

# Inteligencia para la seguridad nacional desde la perspectiva de la documentación consular a extranjeros

*Pablo A. Lozano Lozano*

## Introducción

En el año 1998, el parlamentario europeo Nikitas Kaklamanis objetó al Consejo de Ministros de la Unión Europea (UE) el propósito de ciertas preguntas en la solicitud de visa de Estados Unidos. El eurodiputado consideraba ofensivas interrogantes como la siguiente: “¿Es usted miembro o representante de alguna organización terrorista?”<sup>1</sup> La duda del entonces legislador se aclararía parcialmente si se respondiera que la existencia de enunciados como el anterior, se debe a que una información falsa en la solicitud de visa implica un delito de perjurio y la petición de documentación sería negada. Posterior a los atentados del 11 de septiembre de 2001 acontecidos en Estados Unidos, se tuvo conocimiento de que los terroristas ingresaron a ese país con documentación válida expedida por el Departamento de

---

<sup>1</sup> Unión Europea, “Written Question E-2328/98 by Nikitas Kaklamanis (UPE) to the Council”, en *European Union Official Journal of European Communities*, vol. 41, C96, 8 de abril de 1999, pp. 76-77, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1999:096:0076:0077:EN:PDF>.

Estado;<sup>2</sup> es evidente que contestaron de manera negativa a la pregunta que consideraba agravante Kaklamanis.

Diferentes criminales podrían tratar de ingresar a un determinado país, proporcionando información falsa o documentación apócrifa en el proceso de obtención de visa. Estas primeras transgresiones podrían ser el comienzo de una cadena de violaciones más graves a la ley y de mayores consecuencias. Es por ello que las embajadas y los consulados constituyen la “primera línea de defensa” contra los riesgos a la seguridad nacional.

El concepto de seguridad nacional, *específico para cada país*,<sup>3</sup> se entiende, para fines del presente trabajo, como las condiciones que garanticen la soberanía de un Estado ante las amenazas transnacionales que se presenten desde los procesos de documentación consular. El investigador mexicano Jorge Chabat señala que la seguridad nacional “está condicionada por la inserción específica de cada país en la política mundial, lo cual permitiría plantear la existencia de seguridades nacionales diferentes y particulares de cada Estado”,<sup>4</sup> por lo que los gobiernos pueden enmarcar su agenda alrededor de diversos temas de acuerdo con sus consideraciones de riesgos.

¿Corresponde, en sentido estricto, a las representaciones diplomáticas realizar trabajos de inteligencia? El embajador Ismael Moreno Pino enumera cuatro funciones de las misiones diplomáticas y consulares: representación, negociación, pro-

---

<sup>2</sup> National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *The 9/11 Commission Report*, 22 de julio 2004, pp. 155, 167, 226-229, 235, en <http://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report.pdf>.

<sup>3</sup> Cathryn L. Thourp, “La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición”, en Bruce Michael Bagley y Sergio Aguayo Quezada (comps.), *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990, p. 100.

<sup>4</sup> Jorge Chabat, “Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios”, en *Política y Gobierno*, vol. I, núm. 1, enero-junio de 1994, p. 101.

tección y observación. Sobre esta última señala que la misión diplomática “debe permanecer atenta a todo aquello que pueda afectar los intereses del Estado que la envía, e informar al respecto a este último”.<sup>5</sup> Aunada a la definición de Moreno Pino, algunas de las funciones básicas de un diplomático son las de informar, prever y negociar. Para informar, se debe “captar el contenido esencial de una situación”.<sup>6</sup>

La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, en su artículo 3, apartado d), define como una de las funciones de las misiones diplomáticas, “enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante”. Igualmente, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares en su artículo 5, apartado a), indica como función consular “proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional” y, de acuerdo con el apartado c), “informarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor, informar al respecto al gobierno del Estado que envía y proporcionar datos a las personas interesadas”.

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) de México, considera como inteligencia la obtención de información mediante un proceso sistemático integrado por planeación, recolección, procesamiento, difusión y explotación, todo dentro del marco del derecho.<sup>7</sup> Por lo tanto, comparando la definición

---

<sup>5</sup> Ismael Moreno Pino, *La diplomacia: aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 209.

<sup>6</sup> Gonzalo Puente Ojea, “El diplomático profesional”, en *Revista de Política Internacional*, núm. 84, 1966, p. 12, en [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/13/RPI\\_084\\_007.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/13/RPI_084_007.pdf).

<sup>7</sup> Véase Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), *¿Qué es inteligencia?*, en <http://www.cisen.gob.mx/espanol/inteligencia.htm>.

de inteligencia que señala el CISEN con las funciones de las representaciones señaladas en las convenciones de Viena, el trabajo de las oficinas diplomáticas puede considerarse como labor de inteligencia. Un común denominador que sobresale en las citadas convenciones, y en lo que para propósitos de esta investigación se ha considerado como la definición de inteligencia, es el uso de medios lícitos para recabar información y actuar dentro del marco de derecho.

Inteligencia es también, *reducir incertidumbres*.<sup>8</sup> La implementación de un ciclo efectivo de inteligencia auxilia a entender el sentido de la información con la que se cuenta, para “crear inferencias precisas, confiables y válidas”<sup>9</sup> que auxilien a los oficiales consulares en el proceso de toma de decisiones. Por los altos volúmenes de trámites que se solicitