_180458.pdf>.

para todos; y el cuarto, fortalecer el diálogo social entre empleadores, trabajadores y gobierno. Este trabajo se centra en el primero de ellos.

Cornelio plantea que

[...] el trabajo digno y decente es una definición que se ha construido para definir el trabajo en tiempos de globalización, pues el trabajo que dignifique a la persona es una aspiración de todas las personas durante su vida laboral; significa que el trabajo les permita un desarrollo de vida, con perspectivas de desarrollo tanto en lo individual como en lo colectivo, porque incluye a sus dependientes.³⁸

Y coincide en lo que para la OIT debe ser el trabajo decente:

- Respetar plenamente la dignidad humana del trabajador.
- No contempla la discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil.
- Tiene acceso a la seguridad social.
- Permite percibir un salario remunerador.
- Asimismo, permite recibir capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos.
- Proporciona condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.
- Respetar de manera irrestricta los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva.

En relación con la discriminación, la OIT hace referencia a la equidad en el mundo del trabajo como elemento para luchar contra la discriminación por razones de etnia, color de piel, sexo, religión, opinión

³⁸ Egla Cornelio L., “Derecho del migrante a un trabajo decente en México”, *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 25 (2019): 3. En <<https://www.redalyc.org/jatsRepo/3221/322161623008/322161623008.pdf>>.

política, origen social, edad, idioma, condición matrimonial, lugar de residencia y por nacionalidad. Este último se tiene en mayor consideración en este texto por su objetivo y la población con la que se trabaja.

La OIT argumenta³⁹ que la discriminación en el mercado laboral impide conseguir un trabajo o desarrollarse en éste porque puede estar relacionado con el acoso, la violencia, remuneración diferenciada en una misma labor entre hombres y mujeres o entre población local e inmigrante, o sectores económicos o cargos dentro de las empresas dominados por hombres o mujeres, de acuerdo con roles sociales prestablecidos, dando mayores oportunidades a los hombres de desempeñar cargos de autoridad y toma de decisiones, a nivel directivo y administrativo.

Asimismo, en cuanto a los ingresos adecuados y trabajo productivo, de acuerdo con la OIT,⁴⁰ dependen en gran medida de una buena remuneración que les permitan garantizar el bienestar económico de los empleados y sus familias. Además, debe corresponder con las horas trabajadas y preparación, brindar la posibilidad de ser dinámico, de mejorar en tanto el empleado logre hacer su trabajo de una manera más eficiente gracias a la experiencia o la capacitación.

Otro indicador planteado por la organización es el entorno de trabajo seguro, que se trata de que las condiciones en que se labora preserven y promuevan la integridad física del empleado. Estas condiciones deben prevenir las causas de riesgo inherentes al medio en el que se realiza la labor y que pueden causar accidentes y perjuicios para su salud física y mental. Por ello, la organización plantea que los empresarios deben asegurar a los empleados contra accidentes y que el Estado debe promover su cumplimiento a través de inspecciones de trabajo. Esto

³⁹ Organización Internacional del Trabajo (OIT) C190, *Convenio sobre la violencia y el acoso*, núm. 190 (2019). Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. En <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190>.

⁴⁰ Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Programa Global de Empleo GB.285/ESP/1*, 283.^a Reunión Consejo de Administración, Comisión de Empleo y Política Social (2002). En <<https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb285/pdf/esp-1.pdf>>.

porque en los entornos laborales el empleado siempre está expuesto a algún grado de riesgo, ya sea por realizar tareas repetitivas, jornadas prolongadas, exposición a sustancias tóxicas, presión psicológica, agresión física y mucho más.⁴¹ Como consecuencia, puede causar lesiones fatales y tiempo de trabajo perdido asociado a sus lesiones, y el papel del Estado como garante del cumplimiento de la norma es indispensable para que se den entornos de protección y prevención que, por supuesto, serán alcanzables cuando los trabajadores sean formalmente contratados y tengan acceso a prestaciones, derecho a descansos, licencias por enfermedad y disponibilidad de instalaciones sanitarias dignas.

Para la OIT,⁴² la pérdida del trabajo es una condición grave para la mayoría de las personas porque está asociada a costes económicos y emocionales, ya que las personas sueñan y se esfuerzan en general por lograr una estabilidad laboral y seguridad en el trabajo, para dignificar su labor. Respecto a los costes mencionados, para la organización irrumpir, suspender o cambiar de empleo supone, en muchas ocasiones, perder las habilidades o capacidades aprendidas para ser más productivo, además de que, al perder la continuidad en el pago de prestaciones, ello obliga a la familia a modificar comportamientos para adaptarse a un nuevo empleo o a la condición de desempleo.

La incertidumbre que experimentan los empleados se acentúa cada vez más cuando las economías no muestran sus mejores indicadores socioeconómicos. Por ejemplo, altos niveles de desempleo dificultan que los individuos encuentren un nuevo empleo o adquieran la formación y habilidades necesarias para los puestos disponibles. Además, la implementación de nuevas tecnologías o cambios en los patrones de consumo pueden llevar a la contracción o desaparición de ciertas ocupaciones.

Dado lo expuesto, la organización propone que los indicadores de medición de la estabilidad laboral y la seguridad en el trabajo sean la permanencia en un empleo por más de un año y la temporalidad del trabajo, cuando se trate de un empleado; y cuando se trate de un em-

⁴¹ OIT, *Programa Global...*

⁴² *Loc. cit.*

prendedor o empresario, la seguridad en el trabajo tiene que ver con la probabilidad de que en un año no se vea obligado a tener que ponerle fin a su trabajo, y dicha probabilidad está asociada al tiempo de permanencia en el trabajo pasado, probabilidades de conservarlo en el futuro, el lapso para pasar de un empleo a otro y tipo de contratación; porque hay mayor seguridad cuando se trata de trabajos permanentes/indefinidos que cuando son trabajos temporales.

Por otra parte, para la OIT,⁴³ la jornada laboral decente es uno de los aspectos más preocupantes porque se relaciona con las horas de trabajo que pueden excederse y con los horarios que en algunas empresas pueden ser atípicos, causando daños a la salud física y mental, por un lado, mientras impiden que el empleado pueda equilibrar su vida laboral y familiar, por otro. Además, en el caso de darse mayores jornadas, no indica que se paguen el total de número de horas trabajadas o que haya una mayor productividad; y si se trabaja menos de las horas establecidas en una típica jornada laboral de 48 horas semanales, puede indicar que se trata de oportunidades laborales que no corresponden con las necesidades de los empleados.

De acuerdo con la organización, en ocasiones, cuando el trabajador declara trabajar más de 48 horas semanales, es porque debe buscar más de un empleo para cubrir las necesidades que el salario de uno de sus empleos no le permite cubrir, ya que se encuentra subempleado, trabajando menos horas de las que desearía trabajar (fines de semana, horas nocturnas, etc.). Este exceso de trabajo puede ser por motivos voluntarios e involuntarios: voluntarios cuando el empleado tiene una gran ambición o pasión, e involuntarios cuando los requerimientos de la empresa o las características propias del empleo así lo requieren.

Respecto al diálogo social y las relaciones laborales, a partir del convenio número 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, y el convenio número 98 sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, aplicables a organizaciones de empleadores

⁴³ OIT, *Programa Global...*

y de trabajadores, la OIT⁴⁴ resalta la libertad de asociación como un derecho humano. Tal libertad de asociación en el mundo laboral significa que los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de formar sus organizaciones y de afiliarse a éstas libremente.

Este derecho, de acuerdo con la organización, está relacionado con la libertad que tienen las personas para organizarse, defender sus intereses y establecer negociaciones colectivas, a través de sindicatos, el mejoramiento de las condiciones laborales y elevar la productividad de las empresas. Asimismo, participar libremente en la definición de sus condiciones de trabajo gracias a sus derechos de sindicalización y de negociación colectiva.

En ese sentido, para la organización, es necesario fomentar el diálogo social como forma más antigua de la negociación colectiva entre trabajadores y empleadores, entendida como un mecanismo que permite que estos negocien voluntariamente las posibles soluciones conjuntas o acuerdos a problemas concretos, construyendo sociedades más democráticas gracias a la participación, libre expresión e intercambio de pensamientos e ideas.

Por su parte, la protección social, de acuerdo con la OIT,⁴⁵ se refiere al derecho humano básico a la protección de la fuerza laboral para fomentar la cohesión social, la dignidad humana y la justicia social. Ello, gracias a que proporciona asistencia médica, prestaciones familiares, por maternidad o paternidad, desempleo, vejez, accidentes laborales, invalidez y supervivencia. Es así que su objetivo común es brindar protección básica para cuando el empleado y su familia enfrentan contingencias vitales básicas.

⁴⁴ Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Conocer los derechos fundamentales en el trabajo* (San José, 2009). En <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@sro-san_jose/documents/publication/wcms_180458.pdf>.

⁴⁵ OIT, *Programa Global...*

En cuanto al bienestar: alimentación, vestido, vivienda, etc., está estrechamente asociado al salario percibido por los empleados, el cual les debe permitir a ellos y a sus familias cubrir sus necesidades en relación con la alimentación, vestido y una vivienda digna, lo que redundaría en bienestar y en la construcción de una sociedad más igualitaria y justa.

Finalmente, referente a la conciliación de la vida laboral y familiar, se trata de una cuestión de género. La OIT⁴⁶ expone, al respecto, que las mujeres están condicionadas por roles relacionados con el cuidado y el trabajo doméstico, pero su incursión cada vez más creciente al trabajo remunerado hace que desde la organización se presione a gobiernos y empresas para que el trabajo sea respetuoso con la familia, permitiendo el acceso al trabajo y, a su vez, cumplir con las responsabilidades familiares, como maternidad, cuidados o contingencias, para lo que requiere cierta flexibilidad horaria.

En muchas ocasiones, la mujer no puede trabajar o debe trabajar a tiempo parcial en tanto que no existen lugares y personas preparadas para atender a sus hijos e hijas menores, por lo que, muchas veces, deben emprender o realizar trabajos desde casa para alcanzar un mejor equilibrio entre la vida personal y laboral; pero ello no corresponde con el trabajo decente. Asimismo, los hombres, con frecuencia, no pueden conciliar el dueto familia-trabajo al no dárseles las facilidades necesarias para realizar labores de cuidado, paternidad y contingencias, o si no se les garantizan en el trabajo las prestaciones en el tiempo que dedique a ello.

Toda persona migrante o no migrante tiene estos derechos y pueden ser más fácilmente alcanzados en tanto se dé un entorno laboral formal, estable, inclusivo e igualitario. En el caso de la población migrante, se requiere, además, una respuesta normativa institucional que garantice su inclusión y cumplimiento.

⁴⁶ OIT, *Programa Global...*

Respuesta del Estado colombiano a la migración venezolana: el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos

En Colombia, país históricamente emigrante en especial hacia Venezuela, sus fronteras porosas y contigüidad han impulsado políticas de inmigración plurales, de puertas abiertas, sin llevar a cabo medidas que coarten la movilidad ni exhaustivos controles fronterizos. El expresidente Iván Duque calificó la política colombiana migratoria como “sólida, fraterna, uniforme e incluyente”, lo que, en consecuencia, ha permitido que la diáspora venezolana radicada en el país haya alcanzado casi 2.5 millones personas, de acuerdo con Migración Colombia,⁴⁷ la cual es una población diversa y heterogénea a nivel socioeconómico.

La regularización de la población migrante y su inclusión traen beneficios a las economías receptoras a largo plazo, incluso contrarrestando los costos que, a corto plazo, pueden asumir los gobiernos para dar respuesta coyuntural a la llegada de dicha población, como la destinación de presupuesto para proporcionar acceso a los servicios a la población migrante y retornada. En el caso colombiano, el porcentaje del PIB para garantizar el acceso a derechos de la población migrante venezolana ha tenido un comportamiento creciente. Así, para 2018 fue de 0.51 del PIB, 0.30 en 2020, 0.40 en 2021 y 0.42 en 2022. Asimismo, de acuerdo con el PNUD: “el costo total de la inclusión socioeconómica, considerando las dimensiones de salud, educación, promoción social, empleo y emprendimiento, tienen un costo total de \$51.7 billones de pesos para el periodo 2022-2028, donde el costo promedio anual ascendería a \$7.4 billones de pesos”.⁴⁸

⁴⁷ Migración Colombia, *Distribución de venezolanos en Colombia* (Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, octubre de 2022).

⁴⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Estimación de costos y contribución total de la inclusión socioeconómica de la población migrante en Colombia (2022-2028)”, *Documento de trabajo*, núm. 001 (2023): 3. En <<https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/estimacion-costos-contribucion-inclusion-socio-economica-migrantes-colombia>>.

Por otro lado, el Banco Mundial⁴⁹ plantea que la integración económica podría aportar un punto porcentual al crecimiento del PIB de Colombia, mientras que el PNUD, en sus estimaciones 2022-2028, argumenta que, como en el resto de Latinoamérica, la precarización del trabajo formal dentro de la fórmula de la globalización se mueve junto a la desigualdad, la fragmentación, la individualización y el riesgo de exclusión laboral.

Con la regularización, se dignifica el trabajo de la población migrante porque tiene mayores posibilidades de acceder a empleos en los que haga uso de sus capacidades; de tener movilidad ascendente en el mercado laboral y mayor estabilidad, así como de no verse limitada a realizar trabajos que la población local no desea hacer –como limpieza, venta en comercios, restaurantes–, y de tener derechos como aportar al Sistema de Seguridad Social. Esto le permitiría acceder a los servicios de salud, pensión, riesgos laborales, caja de compensación familiar, y a mercados laborales competitivos con salarios dignos y alta productividad.

En el camino para lograrlo, Colombia adoptó el Estatuto Temporal para Migrantes Venezolanos (ETMV), mediante el Decreto 216 del 1° de marzo de 2021, el cual implica el registro biométrico de huellas e iris, compuesto por el Registro Único de Migrantes que contiene información personal (caracterización socioeconómica) y el Permiso por Protección Temporal (PPT), financiado a través del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con 40 millones de dólares. De acuerdo con el PNUD,⁵⁰ a la fecha, el Estado colombiano ha regularizado a 1.7 millones de migrantes, lo que representa más de 60% de la población migrante. Esta medida aplica para la población migrante venezolana con vocación de permanencia temporal en el territorio nacional y tiene como objetivo permitir su integración a la vida

⁴⁹ Banco Mundial, *Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo* (Washington: Grupo Banco Mundial, 2018). En <<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/7a93f6ed-f16e-5a64-8eb2-d1b6f038ee87/content>>.

⁵⁰ PNUD, “Estimación de costos...”.

productiva del país; esto es, se trata de un proyecto real de inclusión en el que la población migrante venezolana, teóricamente, puede hacer todo lo que un nacional, excepto votar.

Este estatuto ha recibido el beneplácito de la comunidad internacional por ser el primero de su tipo en América Latina, pero también críticas porque se considera una medida del Estado colombiano que no tiene en cuenta la necesidad de protección internacional de algunas personas, y da mayores beneficios en consideración al tiempo para acceder al mercado laboral, por lo cual el Estatuto resulta ser más favorable para el solicitante en comparación con el refugio, mostrando una voluntad de incentivar a esta población a acogerse a las medidas alternativas de regularización migratoria.⁵¹ Este trabajo se centra en describir si la tenencia del PEP (Permiso Especial de Permanencia) garantiza el acceso a derechos en el trabajo.

Contexto fronterizo: el caso de Maicao

Maicao es un municipio fronterizo que forma parte del departamento de La Guajira-Colombia y es territorio limítrofe con Venezuela. Debido a su lejanía del centro del país y de sus ciudades principales, y a la riqueza de compartir una población indígena milenaria binacional (colombo-venezolana), desarrolló un entramado denso y profundo de relaciones sociales, culturales y económicas que la hicieron asumir una gran dependencia del vecino país y, en especial, de su gran urbe Maracaibo.

De acuerdo con Almanza *et al.*,⁵² Maicao es un municipio sin industrialización que, gracias a su frontera porosa, una economía informal

⁵¹ Pelacani, Graci y Carolina Moreno, “La respuesta del Estado colombiano frente a la migración proveniente de Venezuela: la regularización migratoria en detrimento del refugio”, *Derecho PUCP*, núm. 90 (2023). En <<https://doi.org/10.18800/derechopucp.202301.014>>.

⁵² Karen Almanza-Vides, Meudis Quintero y Suraya Pimienta, *El comercio en la frontera Colombia-Venezuela. Desde un enfoque permisivo y territorial* (Universidad de La Guajira, 2017).

fuerte y forjada por propios y foráneos atraídos por la falta de presencia del Estado y de su normatividad, ha desarrollado prácticas comerciales consideradas ilegales y altamente redituables para el centro del país; pero para el común de la población fronteriza se trata de economías de supervivencia que toman ventaja de su territorio fronterizo para contrarrestar el abandono estatal.

Como es de suponer, el contexto pujante y dependiente se transformó completamente con la crisis venezolana a nivel económico, y con ello la direccionalidad de las migraciones que daban dinamismo y redefinían el territorio y la movilidad, convirtiéndose, inicialmente, en una migración pendular para aprovechar las ventajas en cuanto al suministro de bienes y servicios que abastecían a las familias zulianas, y que pasó a ser inmigración de tránsito, de retorno o permanente en busca de mejores condiciones de vida o para huir de la persecución política.

De acuerdo con Migración Colombia,⁵³ 40.208 migrantes de nacionalidad venezolana habían llegado a Maicao, población diversa en tanto habilidades, capacidades y nivel de formación. Esto podría ser una oportunidad única que debería tomarse como una ventaja y aprovecharse a través de la solidaridad y unidad, y así contribuir a la transformación del territorio, sin desconocer las dificultades estructurales de un municipio que históricamente ha tenido uno de los dos PIB más bajos del país, más de 60% de informalidad en el mercado laboral y altos niveles de pobreza.

En este contexto, común a muchos territorios fronterizos colombianos, conviene estudiar el alcance de la regularización a través del ETMV como medida encaminada a alcanzar mayores niveles de integración de la población migrante venezolana, y acceso a derechos que, para el caso del presente texto, se centran en los derechos en el trabajo, ya que estructuralmente en el territorio no se han dado respuestas a las necesidades de empleo de calidad, estabilidad laboral y formalidad a la población local.

⁵³ Migración Colombia, *Distribución de venezolanos...*

Metodología

Desde el enfoque epistémico de la investigación sobre el acceso a derechos en el trabajo como consecuencia de la regularización a través de la implementación del PPT (Permiso por Protección Temporal) para la población migrante venezolana asentada en el municipio de Maicao, y considerando algunos elementos definitorios desde el paradigma positivista en correspondencia con el objetivo establecido, se parte de la metodología cuantitativa y se conforman una serie de procedimientos y operaciones, asumiendo la objetividad como vía para alcanzar el conocimiento y tomando en cuenta el interés por describir y explicar el acceso a derechos en el trabajo de la población migrante venezolana, desde la óptica de los derechos humanos.

Así, se recurre a la recolección y el análisis de datos para contestar, por un lado, preguntas de investigación y probar hipótesis establecidas previamente, y, por el otro, explorar y/o describir algún fenómeno, con la medición numérica, el conteo y el uso de la estadística para establecer con exactitud patrones de comportamiento en una población.⁵⁴ En ese tenor, la técnica de investigación seleccionada fueron las encuestas con un cuestionario estructurado.

Las preguntas del instrumento diseñado fueron 42 y se aplicaron variables de control, como que la muestra debía estar conformada por migrantes mayores de edad, empleados y que tuvieran PPT. Respecto a la misma, de acuerdo con Migración Colombia,⁵⁵ para octubre de 2022, en el municipio de Maicao se registraban 64,169 migrantes venezolanos a los que se les había sido concedido el PPT. Para calcular la muestra, se utilizó la siguiente fórmula, con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de 5%:

⁵⁴ Roberto Hernández-Sampieri y Christian Mendoza, *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta* (McGraw-Hill Editores, 2018).

⁵⁵ Migración Colombia, *Distribución de venezolanos...*

$$n = \frac{Z^2(p * q)}{e^2 + (z^2(p * q) / N)}$$

En donde n = es el tamaño de la muestra, Z = el nivel de confianza deseado, p = la proporción de la población con la característica deseada, q = la proporción de la población sin la característica deseada, e = el nivel de error dispuesto a cometer y N = el tamaño de la población, arrojando una muestra de 382 personas, con la que se podrán hacer inferencias confiables al universo debido al tipo de representatividad.

Ya calculada estadísticamente la muestra, se encontraron dificultades para alcanzarla porque no todos los solicitantes del PPT en el territorio tienen vocación de permanencia, sino que acceden a él para estar regularizados y que les sea más fácil la movilidad hacia otras ciudades o países más productivos y con mayores oportunidades laborales. Parte de la población migrante cambia con frecuencia su lugar de residencia, motivada por costos o mayor bienestar; además, aunque ya les hayan otorgado el PPT, no lo reclaman físicamente porque enfrentan significativas barreras a las tecnologías, como teléfonos móviles o el acceso al correo electrónico, lo que les impide darle seguimiento.

Por tal motivo, se utilizó el modelo de bola de nieve, dado que es una técnica de muestreo no probabilístico utilizada por los investigadores para identificar a los sujetos potenciales en estudios en donde éstos son difíciles de encontrar. El proceso de muestreo de bola de nieve permite pedirles a los sujetos que designen a otra persona que cumpla con las variables de control ya establecidas, como el próximo sujeto. Luego, el investigador observa a los sujetos designados y sigue de la misma manera hasta obtener el número suficiente de sujetos.

El instrumento de recolección de datos estuvo conformado por preguntas cerradas sobre derechos del trabajo, desde la perspectiva de derechos humanos y los objetivos estratégicos de la Organización Internacional del Trabajo. Para ello, las dimensiones que se tuvieron en cuenta fueron discriminación, ingresos adecuados y trabajo productivo; entorno de trabajo seguro, estabilidad y seguridad en el trabajo; jornada

laboral decente, diálogo social y relaciones laborales; protección social, bienestar: alimentación, vestido, vivienda, etc., y conciliación de la vida laboral y familiar.

Resultados y discusión

Después de realizar la encuesta, se hizo la presentación gráfica de los resultados, usando la estadística descriptiva sobre las dimensiones de los derechos en el trabajo; discriminación, ingresos adecuados y trabajo productivo; entorno de trabajo seguro, estabilidad y seguridad en el trabajo; jornada laboral decente, diálogo social y relaciones laborales; protección social, bienestar: alimentación, vestido, vivienda, etc., y conciliación de la vida laboral y familiar; y luego se procedió a una discusión entre éstos y los aportes teóricos con los cuales se fundamentan.

De acuerdo con los resultados evidenciados en la Tabla 1, en relación con la discriminación se observa que la distribución de los datos se presenta en forma de U; es decir, el agrupamiento se da en el siempre y el nunca. Para estos casos, el promedio no representa la mejor medida del sentir del grupo; se debe interpretar que la población objeto de estudio señala que hay casos considerables en que hay discriminación y otra parte indica que no se presenta. Esto lo corrobora la enorme dispersión en las respuestas obtenidas, lo que puede deberse al sector económico, la actividad y el trabajo desempeñado en el lugar en que se labora, dado que en la investigación de campo se pudo observar que en empleos que requieren menos nivel de formación y donde contratan mayoritariamente mano de obra migrante, la discriminación no se materializaba.

Tabla 1
Resultados de los derechos en el trabajo

Indicador	Nunca		Casi nunca		Algunas veces		Casi siempre		Siempre		Dispersión	Variación porcentual
	F. rel.	Pond.	F. rel.	Pond.	F. rel.	Pond.	F. rel.	Pond.	F. rel.	Pond.		
Discriminación	53.50%	0.53	3.69%	0.7	7.57%	0.23	4.17%	10.17	31.06%	1.55	1.81	70.68%
Ingresos adecuados y trabajo productivo	38.38%	0.38	5.54%	0.11	12.16%	0.36	9.70%	0.39	34.22%	1.71	1.75	59.08%
Entorno de trabajo seguro	48.95%	0.49	4.65%	0.09	4.78%	0.17	4.19%	0.17	37.43%	1.87	1.87	67.55%
Estabilidad y seguridad en el trabajo	23.04%	0.23	3.05%	0.06	4.45%	0.13	4.89%	0.2	64.57%	3.23	1.69	43.96%
Jornada laboral decente	27.92%	0.28	9.60%	0.19	16.49%	0.49	8.55%	0.34	37.43%	1.87	1.66	52.28%
Diálogo social y relaciones laborales	17.93%	0.18	4.71%	0.09	11.26%	0.34	10.37%	0.43	55.37%	2.77	1.56	40.94%
Protección social	84.16%	0.84	2.62%	0.05	1.96%	0.06	1.05%	0.04	10.21%	0.51	1.26	83.43%
Bienestar: alimentación, vestido, vivienda	18.85%	0.19	8.64%	0.17	17.02%	0.51	19.76%	0.79	35.73%	1.79	1.51	43.64%
Conciliación de la vida laboral y familiar	35.81%	0.36	8.78%	0.18	13.85%	0.42	9.59%	0.38	31.96%	1.6	1.7	58.00%

Fuente: Elaboración propia, 2023.

Por otra parte, un significativo 31% de personas que han percibido la discriminación en sus lugares de trabajo es interpretado por la OIM⁵⁶ como un impedimento para que las personas puedan desarrollarse debido a casos de acoso, violencia, remuneración diferenciada en una misma labor entre hombres y mujeres o entre población local e inmigrante, o sectores económicos o cargos dentro de las empresas dominados por hombres o mujeres.

En el siguiente indicador, ingresos adecuados y trabajo productivo, ocurre lo mismo con la distribución de los datos, evidenciando que no hay unidad de criterios; es decir, para una parte de los encuestados los ingresos son adecuados y para otra no lo son. Asimismo, continuando con el indicador entorno de trabajo seguro, se evidencia que una parte de los encuestados considera que éste es seguro y la otra manifiesta que no lo es en similares proporciones. Para la OIT,⁵⁷ quienes manifestaron gozar de ingresos adecuados y trabajo productivo pueden garantizar el bienestar económico de los empleados y sus familias y tienen la posibilidad de ser dinámicos y eficientes gracias a la experiencia o la capacitación.

Por el contrario, en el indicador estabilidad y seguridad en el trabajo, éste se cumple en alto grado; es decir, la población migrante encuestada percibe estabilidad y seguridad en sus trabajos, a pesar de tener una dispersión alta. Por otro lado, en relación con la jornada laboral decente, se observa que las manifestaciones de los encuestados apuntan a tres categorías principalmente: siempre, algunas veces y nunca. Es lógico pensar que no hay unidad de criterio en las respuestas; sin embargo, esto podría indicar que las jornadas laborales de la población migrante trabajadora corresponden a lo establecido a nivel normativo, lo que para la OIT⁵⁸ reduce costes económicos y emocionales que se derivan de la continuidad en el aprovechamiento de las habilidades o

⁵⁶ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Informe sobre las migraciones en el mundo 2020” (2022), 209. En <<https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2020-interactive/?lang=ES>>.

⁵⁷ OIT, *Programa Global...*; OIT, *Conocer los derechos fundamentales...*

⁵⁸ *Loc. cit.*

capacidades aprendidas por el empleado, haciéndose más productivo y manteniendo un empleo que trae beneficios a ellos/ellas/ellos y a sus familias.

En cuanto al diálogo social y las relaciones laborales, los resultados muestran que en un significativo 37.43%, la población migrante trabajadora participa, junto con sus empleadores, en las decisiones que se toman sobre sus condiciones de trabajo; se dialoga y se buscan soluciones a problemáticas de orden laboral, siendo significativo por el alto grado de informalidad y la poca participación sindical en el entorno del municipio, significando esto para la OIT libertad para organizarse, defender sus intereses y establecer negociaciones colectivas a través de sindicatos.

Lo contrario ocurre con el indicador protección social, donde 84.16% de la población migrante trabajadora encuestada manifestó no estar afiliado al régimen de seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales, lo que para la OIT⁵⁹ viola el derecho humano básico a la protección de la fuerza laboral para fomentar la cohesión social, la dignidad humana y la justicia social. Mientras que en relación con el indicador bienestar: alimentación, vestido, vivienda, un débil 37.73% da cuenta de que los niveles salariales permiten a algunos mejorar el bienestar de la población en un contexto fronterizo con altos grados de pobreza y déficit habitacional, en tanto que otros, de acuerdo con la OIT, no gozan de bienestar, lo que impide alcanzar una sociedad más igualitaria y justa.

Finalmente, en relación con la conciliación de la vida laboral y familiar, la tendencia de este indicador muestra la variedad de situaciones que vive la población migrante en la ciudad de Maicao, pero en especial las mujeres. Los resultados evidencian que una parte de la población encuestada tiene acceso a derechos (31.96%) y gozan de cierta flexibilidad para atender responsabilidades familiares, como el cuidado, las contingencias y la paternidad/maternidad, en tanto que hay otra parte que no (35.81%), lo que para la OIT significa que las personas, en especial las mujeres, deben elegir entre la vida laboral o la vida familiar.

⁵⁹ OIT, *Programa Global...*; OIT, *Conocer los derechos fundamentales...*

Conclusiones

Los derechos humanos son un cumplimiento necesario para lograr sociedades justas e igualitarias. En ese camino, fungen un papel importante el Estado y la sociedad para que velen, garanticen y respeten su acatamiento. Así, el derecho al trabajo dignifica a las personas, y las situaciones en que éste se dé determinarán si la población en estado de vulnerabilidad puede mejorar sus condiciones de vida.

Las personas que migran enfrentan esas circunstancias lejos de su hogar, familia y país, dejando atrás temporal o definitivamente el acervo de relaciones y saberes, muchas veces para comenzar desde cero de manera voluntaria o involuntaria. Este trabajo intentó conocer la forma en que la regularización migratoria contribuye al cumplimiento de los derechos de la población migrante trabajadora establecida en Colombia, en el municipio de Maicao-La Guajira.

Los resultados obtenidos evidencian que la tenencia del PPT no garantiza el acceso a derechos y que se requiere una estrategia por parte del gobierno, en alianza con cooperación internacional, más amplia e incluyente para territorios fronterizos con problemáticas estructurales y multicausales que afectan a la población local y que, por supuesto, dificultan la integración de la población migrante; en especial, cuando se trata de integración laboral porque se les puede percibir como una competencia que, en el caso del municipio de Maicao, es atribuible a los bajos niveles de educación y formalización alcanzados en la actualidad.

Es decir, se requieren respuestas con un enfoque diferencial y territorial que permitan que la migración sea tomada como un elemento a considerar para potenciar el desarrollo, y que la población migrante goce del acceso a derechos en el trabajo en igualdad de condiciones que la población local, para cumplir con sus deberes que, a nivel tributario y económico, redunden en reducir los costes presupuestales que asume el Estado para atender sus necesidades.

CONCLUSIONES GENERALES

El objetivo de este libro fue convocar a especialistas de diferentes disciplinas para discutir la relación existente entre migración, tecnologías biométricas, datos personales y derechos humanos en América Latina. En este sentido, es importante destacar algunas reflexiones finales que se plantearon.

Un punto de partida en esta discusión es lo que está pasando con la migración en América Latina, y lo que vemos es que, con el nuevo siglo, luego de un fuerte proceso de dinámicas migratorias en el interior de la región, donde prevalecieron los flujos haitianos, cubanos y, en especial, los venezolanos –que incrementaron su presencia desde 2014–, hoy las cosas han cambiado.

Resultado de las políticas norteamericanas de restricción antes y durante la pandemia, en especial con el fin del título 42 que impuso Trump para restringir el acceso de migrantes a Estados Unidos, se ha dado un gran incremento de migración en tránsito desde lugares de destino como lo eran antes Brasil, Argentina y Chile en dirección hacia Norteamérica, donde presuponen que encontrarán la posibilidad de refugio y mejores opciones de vida. A ello se suma el hecho de que, derivado de la difícil situación sociopolítica que viven países como Perú, Ecuador,

Colombia y, obviamente, Venezuela, muchas personas se han sumado a esos enormes contingentes de personas de Asia y África que han configurado nuevos corredores migratorios para lograr su propósito. Sudamérica, entonces, ya no es tanto el punto de llegada, como lo fue durante más de dos décadas, sino que ahora es el de salida, lo que ha determinado una migración en tránsito sin precedentes por zonas tan peligrosas como la frontera del Darién entre Colombia y Panamá.

En esta línea de discusión, las preocupaciones que nos señalan los autores en sus capítulos no son pocas. Para De la Mora, estas nuevas dinámicas migratorias determinan que son las niñas y mujeres las que se enfrentan a una doble situación de vulnerabilidad, tanto por su condición de mujeres como por su calidad de migrantes en tránsito. De ahí su fuerte llamado para que se lleven a cabo acciones con perspectiva de género por parte de las autoridades migratorias, ministeriales y policiales, pues se requiere una coordinación entre las diferentes autoridades y la sociedad civil para el éxito de las políticas públicas y la adecuada aplicación de la ley.

Por otra parte, Almanza y los otros autores enfatizan en que las personas migrantes enfrentan difíciles condiciones lejos de su hogar, familia y país, dejando atrás temporal o definitivamente sus relaciones y saberes, muchas veces para comenzar desde cero de manera voluntaria o involuntaria y con las consecuencias que ello implica a diferentes niveles.

En la relación de la migración con las tecnologías, hay que comenzar por señalar que, ante los nuevos procesos migratorios planteados, en los que se observan enormes cantidades de personas atravesando fronteras, el tema del control migratorio con tecnologías se ha vuelto relevante en la agenda internacional. Como resultado de los atentados de 2001 en Estados Unidos, y con el desarrollo de la biometría, el control de las fronteras se volvió el reto principal de los gobiernos. No es raro, entonces, que el uso de estas tecnologías haya generado documentos altamente tecnificados con los cuales se busca controlar el ingreso de personas de forma segura, a la vez que sirvan para identificar a aquellas potencialmente peligrosas para un país. El papel que juegan esas

tecnologías en nuestra región aún es limitado si se compara con lo que ocurre en la Unión Europea y Estados Unidos.

Es claro que cuando se mira lo que ha sido el desarrollo de las tecnologías biométricas en la región latinoamericana hay diferencias notorias en Sudamérica, sobresaliendo Argentina, Brasil y Colombia con una amplia y sofisticada aplicación de los avances tecnológicos en la generación de diversos documentos de identidad, pero también en el tema de control migratorio en las fronteras. En Centroamérica, si bien hay un avance en el uso de las tecnologías biométricas, su aplicación es aún más reciente que en la región sur y presentan también diferencias importantes entre los países de este lugar.

Los gobiernos de la región han justificado el uso de estas tecnologías en el control de los migrantes irregulares en tránsito por las fronteras, buscando hacer realidad ese principio fundamental del Pacto Mundial de las Migraciones de flujos regulares, seguros y ordenados, pero que terminan siendo más prácticas de securitización, de no dejar pasar, de volver la migración insegura y al migrante un peligro. Aquí es relevante retomar lo que alude Mauro Pérez sobre que un uso importante de las tecnologías para México sería crear un Registro Nacional de Personas Migrantes Detenidas, en la medida en que podría ser un instrumento que serviría para reducir las condiciones de la desaparición forzada de personas migrantes. De esta forma, se observa una aplicación de estas tecnologías en favor de los mismos.

Dentro de estas posibilidades en el uso de tecnologías para la migración, otro aporte importante es el de García, quien señala que en países como México han tenido un efecto importante en la modernización tecnológica de las autoridades de migración. Por eso considera que son los arreglos institucionales –como la gestión migratoria, la cual involucra una serie de aspectos de política, legislación, tratados y acuerdos internacionales– los que fomentan o limitan el uso de las tecnologías de información. Como bien señala esta autora, el uso de las tecnologías en la migración obligó a los gobiernos a realizar arreglos institucionales, traducidos en política migratoria, que tuvieron un fuerte impacto en las decisiones de cómo gestionar la migración en la frontera, los sistemas de información y con la tecnología. Con el avance que hoy

tiene la inteligencia artificial, se deben tener presentes los efectos que las técnicas biométricas generan en la gestión migratoria y su posible automatización, y lo que ello implica en la gobernabilidad migratoria.

La biometría y sus diversos usos en la migración están ahí; sin embargo, en nuestra región sabemos poco del tema, y es esta la razón por la que los diferentes autores coinciden en la necesidad de mayor investigación y discusión al respecto.

Otro vínculo discutido en los diferentes textos fue la relación entre migración, biometría y bases de datos; ello como resultado de la generación de bases de información que determina la captación de los datos biométricos de las personas migrantes. En este sentido, las discusiones de los autores estuvieron centradas en mostrar su preocupación por los usos y la seguridad de esta información. Para Mauro Pérez, la preocupación tiene que ver con el vínculo que existe entre el derecho de acceso a la información, la protección de datos personales y la seguridad nacional, ya que el tema de la detención de personas migrantes ha llevado a plantear nuevos retos no sólo a nivel legislativo, sino ético y político. Por ello señala prioritario considerar que el acceso a datos, sobre todo personales, requiere altos estándares de protección a fin de que su almacenamiento, uso y disposición sean acordes a los lineamientos internacionales, se salvaguarden los derechos de las personas migrantes detenidas y, al mismo tiempo, se pueda garantizar su ubicación. De ahí que insista en la urgencia no sólo de la creación de un Registro Nacional de Personas Migrantes Detenidas, sino en cambiar la dinámica de protección de datos personales de migrantes, sobre todo por el aspecto radicado en la seguridad nacional.

Desde las organizaciones civiles que entrevisté en Colombia y México, se plantearon preocupaciones relacionadas, entre otras cosas, con las distancias y dificultades de internet; la demora en la toma de datos y cómo se manejan; la no facilitación de acceso de información al migrante; la falta de seguridad en el control de los datos; la falta de claridad normativa, de consentimiento informado y de información sobre a dónde van a parar esos datos, así como con el hecho de que la identificación que se define con los datos captados no nece-

sariamente coincide con la identidad de la persona. Como vemos, estas preocupaciones no son menores.

En el caso del trabajo de Carolina Moreno, quien aborda lo relacionado con el Registro Único de Migración Venezolana (RUMV), destaca otra problemática, ya que frente al diseño y la gestión del RUMV, los principios de la normativa colombiana, en armonía con los principios interamericanos sobre protección de datos personales, se tornan frágiles y escasamente satisfechos. Por esta razón, considera que, en el marco del Estatuto Temporal de Protección a Migrantes del gobierno colombiano, queda clara también la existencia de una relación asimétrica de poder entre la persona migrante y la autoridad migratoria. Por consiguiente, enfatiza en que la privacidad de quienes migran, así como el derecho a la protección de sus datos personales, no pueden verse socavados por esta lamentable perspectiva securitista y de vigilancia permanente y a perpetuidad de quienes no son nacionales.

Finalmente, respecto al vínculo entre migración, biometría, bases de datos y derechos humanos, fueron diversos los argumentos de preocupación de los autores de la presente obra. En el trabajo de campo de la investigación que da origen a este libro, es claro el temor de las organizaciones civiles por el tema del derecho a la privacidad, pues se sienten preocupadas por desconocer quiénes tienen acceso a la información y los datos que brindan los migrantes. Mauro Pérez, por su parte, considera fundamental no ahorrar esfuerzos para avanzar en la protección de los derechos humanos, como el derecho a la protección de datos personales; y plantea además que se requiere un cambio en la gobernanza migratoria para llevar su ejecución ya no desde la seguridad nacional, sino desde el ámbito humanitario.

Por su parte, Carolina Moreno, dentro del escrutinio de derechos humanos que hace al Estatuto Temporal de Protección a Venezolanos, muestra la necesidad que hay de someter al RUMV a una serie de ajustes no sólo de las reglas aplicables en materia de protección de datos personales, sino también de la manera en que éste es operado en la práctica por parte de la autoridad migratoria. En este mismo sentido, María Rocío Bedoya llama a fortalecer la institución del refugio y a reformular la

ley de retorno con enfoques diferenciales por género y etnia, así como de derechos y oportunidades de trabajo decente para los retornados.

Para las organizaciones civiles, el tema de los derechos humanos es de gran importancia respecto a la estigmatización y criminalización de la migración; las brechas de seguridad que implica captar y manejar esta información; la visión de la migración regular y segura desde la que los gobiernos captan los datos biométricos donde no importan los derechos de los migrantes; el que las necesidades de regulación de los migrantes los vuelve vulnerables a todo tipo de atropellos; y, finalmente, la excusa de la seguridad de los Estados, que valida cualquier actuar en contra de los derechos humanos de los migrantes, además de que no diferencia el derecho migratorio del derecho humanitario. Para estas organizaciones, los derechos humanos de los migrantes por el uso de las tecnologías biométricas muestran que es una tarea sobre la cual falta mucho por hacer; se necesitan recursos, generar más información y, sobre todo, una mayor voluntad política y compromiso social de los gobiernos receptores de migrantes.

Es importante también la insistencia que hace De la Mora en torno a que los derechos humanos son de necesario cumplimiento para lograr sociedades justas e igualitarias, y que en ese camino fungen un papel importante el Estado y la sociedad para que velen, garanticen y respeten su cumplimiento.

No se puede hacer el cierre de este libro sin dejar sentada la importancia que, para los estudios demográficos, migratorios y latinoamericanos en general, tiene la investigación y discusión de la relación de la migración, la biometría, la protección de datos y los derechos humanos. Sin duda, este tema implica un camino largo que ya empezamos a avanzar y en el cual hay un sinnúmero de posibilidades en materia de investigación, docencia y desarrollo de políticas públicas, por lo que esta obra se vuelve necesariamente un referente.

REFERENCIAS

- Aguilera Socías, Catalina y Carolina Bustos Estay. *Ley Migratoria, ¿Chile está a la altura de los tiempos?* (tesis para optar al título de Periodista Categoría: Reportaje, Universidad de Chile, 2017). En <<https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/151249/TESISleymigratoria.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.
- Alarcón, Rafael. “U.S. Immigration Policy and the Mobility of Mexicans (1882-2005)”. *Migraciones Internacionales* 6, núm. 20 (2017): 185-218. En <<https://doi.org/10.17428/rmi.v6i20.1064>>.
- Alcaldía de Maicao. *Plan de desarrollo Maicao el verdadero cambio 2020-2023*, 2020. En <<https://www.maicao-laguajira.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-el-verdadero-cambio-2020--2023>>.
- Aliaga, F. *Integración de los inmigrantes en tiempos de crisis. Imaginarios desde las asociaciones de latinoamericanos en Galicia*. Xalapa: Red Iberoamericana de Academias de Investigación, 2019. En <<https://redibai-myd.org/portal/wp-content/uploads/2020/01/Dommi-1.2-reducido.pdf>>.
- Almanza-Vides Karen, Meudis Quintero y Suraya Pimienta. *El comercio en la frontera Colombia-Venezuela. Desde un enfoque permisivo y territorial*. Universidad de La Guajira, 2017.
- Almanza-Vides Karen, Suraya Pimienta y Leilys Ortega. *Dinámica socioeconómica del comercio informal trasfronterizo entre Colombia y Venezuela*. Redipe Red Iberoamericana de Pedagogía Capítulo Estados Unidos, 2019, 247-281.
- Alpini, Alfredo. *La policía y la ciudad de Montevideo: orden urbano y control social en la construcción del Estado moderno en Uruguay: 1829-1916*. Prólogo de Osvaldo Barreneche. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán/Instituto de Investigaciones Históricas Leoni Pinto, 2018. En <https://www.revistadeprisiones.com/wp-content/uploads/2018/10/La_policia_y_la_ciudad_de_Montevideo_ord.pdf>.
- Alto al Secuestro. *Alto al Secuestro*, 28 de junio de 2019. <<http://altoalsecuestro.com.mx/wp-content/uploads/2018/11/Comparativo-Gobiernos.pdf>>.

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Siete elementos clave para la construcción humana de derechos, basados en narrativas sobre los migrantes y la migración*, 2022. En <<https://www.ohchr.org/es/migration>>.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Tendencias globales. El desplazamiento forzado en el mundo*, 2022. En <<https://www.acnur.org/tendencias-globales.html#:~:text=Con%20millones%20de%20personas%20desplazadas,los%20100%20millones%20de%20personas>>.
- Álvarez, C. E., M. G. Benedetto, G. R. Etchart, L. J. Luna, C. R. Leal, M. A. Fernández y S. R. Loggio. “Identificación de personas mediante sistemas biométricos. Estudio de factibilidad y su implementación en organismos estatales”. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, (2014): 48-71.
- Álvarez, S. *Frontera sur chiapaneca: el muro humano de la violencia. Análisis de la normalización de la violencia hacia la migración indocumentada en tránsito en el espacio fronterizo Tecúnúmán-Ciudad Hidalgo-Tapachula-Huixtla-Arriaga* (tesis de Maestría, Universidad Iberoamericana, 2010).
- Amnistía Internacional. “Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento”, 28 de abril de 2010. En <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/archivo/7756.pdf?view=1>>.
- Ángeles, H. “Las migraciones internacionales en la frontera sur de México”, en F. Alba, M. Castillo y G. Verduzco (coords.), *Los grandes problemas de México. Migraciones Internacionales*. México: El Colegio de México, 2010.
- Anguiano, M. *Políticas migratorias y control de las fronteras norte y sur de México*, 2010. En <<http://www.migrantologos.mx/index.php/integrantes/articulos-de-miembros-del-seminario/372-politicas-migratorias-y-control-de-fronteras-en-el-norte-y-sur-de-mexico>>.
- Armijo, N. “Frontera Sur de México, retos múltiples a la diversidad”, en *Migración y Seguridad: nuevo desafío en México*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE), 2011.
- Arroyo, Verónica. “El estado actual de la protección de los datos biométricos en Costa Rica”, 2021. En <<https://www.accessnow.org/el-estado-actual-de-la-proteccion-de-los-datos-biometricos-en-costa-rica/>>.
- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI). *Inclusión laboral de migrantes, una apuesta del sector privado*, junio de 2022. <<https://www.andi.com.co/Uploads/Paper%20Inclusi%C3%B3n%20Laboral%20a%20Poblaci%C3%B3n%20Migrante%20-%20Junio%202023.pdf>>.
- Asociación por los Derechos Civiles. “Tu yo digital. Descubriendo las narrativas sobre identidad y biometría en América Latina: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México”, 2019. En <<https://adc.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/050-tu-yo-digital-04-2019.pdf>>.
- Banco Mundial. “Los flujos de remesas desafían las previsiones y siguen siendo sólidos durante la crisis provocada por la Covid-19” [comunicado de prensa], 12 de mayo

- de 2021. En <<https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2021/05/12/defying-predictions-remittance-flows-remain-strong-during-covid-19-crisis>>.
- Banco Mundial. *Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo*. Washington: Grupo Banco Mundial, 2018. En <<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/7a93f6ed-f16e-5a64-8eb2-d1b6f038ee87/content>>.
- Banco Mundial. “Migración internacional en su máximo histórico” [comunicado de prensa], 18 de diciembre de 2015. En <<https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2015/12/18/international-migrants-and-remittances-continue-to-grow-as-people-search-for-better-opportunities-new-report-finds>>.
- Bedoya, María Rocío, Sebastián Arroyave y Keila Bohórquez. “Características socio-demográficas de la migración venezolana a Colombia (2015-2020)”. *Huellas de la Migración* 5, núm. 10 (julio-diciembre de 2021). En <https://www.researchgate.net/publication/352241923_Caracteristicas_sociodemograficas_y_socioeconomicas_de_la_migracion_venezolana_a_Colombia_2015-2020_El_caso_del_Valle_de_Aburra>.
- Belén, P. d., C. d. Córdova, C. d. Scalabrin, C. d. Juárez y otros. *Secuestros a personas migrantes en tránsito por México*, 3 de julio de 2019. Obtenido del Centro ProDH: <<http://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/Informe-sobre-Secuestros-a-Personas-Migrantes-en-Tr%C3%AAsito-por-M%C3%A9xico.pdf>>.
- Bellanova, Rocco y Georgios Glouftisios. “Formatting European Security Integration Through Database Interoperability”. *European Security* 31 (2022): 454-474. En <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09662839.2022.2101886>>.
- Benítez Palma, Rubén. “Paraguay: Transition from MRP to ePassports”, 2018. En <<https://www.icao.int/Meetings/TRIP-Brazil-2018/Presentations/PALMA.pdf>>.
- Biometriaaplicada. “Estos países han adoptado el uso de datos biométricos”, 2015. En <<https://biometriaaplicada.com/estos-paises-han-adoptado-el-uso-de-datos-biometricos/>>.
- Blanco, María. *La integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras* (tesis doctoral, Universidad de Deusto, 1993).
- Bustamante, Jorge. *Cruzar la línea: la migración de México a los Estados Unidos*. México: FCE, 1997, 131-147.
- Calleros, J. “Seguridad pública y seguridad humana en la migración indocumentada en tránsito por México”. *Foro Internacional* LIII, núm. 2 (2013).
- Calleros, J. “El vínculo entre seguridad nacional y migración en México”. *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 88 (2005): 9-43.
- Cámara de Diputados. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el DOF el 28 de mayo de 2021.

- Cámara de Diputados. “Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”, *Diario Oficial de la Federación*, 2007. Última reforma publicada en el DOF el 18 de octubre de 2022.
- Cámara de Diputados de la Nación. “Sesiones ordinarias 2006, orden del día núm. 1012”, Comisiones de Población y Desarrollo Humano y de Seguridad Interior, 2006. En <<https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-124/124-1012.pdf>>.
- Camargo García, Raúl. *Importancia de la identificación lofoscópica como medida de control migratorio y penitenciario, para reforzar la política criminológica de la República de Panamá* (tesis de Especialista en Criminalística y Ciencias Forenses, Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología, Panamá, 2018). En <<https://repositorio.umecit.edu.pa/bitstream/handle/001/1227/Ra%C3%BAI%20Camargo%20Garc%C3%ADa.pdf?sequence=9&isAllowed=y>>.
- Canedo, José Alberto. “Questão demanda análise mais aprofundada para que se chegue a uma resposta adequada e coerente com a legislação nacional”. *Jota.info*. En <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/internacionalidades/a-qual-juizo-cabe-julgar-as-causas-sobre-registro-e-identificacao-civil-do-imigrante->>.
- Carneiro, Akiyama, Veronica Thaís Gualda, Eberle de Almeida, Luciana Godri y Edson Ronaldo Guarido Filho. “Organizações e ambiente legal: a construção do sistema de identificação civil brasileiro”. *Rram, rev. adm. mackenzie* 16, núm. 6 (2015), edición especial: 94-125. São Paulo, (nov./dez.). En <<https://www.scielo.br/j/ram/a/rqJVFZV8qRpZyJww79RCQxc/>>.
- Castañeda, A. *¿Qué es el Programa Frontera Sur? Observatorio de legislación y política migratoria*. COLEF/CNDH, 2016. <<https://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2016/06/BOLET%C3%8DN-1-Alejandra-Casta%C3%B1eda.pdf>>.
- Castillo, M. A. “México: Caught Between the United States and Central America”. *Migration Information Source*, 2006. <<http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=389>>.
- Castillo, M. A. “Los flujos migratorios en la frontera sur de México”. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, 2 (2001). <<http://alhim.revues.org/603>>.
- Castillo M., Manuel. “Las políticas hacia la migración centroamericana en países de origen, tránsito y destino”. *Papeles de Población*, núm. 24 (2000): 133-157.
- Castles, Stephen. “Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias”, en Alejandro Portes y Josh Dewind (coords.), *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. México: Miguel Ángel Porrúa/INM/UAZ, 2005, 33-66.
- Colombia Check. *Permisos rechazados a migrantes en Colombia: ¿qué está sucediendo y qué hacer?*, 2023. En <<https://colombiacheck.com/investigaciones/permisos-rechazados-migrantes-en-colombia-que-esta-sucediendo-y-que-hacer>>.

- Colombia Nos Une. *Derechos y deberes de los migrantes*, 2022. En <http://www.colombianosune.com/servicios_migrantes/derechos#:~:text=Todos%20los%20derechos%20humanos%20aplican,el%20derecho%20a%20la%20unidad>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas”. En <<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Resolución 2/18. Migración forzada de personas venezolanas*. En <<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Día Internacional del Migrante proclamado por las Naciones Unidas*, 18 de diciembre de 2013. En <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/102.asp>>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Observaciones preliminares de la Relatoría sobre los derechos de los migrantes en México de la CIDH a México*, 2 de agosto de 2011. En <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/ANEXO.82-11.pdf>>.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). *Conversatorio género, migración y familia: su problemática*. México: CNDH, abril de 2019. En <<https://www.youtube.com/watch?v=KU3Ptx9UIZc>>.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México*. Ciudad de México: CNDH, 2019.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Informe especial. Situación de las estaciones migratorias en México. Hacia un modelo alternativo a la detención*. México: CNDH, 2019.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Los desafíos de la migración y los albergues como oasis. Encuesta Nacional de Personas Migrantes en Tránsito por México*. México: UNAM/CNDH, 2018.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*. Ciudad de México: CNDH, 2011.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Informe especial sobre el caso de secuestros en contra de migrantes*. Ciudad de México: CNDH, 2009.
- Comité de las Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada. *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención*, 5 de marzo de 2015. En <<https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2020/09/G1504366.pdf>>.
- Congreso de la República de Colombia, Senado de la República. *Constitución Política*. En <<http://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>>.
- Congreso de la República, Departamento Administrativo de la Función Pública. “Ley 1072 (31 de julio de 2006), por medio de la cual se reglamenta el voto de ex-

- tranjeros residentes en Colombia”. En <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=20871>.
- Congreso de la República, Departamento Administrativo de la Función Pública. “Ley 2136, por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la política integral migratoria del estado colombiano (PIM) y se dictan otras disposiciones”, 4 de agosto de 2021. En <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168067>>.
- Congreso de la República, Departamento Administrativo de la Función Pública. “Ley Estatutaria 1581, por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”, 17 de octubre de 2012. En <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49981>>.
- Congreso Nacional. “Ley de Documentos de Viaje. H. Congreso Nacional la Comisión de Legislación y Codificación”, 2005. En <<https://www.refworld.org/es/pdfid/57f7953a24.pdf>>.
- Constitución Política de Colombia, 1991.
- Cordeiro, Mirella. “Aeropuertos de Brasil abren embarque con reconocimiento facial”, 2022. En <<https://dplnews.com/aeropuertos-de-brasil-abren-embarque-con-reconocimiento-facial/>>.
- Cornelio L., Eglá. “Derecho del migrante a un trabajo decente en México”. *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 25 (2019): 103-116. En <<https://www.redalyc.org/jatsRepo/3221/322161623008/322161623008.pdf>>.
- Cortés Osorio, J. A., F. A. Medina Aguirre y J. A. Muriel Escobar. “Sistemas de seguridad basados en biometría”. *Scientia Et Technica*, (2010): 98-102.
- Chinchilla Cerdas Sofía. “TSE estrena sistema de reconocimiento facial para emitir cédulas”, 2021. En <<https://www.nacion.com/el-pais/politica/tse-estrena-sistema-de-reconocimiento-facial-para/CSHNTG56DNHYFOZIMRUVLAARMA/story/>>.
- Daneri Romero, José Antonio Feliciano. “Uso de puertas automáticas biométricas y satisfacción del usuario del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez” (tesis de maestría en Gestión Pública. Callao: Universidad César Vallejo, 2018). En <<https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/30022>>.
- De Lima del Águila, Nereida. “A qual juízo cabe julgar as causas sobre registro e identificação civil do imigrante? Questão demanda análise mais aprofundada para que se chegue a uma resposta adequada e coerente com a legislação nacional”, 2018. En <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas-acervo/internacionalidades/a-qual-juizo-cabe-julgar-as-causas-sobre-registro-e-identificacao-civil-do-imigrante-02082021>>.
- Delfino. “Expediente 21321. Ley de repositorio único nacional para fortalecer las capacidades de rastreo e identificación de personas”, 2019. En <<https://delfino.cr/asamblea/proyecto/21321>>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). “Estadísticas de Migración”, 2024. En <<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/>>

- demografia-y-poblacion/estadisticas-de-migracion?highlight=WyJtaWdyYWNpXHUwMGYzbiIsIm1pZ3JhY2lubiIsIm1pZ3JhY2lubiVzIl0=>.
- Diario Oficial de la Federación. 3 de julio de 2019. En <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5496126&fecha=05/09/2017>.
- Díaz, M. *El cuerpo como dato*. Derechos Digitales. América Latina, 2018.
- Díaz Rodríguez, V. “Sistemas biométricos en materia criminal: un estudio comparado”. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, (2013): 28-47.
- Dirección General del Registro del Estado Civil. *Registro del Estado Civil*. En <<https://registrocivil.gov.py/resena-historica>>.
- Dirección General del Registro Civil. *Manual proceso identificación y cedulación con el sistema magna*, 2011. En <<https://www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/11/MANUAL-PROCESO-IDENTIFICACION-Y-CEDULACION.pdf>>.
- Dirección Nacional de Migración (DNM). *Dirección Nacional de Migración presente*. En <http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/folleto_dnm.pdf>.
- Diribarne, C. M. “Juan Vucetich y el Día del Criminalista”. *Revista Skopein Criminológica y Ciencias Forenses III*, núm. 9 (2015): 6-12.
- Domenech, Eduardo. “Las migraciones son como el agua: Hacia la instauración de políticas de control con rostro humano: la gobernabilidad migratoria en la Argentina”. *Polis* (Santiago), 12(35) (2013): 119-142. En <<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682013000200006>>.
- Doneda, Danilo y Marta Mourão Kanashiro. *O novo sistema brasileiro de identificação-traços exclusivos de uma transformação geral. aços exclusivos de uma transformação gePublished on PoliTICS*, 2012. En <<https://www.politics.org.br>>.
- El Espectador. “El Mesa, el grupo criminal que le gana terreno a los Pachelly en Bello”, 2020. En <<https://www.elespectador.com/judicial/el-mesa-el-grupo-criminal-que-le-gana-terreno-a-los-pachelly-en-bello-article/>>.
- El País. “Los migrantes venezolanos en Colombia afrontan la pandemia entre la vulnerabilidad y la xenofobia”, 2020. En <<https://elpais.com/sociedad/2020-08-18/los-migrantes-venezolanos-en-colombia-afrontan-la-pandemia-entre-la-vulnerabilidad-y-la-xenofobia.html>>.
- El País. “Uno de cada tres migrantes sufre violencia a su paso por México”, agosto de 2019. En <https://elpais.com/internacional/2019/08/21/mexico/1566355676_007914.html>.
- El País. “Emiten hoy el primer pasaporte electrónico. A partir de hoy, el Ministerio del Interior comenzará a emitir el nuevo pasaporte electrónico”, 2015. En <<https://www.elpais.com.uy/informacion/emiten-hoy-primer-pasaporte-electronico.html>>.
- Escalante Gonzalbo, F. *El derecho a la privacidad*. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2015.

- Escobar, Cristina. *Migración y derechos ciudadanos: el caso mexicano. Conferencia Migración México-Estados Unidos*, 27-30 de enero de 2005. Taxco: Princeton University/IIS-UNAM, 2005.
- Escuela de Asuntos Públicos Lyndon B. Johnson. *La implementación y el legado del Programa Frontera Sur de México*. Robert Strauss Center-El Colegio de la Frontera Norte, 2019.
- Estrada de Icaza, Gilberto. “Historia y evolución de la cédula de identidad panameña”. *Mundo Electoral*, 2021. En <<https://revistamundoelectoral.com/articulo-nacional/historia-y-evolucion-de-la-cedula-de-identidad-panamena/>>.
- Eticasfoundation. *Sistema Federal de Identificación Biométrica para la Seguridad*, 2021. En <<https://eticasfoundation.org/es/sistema-federal-de-identificacion-biometrica-para-la-seguridad/>>.
- Fitzgerald, D. y A. Palomo Contreras. *México entre el Sur y el Norte. Rutas y pausas de los recorridos migratorios Africa-América*, en Florence Boyer, Françoise Lestage y Maria-Dolores Paris Pombo (eds.). Cuadernos del CEMCA, Serie Antropología, 2018.
- Fountain, J. *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2001.
- France24. “Más de 90 000 venezolanos han retornado a Venezuela desde Colombia durante la pandemia”, 2020. En <<https://www.france24.com/es/20200721-venezuela-migrantes-colombia-retorno-coronavirus>>.
- Freier, L. F. y L. S. G. García. “Temporary Protection for Forced Migrants: A Commentary on the Colombian Temporary Protection Status”. *International Migration* 60 (2022): 271-275. En <<https://doi.org/10.1111/imig.13056>>.
- Fuenmayor, Gastón. *Avances en técnicas de biometría y sus aplicaciones en seguridad*, 2022. En <<http://www.slideshare.net/andyza2809/biometria-13901632>>.
- Galindo Carlos y René Zenteno. *La cambiante y constante migración México-Estados Unidos*. México: FCE, 2013.
- García, Catherin. *Medición biométrica: método ideal para la identificación humana*. En <<https://www.renap.gob.gt/noticias/medicion-biometrica-metodo-ideal-para-la-identificacion-humana>>.
- García Becerra, J. A. *Teoría de los derechos humanos*. Culiacán: Universidad Autónoma de Sinaloa, 1991.
- García-García, L. M. y J. R. Gil-García. “Enacting Digital Government Services for Noncitizens: The Case of Migration Services”, en S. Saeed, T. Ramayan y Z. Mahmood, *User centric E-Government: Challenges and Opportunities*. Estados Unidos: Springer International Publishing AG, 2018, 167-182.
- García-García, L. M. y J. R. Gil-García. “Reconsidering the Importance of Context for the Success of Digital Government: The Case of Legal Vulnerability and Extreme Poverty in the Provision of Migration Services at the Southern Mexican

- Border”. Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research, Delf, The Netherlands: Research Governance in the Data Age. ACM, 2018, 46-52.
- García, M. G. “Migración centroamericana en tránsito por México en el marco de la externalización de la frontera estadounidense: Plan Sur y Plan Frontera Sur”. *Punto Cunorte*, núm. 3 (2016): 71-102.
- García Vázquez, M. S. y A. A. Ramírez Acosta. “Avances en el reconocimiento del iris: perspectivas y oportunidades en la investigación de algoritmos biométricos”. *Computación y Sistemas* 16 (3) (2012): 267-276.
- Garrido Iglesias, R. y S. Becker Castellaro. “La biometría en Chile y sus riesgos”. *Revista Chilena en Derecho y Tecnología*, (2017): 67-91.
- Garzón Valdés, E. *Lo íntimo, lo privado y lo público*. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2015.
- Gil-García, J. R., S. A. Chun y M. Janssen. “Government Information Sharing and Integration: Combining the Social and the Technical”. *Information Polity* 14, núms. 1, 2 (2009): 1-10.
- Gil-García, J. R. y L. F. Luna-Reyes. “Una breve introducción al gobierno electrónico: definición, aplicaciones y etapas”. *Revista de Administración Pública XLIII*, núm. 2 (2008): 49-72.
- Gil-García, J. R., T. A. Pardo y A. Baker. “Understanding Context Through a Comprehensive Prototyping Experience: A Testbed Research Strategy for Emerging Technologies”, en *Proceedings of the 40th Annual Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS’07)*, 2007.
- Gobierno de México. En <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/535140/Instanciaas_SegNal.pdf>.
- Godínez Méndez, W. A. y J. H. García Peña. *Metodologías: enseñanza e investigación jurídica. 40 años de vida académica. Homenaje al doctor Jorge Witker*. México: UNAM, 2015.
- Gómez Robledo, A. y L. Ornelas Núñez (2006). *Protección de datos persona les en México: el caso del Poder Ejecutivo Federal*. México: UNAM, 2006.
- González-Murphy, L. V. y Koslowski, R. *Understanding Mexico’s Changing Immigration Laws*. Washington DC: Woodrow Wilson Center for Scholars and Mexico Institute, 2011.
- Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM). “Preguntas y respuestas”, 2021. En <file:///C:/Users/Maria%20Rocio/Downloads/Q%2526A%2520GIFMM%2520ESP_2021_01062021_compressed.pdf>.
- Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias acerca de las Desapariciones Forzadas en el Contexto de Migración. En <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Disappearances/StudyMigration_UnofficialSP.pdf>.

- Guerrero, C. y M. Borgioli. “Identidad biométrica en Perú. Estado de la cuestión”. *Hiperderecho*, 2018. En <<https://fdocuments.mx/document/identidad-biometrica-en-peru-73-modelo-de-convenio-suscrito-entre-reniec.html?page=1>>.
- Guevara Bermúdez, José Antonio y Lucía Guadalupe Chávez Vargas. “La impunidad en el contexto de la desaparición forzada en México”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 166 (2018). En <<https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-la-impunidad-en-el-contexto-de-la-desaparicion-forzada.pdf>>.
- Hernández, Juan Carlos. “La protección de datos personales en internet y el *habeas data*”. *Revista Derecho y Tecnología*, núm. 13 (2012).
- Hernández-López, R. A. “México. De las acciones y políticas contra la migración en tránsito por México”, en Socios de la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (Redodem), *Migrantes invisibles, violencia tangible*, 2014. En <<https://imumi.org/attachments/2015/Migrantes-invisibles-violencia-intangible.pdf>>.
- Hernández-Sampieri, Roberto y Christian Mendoza. *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw-Hill Editores, 2018.
- Herrera, Francisco. *Ciudadanía y derechos políticos de los migrantes. Diálogo en la democracia*, 2007. En <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29111.pdf>>.
- Hosteltur. *Ecuador se pasa al pasaporte biométrico. Es el último país de América Latina en migrar al documento biométrico*, 2020. En <https://www.hosteltur.com/lat/139257_ecuador-se-pasa-al-pasaporte-biometrico.html>.
- Hosteltur. *Brasil usará biometría en la emisión de pasaportes*, 2017. En <https://www.hosteltur.com/125269_brasil-usara-biometria-emision-pasaportes.html>.
- Hosteltur Edición Latam. *Instalaron lectores de huellas y documentos en aeropuerto. Uruguay comprará equipos biométricos para los puertos de Colonia y Montevideo. Próximamente instalarán dispositivos para reconocimiento facial*, 2014. En <https://www.hosteltur.com/lat/136040_uruguay-comprara-equipos-biometricos-puertos-colonia-montevideo.html>.
- Huaylinos Molleda, José Luis. *La aplicación del sistema de verificación de identidad por comparación biométrica de las huellas dactilares y los derechos de personas discapacitadas físicamente en sus extremidades superiores en los casos de enajenación o adquisición de bienes que se tramita en las notarías de Huancayo 2018* (tesis, Universidad Continental. Huancayo, Perú, 2019), 68. En <https://repositorio.continental.edu.pe/bitstream/20.500.12394/5478/1/IV_FDE_312_TE_Huaylinos_Molleda_2019.pdf>.
- Ibarra, Francisco. “La ciudadanía migrante”, en *Biblioteca Digital. Repositorio Virtual de Material Bibliográfico*, 2007. En <<http://dspace.icesi.edu.co/dspace/>>.
- Infobae. “Habilitan el trámite instantáneo para autorizar la salida del país a menores de edad: cuánto saldrá y cómo realizarlo”, 2022. En <<https://www.infobae.com/politica/2022/07/06/habilitan-el-tramite-instantaneo-para-autorizar-la-salida-del-pais-a-menores-de-edad-cuanto-saldrá-y-como-realizarlo/>>.

- Innovatrics. “Actualizar el sistema de control de la inmigración existente”. En <<https://www.innovatrics.com/es/referencias/modernizar-el-sistema-de-control-de-la-inmigracion-y-fronteras-de-panama/>>.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales-UNICEF. *Generando evidencia presupuestaria para una mayor y mejor inversión en la niñez y adolescencia hondureña*. Tegucigalpa: UNICEF, 2017.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. *Pobreza multidimensional, infantil y adolescente en Guatemala. Privaciones a superar*. Guatemala: ICEFI-UNICEF, 2016.
- Instituto Guatemalteco de Migración (IGM). “El Instituto Guatemalteco de Migración, a través de controles biométricos, podrá obtener información relevante de personas extranjeras encontradas en el país con un estatus migratorio irregular”, 2021. En <<https://igm.gob.gt/el-instituto-guatemalteco-de-migracion-a-traves-de-controles-biometricos-podra-obtener-informacion-relevante-de-personas-extranjeras-encontradas-en-el-pais-con-un-estatus-migratorio-irregular/>>.
- Instituto Nacional de Ciberseguridad. *Tecnologías biométricas aplicadas a la ciberseguridad*, 10 de abril de 2019. En <https://www.incibe.es/sites/default/files/contenidos/guias/doc/guia_tecnologias_biometricas_aplicadas_ciberseguridad_metad.pdf>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Migración* (México). En <https://www.inegi.org.mx/temas/migracion/default.html#Informacion_general>.
- Instituto Nacional de Migración (INM). “139 mil personas de 169 países se han beneficiado con Nuevo Modelo de Gestión de Trámites Migratorios del INM durante 2021”. *Boletín núm. 332/2021*, (2021). En <<https://www.gob.mx/segob/prensa/139-mil-personas-de-169-paises-se-han-beneficiado-con-nuevo-modelo-de-gestion-de-tramites-migratorios-del-inm-durante-2021>>.
- Instituto Nacional de Migración (INM). “Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012”, en *Memoria Documental. Modernización tecnológica del INM*, 2012.
- Instituto Nacional de Migración (INM). *Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México*, 2005. En <http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2224/1/images/Prop_Pol_Mig_Int_Front_Sur.pdf>.
- Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C. *Protocolo de Control de Detenciones para la Protección de los Derechos Humanos en el Sistema Penal Acusatorio*. México: INSYDE, 2016.
- Instituto Nacional para la Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. *Guía para el Tratamiento de Datos Biométricos*. 1º de marzo de 2018. En <http://inicio.ifai.org.mx/DocumentosdeInteres/GuiaDatosBiometricos_Web_Links.pdf>.
- Islam, P. “Citizen-centric e-government: The Next Frontier”. *Kennedy School Review*, 7 (2007): 103-109.

- Kanashiro, Marta Mourão. *Biometria no Brasil e o Registro de Identidade Civil: novos rumos para identificação* (tesis de doctoral, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas na Universidade de São Paulo, 2011). En <4www.teses.usp.br>.
- Kingston, L. “Biometric Identification, Displacement, and Protection Gaps”, en Carleen F. Maitland (ed.), *Digital Lifeline? ICTs for Refugees and Displaced Persons*. MIT Press, 2018. <https://www.researchgate.net/publication/331966301_Biometric_identification_displacement_and_protection_gaps>.
- Komarinski, P. *Automated Fingerprint Identification Systems*. Nueva York: Elsevier, 2005.
- La Opinión. “Migrantes preocupados por demoras en aprobación del Estatuto”. En <<https://www.laopinion.com.co/premium/migracion/migrantes-preocupados-por-demoras-en-aprobacion-del-estatuto>>.
- La Silla Vacía. “La migración venezolana ya es una crisis humanitaria”, 2018. En <<http://lasillavacia.com/tag/venezuela>>.
- Layne, K. y J. Lee. “Developing Fully Functional EGovernment: A Four Stage Model”. *Government Information Quarterly* 18, núm. 2 (2001):122-136.
- Ley de Migración. *Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo de 2011. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión/Secretaría de Servicios Parlamentarios.
- Liechoski, Igor Penna. *A adoção do documento único de identificação civil e perspectivas de impactos para o sistema de inteligência de segurança pública* (monografía para obtener el título de Especialista en Inteligencia de Seguridad y aprobado en su forma definitiva por el Curso de Posgrado Lato Sensu en Seguridad de la Universidad del Sur de Santa Catalina, Porto Alegre, 2018). En <<https://www.mprj.mp.br/documents/20184/151138/liechoski,igorpena.pdf>>.
- Lineamientos para el funcionamiento, operación y conservación del Registro Nacional de Detenciones. En <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5579606&fecha=22/11/2019#gsc.tab=0>.
- López Sala, Ana María. *Inmigrantes y Estados: La respuesta política ante la cuestión migratoria*. México: Anthropos, 2005.
- Madrigal González, C. A., J. L. Ramírez Madrigal, J. C. Hoyos Arbeláez y D. Stephen Fernández. “Diseño de un sistema biométrico de identificación usando sensores capacitivos para huellas dactilares”. *Revista Facultad de Ingeniería*, (2007): 21-32.
- Maersa. *Historia de la biometría y la huella digital*. En <<https://www.maersa.com.mx/historia.html#>>.
- Maqueo Ramírez, M. S., J. Moreno González y M. Recio Gayo. “Protección de datos personales, privacidad y vida privada: la inquietante búsqueda de un equilibrio global necesario”. *Revista de Derecho*, (2017): 77-96.
- Mármora, Lelio. *Políticas de migraciones internacionales*. México: Paidós Mexicana/Organización Internacional para las Migraciones, 2002.

- Médicos Sin Fronteras. “Sin Salida”. México, 2020. En <<https://www.msf.mx/document/informe-sin-salida>>.
- Medina Salgado, C. “Los sistemas de identificación biométrica. Una herramienta de control organizacional”. *Revista Gestión y Estrategia*, núm. 30 (2022): 35-46. En <<https://doi.org/10.24275/uam/azc/dcsh/gye/2006n30/Medina>>.
- Mezzadra, Sandro. *Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía*, 2012. En <https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3826_1.pdf>.
- Mezzadra, S. y Neilson, B. *La frontera como método. O la multiplicación del trabajo*. Madrid: Tinta Limón Ediciones, 2017.
- Migración Colombia. *Distribución de venezolanos en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2022.
- Migración Colombia. “Durante el primer año del estatuto temporal de protección-visible, más de un millón de venezolanos han obtenido su permiso por protección temporal (PPT)”, 2022. En <<https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/durante-el-primer-ano-del-estatuto-temporal-de-proteccion-visibles-mas-de-un-millon-de-venezolanos-han-obtenido-su-permiso-por-proteccion-temporal-ppt>>.
- Ministerio de Justicia. *Biometría*. En <<https://www.tse.jus.br/eleitor/biometria>>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. “Decreto 216 de 1° de marzo de 2021, Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria”.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. *Estatuto temporal de protección de migrantes venezolanos*, 2022. En <<https://www.cancilleria.gov.co/estatuto-temporal-proteccion-migrantes-venezolanos>>.
- Ministerio del Interior. “Migraciones activa 18 puertas electrónicas en el aeropuerto Jorge Chávez”, 2018. En <<https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/16808-migraciones-activa-18-puertas-electronicas-en-el-aeropuerto-jorge-chavez>>.
- Ministerio de Telecomunicaciones. “Registro Civil dejó de entregar cédulas con antiguo formato e inició instalación de sistema ‘MAGNA’ en cantones”. En <<https://www.telecomunicaciones.gob.ec/registro-civil-dejo-de-entregar-cedulas-con-antiguo-formato-e-inicio-instalacion-de-sistema-magna-en-cantones/>>.
- Montreal. *Conheça a história da biometria e suas aplicações. A Biometria em nossas vidas*, 2020. En <<https://www.montreal.com.br/conheca-a-historia-da-biometria-e-suas-aplicacoes>>.
- Moore, R. T. “Automatic Fingerprint Identification Systems”, en H. C. Lee y R. E. Gaensslen (eds.), *Advances in Fingerprint Technology*. Nueva York: Elsevier, 1991, 163-191.
- Moreno, Carolina. “Más allá del tránsito, una mirada a la “migración caribeña y extracontinental”. *Agenda Estado de Derecho*, 7 de diciembre de 2021. En <<https://agendadodederecho.com/una-mirada-a-la-migracion-caribena-y-extracontinental/>>.

- Moses, Kenneth R. *Sistema automatizado de identificación de huellas dactilares (AFIS)*. Capítulo 6. En <<https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/250979.pdf>>.
- Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. “Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular”, 2018. En <<https://www.ohchr.org/es/migration/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration-gcm>>.
- Nájera-Aguirre J. “Conociendo la encuesta sobre migración en la Frontera Guatemala-México: alcances y limitaciones”. *Papeles de Población*, núm. 63 (enero-marzo de 2010).
- Nederr, Sofía. “Migración Colombia reporta regularización de medio millón de venezolanos”. *Diario de las Américas*, 2024. En <<https://www.diariolasamericas.com/america-latina/migracion-colombia-reporta-regularizacion-medio-millon-venezolanos-n5351956>>.
- Neira Orjuela, F. “Biometría y control migratorio en América Latina”. *Revista Cuadernos de H Ideas* 9, núm. 9 (2015).
- Noticias Caracol. “Extorsiones en Bello, el dolor de cabeza de comerciantes, transportadores y residentes”, 2020. En <<https://www.noticiascaracol.com/antioquia/extorsiones-en-bello-el-dolor-de-cabeza-de-comerciantes-transportadores-y-residentes>>.
- Observatorio del Proyecto Migración Venezuela. *Informe del panorama laboral de los venezolanos en Colombia*, 2020. En <https://s3.amazonaws.com/semanarural/vzla/documentos/1593761046_informe_mercado_laboral.pdf>.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. “Principios y Directrices Recomendadas sobre los Derechos Humanos en las Fronteras Internacionales”, julio de 2018. En <<https://acnudh.org/principios-y-directrices-recomendados-sobre-los-derechos-humanos-en-las-fronteras-internacionales/>>.
- Oficina Nacional del Servicio Civil. *Caras que innovan en el Estado Innovadora App de la Oficina Nacional del Servicio Civil*, 2019. En <<https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/comunicacion/noticias/innovadora-app-oficina-nacional-del-servicio-civil>>.
- Orellana Robalino, C. “De la seguridad cibernética a la resiliencia cibernética aplicada a la protección de datos personales”. *Foro. Revista de Derecho*, (2017): 5-27.
- Organización de Estados Americanos (OEA). “Principios Actualizados sobre la Privacidad y la Protección de Datos Personales”, 3 de enero de 2022. En <https://www.oas.org/es/sla/cji/docs/Publicacion_Proteccion_Datos_Personales_Principios_Actualizados_2021.pdf>.
- Organización de Estados Americanos (OEA). “Resolución AG/RES. 2974 (LI-O/21)”, 11 de noviembre de 2021. En <http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2974_LI-O-21_ESP.pdf>.
- Organización de los Estados Americanos. “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará, Belem do Pará, Brasil”, 1994.

- Organización Internacional del Trabajo. *Labour Migration*, 2022. En <<https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/lang--es/index.htm>>.
- Organización Internacional del Trabajo. *Estimaciones mundiales de la sobre los trabajadores y las trabajadoras migrantes*. OIT, Servicio de Migraciones Laborales, Departamento de Condiciones, de Trabajo e Igualdad. Departamento de Estadística. Resumen Ejecutivo, 2021. En <https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_808941/lang--es/index.htm>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) C190. *Convenio sobre la violencia y el acoso*, núm. 190 (2019). Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. En <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_ILO_CODE:C190>.
- Organización Internacional del Trabajo. “Integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo”. OIT, Departamento de Investigaciones, Equipo Técnico Mundial de Investigación, Soluciones Eficaces, nota de investigación, núm. 11 (13 de septiembre de 2018). En <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_644829.pdf>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Conocer los derechos fundamentales en el trabajo*. San José, 2009. En <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@sro-san_jose/documents/publication/wcms_180458.pdf>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Programa Global de Empleo GB.285/ESP/1. 283.*^a Reunión Consejo de Administración, Comisión de Empleo y Política Social, 2002. En <<https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb285/pdf/esp-1.pdf>>.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). “Tendencias migratorias en las Américas: personas migrantes en tránsito”. *Informe trimestral* (octubre-diciembre de 2023). En <<https://rosanjose.iom.int/sites/g/files/tmzbdll1446/files/documents/2024-02/es-informe-de-tendencias-q4-2023-vf.pdf>>.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). “Informe sobre las migraciones en el mundo 2020”, 2022. En <<https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2020-interactive/?lang=ES>>.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). *Sistematización de experiencia midas: modernización en tecnología biométrica para la mejora en la gestión migratoria y seguridad fronteriza Paraguay*, 2022. En <https://innovamigracion.iom.int/sites/default/files/2022-09/Sistematizacio%CC%81n_de_Experiencia_MIDAS_OIM_Paraguay_completo_SPA-comprimido.pdf>.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). *Grandes movimientos de migrantes altamente vulnerables en las Américas provenientes del Caribe, Latinoamérica y otras regiones*, 2021. En <<https://publications.iom.int/books/grandes-movimientos-de-migrantes-altamente-vulnerables-en-las-americas-provenientes-del>>.

- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). *Panamá. Seguimiento a la emergencia: Estaciones de Recepción Migratoria-Pandemia Covid 19, compilado estadístico septiembre 2020-febrero 2021*, 2021. En <<https://dtm.iom.int/reports/panama-seguimiento-la-emergencia-estaciones-de-recepci%C3%B3n-migratoria-pandemia-covid-19-5>>.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). “OIM: Más muertes registradas en las Américas en 2019 que en años anteriores”, enero de 2020. En <<https://www.iom.int/es/news/oim-mas-muertes-registradas-en-las-americas-en-2019-que-en-anos-anteriores>>.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). *Paraguay inaugura proyecto para la migración eficaz y la gestión de fronteras*, 2016. En <<https://www.iom.int/es/news/paraguay-inaugura-proyecto-para-la-migracion-eficaz-y-la-gestion-de-fronteras>>.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). “Marco de gobernanza sobre la migración”, 2015. En <https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/about-iom/migof_brochure_a5_es.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). “Normativa internacional que rige la políticademigración”, 2022. En <<https://www.ohchr.org/es/migration/international-standards-governing-migration-policy>>.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). “Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, 1996-2024. En <<https://www.ohchr.org/es/instruments-and-mechanisms/international-human-rights-law>>.
- ONU Migración. “Informe sobre las migraciones en el mundo”, 2020. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf>.
- ONU Mujeres. *Mujeres trabajadoras migrantes*. En <<https://mexico.unwomen.org/es/nuestro-trabajo/empoderamiento-economico/mujeres-trabajadoras-migrantes>>.
- Ornelas Núñez, L. y S. López Ayllón. “La recepción del derecho a la protección de datos en México: breve descripción de su origen y estatus legislativo”, en *Protección de Datos Personales*. México: Tiro Corto Editores, 2010, 57-75.
- Ortega Martínez, J. “Sociedad de la información y derechos humanos de cuarta generación. Un desafío inmediato para el derecho constitucional”, en M. Carbonell, *Derecho constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Contemporáneos*. México: UNAM, 2014, 663-684.
- Oyarzún Serrano, Lorena, Gilberto Aranda y Nicolás Gissi. “Migración internacional y política migratoria en Chile: tensiones entre la soberanía estatal y las ciudadanía emergentes”. *Colombia Internacional*, núm. 106 (6 de abril de 2021): 89-114. En <<https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.04>>.
- Pasaportenews. *Uruguay es el primer país en contar con embarque biométrico en Sudamérica*, 2018. En <<https://www.pasaportenews.com/transporte/5354-uruguay-es-el-primer-pais-en-contar-con-embarque-biometrico-en-sudamerica>>.

- Pelacani, Gracy, Carolina Moreno V., Laura Dib-Ayesta y Mairene Tobón Ospino. “Estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos: reflexiones de una política de regularización migratoria”, en *Informes CEM 3-2021*. Bogotá: Centro de Estudios en Migración (CEM), agosto del 2021. En <<https://migracionderecho.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/Informe-CEM-3-Estatuto-Temporal-de-Proteccion-para-Migrantes-Venezolanos-reflexiones-de-una-politica-de-regularizacion-migratoria-2.pdf>>.
- Pelacani, Gracy y Carolina Moreno. “La respuesta del Estado colombiano frente a la migración proveniente de Venezuela: la regularización migratoria en detrimento del refugio”. *Derecho*, núm. 90 (2023). En <<https://doi.org/10.18800/derechopucp.202301.014>>.
- Peralta Castellano, Juan Carlos. “Nueve años de biometría en el Perú: la fe de identificación en la encrucijada”. *Revista IUS* 9, núm. 36 (2015): 275-301. En <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472015000200275&lng=es&tlng=es>.
- Peroni, Andrea y Dominique Keimy. Investigación Evaluativa de Políticas Públicas. III Congreso Internacional de Ciencia, Tecnología y Cultura, Universidad de Santiago, Chile. Simposio: Investigación Evaluativa. Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización, ReLAC-Chile, 2012. En <https://facso.uchile.cl/dam/jcr:e824f6de-bcb0-4e54-a55a-16e58f7872ec/2013-peronikei_minvestigacion-evaluativa-de-politicas-programas-y-proyectos-publicos-simposio.pdf#page=45>.
- Plan de Respuesta Regional para Refugiados y Migrantes (RMRP). “Colombia”, 2022. En <<file:///C:/Users/Maria%20Rocio/Downloads/2%2520Pager%25202022%2520%2528ESP%2529%2520COLOMBIA.pdf>>.
- Plan de Respuesta Regional para Refugiados y Migrantes (RMRP). “Preguntas y respuestas”, 2021. En <<https://reliefweb.int/report/colombia/rmrp-2021-plan-de-respuesta-regional-para-refugiados-y-migrantes-de-Venezuela,-enero-diciembre-2021>>.
- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). “Refugiados y migrantes de Venezuela”. En <<http://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>>.
- PNUD Honduras. “Identificate: un sistema de identificación nacional, moderno e inclusivo”, 2021. <<https://www.hn.undp.org/content/honduras/es/home/stories/identificate--un-sistema-de-identificacion-nacional-moderno--seg.html>>.
- Presidencia de Colombia. *Acoger, integrar y crecer. Las políticas de Colombia frente a la migración proveniente de Venezuela*. Bogotá, 2020. En <<https://repository.iom.int/handle/20.500.11788/2315>>.
- Presidencia de la República. “Decreto 216 por medio del cual se adopta el estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos”, 1º de marzo de 2021. En <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159606>>.

- Presidencia de la República. “La entrega de 1.8 millones de tarjetas del Estatuto Migratorio debe ser el gran triunfo de esta política de fraternidad con los hermanos venezolanos, afirma Duque”, 2021. En <<https://idm.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/entrega-1-coma-8-millones-tarjetas-Estatuto-Migratorio-politica-fraternidad-211218.aspx>>.
- Presidencia de la República de Colombia. “Decreto Ley 4062 del 31 de octubre de 2011, Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura”.
- Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información. “Principios de Tshwane”. En <[https://www.justiceinitiative.org/uploads/eecb593a-d6f8-4dfa-b3cd-0d3f671a626c/tshwane-espanol-10302014%20\(1\).pdf](https://www.justiceinitiative.org/uploads/eecb593a-d6f8-4dfa-b3cd-0d3f671a626c/tshwane-espanol-10302014%20(1).pdf)>.
- Prins, C. “Electronic Government Variations on a Concept”, en C. Prins, *E-Government on the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change. Kluwer Law International. Netherlands Quarterly*, núm. 30 (2001): 1, 10-22.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). “Estimación de costos y contribución total de la inclusión socioeconómica de la población migrante en Colombia (2022-2028)”. *Documento de trabajo*, núm. 001 (2023). En <<https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/estimacion-costos-contribucion-inclusion-socioeconomica-migrantes-colombia>>.
- Ramírez, Jacques. “De la ciudadanía suramericana al humanitarismo: el giro en la política y diplomacia migratoria ecuatoriana”. *Estudios Fronterizos* 21, núm. 61 (2020). En <<https://doi.org/10.21670/ref.2019061>>.
- Real Academia Española (RAE). *Diccionario de la Lengua Española*. “Biometría”, 2014. En <<https://3.goo.gl/LMa3p3>>.
- Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (Redodem). “Procesos migratorios en México: nuevos rostros, mismas dinámicas”, 2019.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. México: Organización de Estados Americanos, 2010.
- Reliefweb. “Actualización operacional de Colombia”, enero-febrero 2022. En <<https://reliefweb.int/report/colombia/actualizacion-operacional-de-colombia-enero-febrero-2022>>.
- Rená, Paulo y Joana Varón. “La biometría en América Latina. Brasil anuncia proyecto para identificación única con la biometría. ¿Cómo está el tema en América Latina?”. *Noti infosegura*, Boletín 11 (2015). En <https://www.uv.mx/infosegura/general/noti_biometrica-3/>.
- RENAP. *Sistema de identificación biométrico del RENAP*, 2019. En <https://www.renap.gov.gt/sites/default/files/boletines-publicaciones/boletin_inforenep_54_-_18112019_-_sistema_de_identificacion_biometrico_de_renap.pdf>.

- Registro Civil. “REC implementa moderno sistema de Registro Único de Personas”, 2018. En <<https://registrocivil.gov.py/publicacion/rec-implementa-moderno-sistema-de-registro-unico-de-personas-360>> y <<https://registrocivil.gov.py/publicacion/rec-implementa-moderno-sistema-de-registro-unico-de-personas-360>>.
- Revelo Portilla, Nohemí Genoveva. *Suplantación de identidad en documentos de viaje, pasaportes ecuatorianos* (tesis previa a la obtención del Título de Abogada, Universidad Central del Ecuador, 2019). En <<http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/5572>>.
- Revista. *Dirección general de registro civil, identificación y cedulación. 120 años, 1900-2020*, 2020. En <https://www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/11/REVISTA_2020_compressed.pdf>.
- Ríos, A. “Seguridad y biometría en cuestión: el sistema federal de identificación biométrica (SIBIOS) en Argentina”. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 87 (2020): 57-72. En <<http://apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/alinalrios.pdf>>.
- Ruiz Albornoz, María Rudh. *Gobierno digital en el control migratorio del Puesto de Control Migratorio del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, Callao* (tesis de Maestría en Gestión Pública, Universidad César Vallejo, 2020). En <https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/30022/Daneri_RJAF.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Ruiz Marín, Milton, Juan Carlos Rodríguez Uribe y Juan Carlos Olivares Morales. “Una mirada a la biometría”. *Revista Avances en Sistemas e Informática* 6, núm. 2 (2009): 29-38. En <<https://www.redalyc.org/pdf/1331/133113598005.pdf>>.
- Sánchez Pérez, G. e I. Rojas González. “Leyes de protección de datos personales en el mundo y la protección de datos biométricos”. *Revista Seguridad*, (2012): 14.
- Santi Pereyra, S. “La nueva política migratoria de Paraguay: derechos humanos y seguridad como pilares para el tratamiento político de la inmigración”. *Estudios de Derecho* 77, núm. 169 (2020): 213-242. En <Doi: 10.17533/udea.esde.v77n169a09>.
- Santi Pereyra, Silvana Estefanía. “Biometría y vigilancia social en Sudamérica: Argentina como laboratorio regional de control migratorio”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* LXIII, núm. 232 (2018): 247-268. En <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/article/view/56580/55355>>.
- Sassen Saskia. *Los espectros de la globalización*. México: FCE, 2007. En <https://www.researchgate.net/publication/262498910_Saskia_Sassen_Los_espectros_de_la_globalizacion/link/03a457470cf24498d292f415/download>.
- Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación*, 18 de mayo de 2005. En <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2037114&fecha=18/05/2005#gsc.tab=0>.
- Sierra, Jorge. “Honduras lanza su pasaporte electrónico”, 2021. En <<https://proceso.hn/honduras-lanza-su-pasaporte-electronico/>>.

- Sin Fronteras. “Violencia y mujeres migrantes en México”, agosto de 2004. En <<https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/Violencia-y-mujeres-migrantes-en-M%C3%A9xico.-Sin-Fonteras-I.A.P.-Agosto-de-2004.-1.pdf>>.
- Smith, J. “Guatemala: Economic Migrants Replace Political Refugees”. *MigrationInformationSource*, 2006. En <<http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=3>>.
- TN23. “Guatemala busca implementar pasaporte biométrico”, 2020. En <<https://www.tn23.tv/2020/10/08/guatemala-busca-implementar-pasaporte-biometrico/>>.
- Torrano, A. “La biometría en las tecnologías de poder de Michel Foucault”. *Questión*, (2016): 156-167.
- Torre Cantalapiedra, E. “Uso de eufemismos en los discursos del Instituto Nacional de Migración sobre la migración en tránsito por México”. *Andamios*, (2019): 385-412.
- Tribunal Electoral. “Decreto 8 del 5 de abril de 2021 que reglamenta el uso de una aplicación con validación biométrica”. *Boletín 4815, Tribunal Electoral*, año XLIII. En <<https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2021/04/BOLETIN-4815.pdf>>.
- Tribunal Superior Electoral. “Biometria: identificação do eleitor pelas digitais garante mais segurança às eleições”, 2017. En <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2017/Marco/biometria-identificacao-do-eleitor-pelas-digitais-garante-mais-seguranca-as-eleicoes>>.
- Tolosa Borja, César y Álvaro Giz Bueno. *Sistemas biométricos*. En <https://www.dsi.uclm.es/personal/miguelfgraciani/mikicurri/docencia/Bioinformatica/web_BIO/Documentacion/Trabajos/Biometria/Trabajo%20Biometria.pdf>.
- Torrez Choque, Max. *Necesidad de un nuevo sistema jurídico del registro civil e identidad, basado en biometría informática, protección eficiente y segura de la información registrada y particularizada de las personas en Bolivia* (para optar por el título académico de Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas-Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia, 2010). En <<https://repositorio.umsa.bo/bitstream/handle/123456789/20169/TD-2924.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.
- UNICEF (United Nations International Children’s Emergency Fund). “Protección de datos”, 13 de agosto de 2019. En <https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org/argentina/files/2018-04/com-4_ProteccionDatos_Interior_WEB.pdf>.
- UNICEF (United Nations International Children’s Emergency Fund). *Desarraigados en Centroamérica y México. Los niños migrantes y refugiados se enfrentan a un círculo vicioso de adversidad y peligro*, 12 de febrero de 2018. En <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/Desarraigados_en_Centroamerica_y_Mexico.pdf>.

- UNICEF (United Nations International Children's Emergency Fund). *Pobreza multidimensional infantil y adolescencia en Guatemala: privaciones a superar*. Guatemala: UNICEF, 2016.
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. “Radiografía de migrantes venezolanos(os) en Colombia corte 31 de diciembre de 2023”. En <https://www.migracioncolombia.gov.co/sites/unidad-administrativa-especial-migracion-colombia/content/files/001127/56343_informe-distribucion-migrantes-venezolanos-diciembre-2023-ejecutivo.pdf>.
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. “Resolución 971, por la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para migrantes venezolanos adoptado por medio del Decreto 216 de 2021”, 28 de abril de 2021. En <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uamec_0971_2021.htm>.
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. “Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos-ETPV”. En <<https://www.migracioncolombia.gov.co/etpv/etpv>>.
- Unión Interparlamentaria. “Migración, derechos humanos y gobernanza”. *Manual para Parlamentarios*, núm. 24 (2015), Unión Interparlamentaria, Organización Internacional del Trabajo y las Naciones Unidas (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos). En <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf>.
- Universidad de Los Andes Colombia-Centro de Estudios en Migración (Uniandes). “Estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos: reflexiones de una política de regularización migratoria”, 2021. En <<https://migracionderecho.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/Informe-CEM-3-Estatuto-Temporal-de-Proteccion-para-Migrantes-Venezolanos-reflexiones-de-una-politica-de-regularizacion-migratoria-2.pdf>>.
- Velázquez Fernández, Richard. *Gestión de la migración en el Paraguay: el caso de la inmigración brasileña* (tesis de Maestría en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires, 2021). En <http://bibliotecadigital-old.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0273_VelazquezFernandezR.pdf>.
- Verea, Mónica. *Principales lineamientos de las políticas migratorias en Estados Unidos, España y Singapur*, en E. Levine y M. Verea (eds.). México: CISAN-UNAM, 2010. En <https://ru.micisan.unam.mx/bitstream/handle/123456789/21263/L0080_0025.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Veridos. “Costa Rica eleva su tecnología en documentos de identidad a un nivel sin precedentes”. En <<https://www.veridos.com/es/historias-de-%C3%A9xito-297/costa-rica-eleva-su-tecnologia-en-documentos-de-identidad-a-un-nivel-sin-precedentes.html>>.

- Waksberg, A. "E-Government and Online Government-Citizen Interaction: A Prospective Theoretical and Analytical Framework for Investigation Their Effects on the Organisation of Public Administrations and Service Delivery" [working paper online]. UOC. (Working Paper Series; WP08-003) (2008). En <<http://www.uoc.edu/in3/dt/eng/waksberg.pdf>>.
- Wayman, J., A. Jain, D. Maltoni y D. Maio (eds.). *Biometric Systems*. Nueva York: Springer-Verlag, 2005.
- Willers, Susanne. "Migración y violencia: las experiencias de mujeres migrantes centroamericanas en tránsito por México". *Sociológica* (septiembre-diciembre de 2016). En <<http://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v31n89/0187-0173-soc-31-89-00163.pdf>>.
- Zusman, Perla. "La técnica y la definición de fronteras". *Revista de Geografía Norte Grande*, núm. 66 (2017): 49-60. En <<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022017000100004>>.

SOBRE LOS AUTORES

Dr. Fernando Neira Orjuela

Investigador del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC) de la UNAM, <ferneira@unam.mx>.

Dra. Luz María García García

Profesora-Investigadora de Tiempo Completo en la Universidad de la Sierra Sur (UNSI)-Oaxaca, <luz2g@yahoo.com.mx>.

Mtro. Mauro Pérez Bravo

Coordinador Jurídico de la Dimensión Episcopal de la Pastoral de Movilidad Humana en la Conferencia del Episcopado Mexicano, <mauro050@yahoo.com.mx>.

Dra. Carolina Moreno Velásquez

Profesora Asociada de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, <camoreno@uniandes.edu.co>.

Dra. María Rocío Bedoya Bedoya

Profesora Investigadora de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad de Antioquia, <mariarociobedoyabedoya@gmail.com>.

Dra. Ximena Puente de la Mora

Presidenta de la Red Iberoamericana de Protección de Datos e Integrante del Sistema Nacional Anticorrupción, <ximenapuentecolima@gmail.com>.

Dra. Karen Almanza-Vides

Docente de la Universidad de La Guajira, Colombia, <kalmanzav@uniguajira.edu.co>.

Dra. Meudis Quintero Ramos

Docente de la Universidad de La Guajira, Colombia, <mquinteror@uniguajira.edu.co>.

Mtra. Ingris Díaz Arrieta

Docente de la Universidad de La Guajira, Colombia, <ingrisdiaz@uniguajira.edu.co>.

Dra. Yanet Caicedo Jaimes

Investigadora del Grupo de Trabajo Clacso Fronteras, Regionalización y Globalización, <yanet.caicedo@gmail.com>.

Biometría, datos personales y derechos humanos de la migración en tránsito en Colombia y México se terminó de imprimir en junio de 2024, en los talleres de Ediciones y Gráficos Eón, S.A. de C.V., Av. México-Coyoacán núm. 421, Col. Xoco, C.P. 03330, Alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México. Tel.: 55 5604-1204. <www.edicioneseon.com.mx>. La edición consta de 500 ejemplares.

Actualmente el uso de tecnologías en la migración es un factor determinante en el control fronterizo de flujos humanos. En ese sentido, la biometría adquiere mayor utilidad como elemento de seguridad migratoria, pues es un mecanismo que se emplea para configurar grandes bases de datos de migrantes. Hecho que la academia y las instituciones defensoras de derechos humanos miran con preocupación.

Si bien estos temas han comenzado a tener más relevancia en la dinámica migratoria de la región, son escasos los estudios que se han realizado desde esta perspectiva. Así, las ocho investigaciones que componen esta obra intentan mostrar las complejidades y los peligros de la triple relación entre biometría, protección de datos y derechos humanos de migrantes irregulares en tránsito. Su propósito es discutir este tema entre investigadores y estudiantes para enriquecer y profundizar su contenido.

ISBN: 978-607-30-9134-3 (UNAM)
ISBN: 978-607-8997-12-1 (EÓN)



CIALC
Centro de Investigaciones sobre
América Latina y el Caribe

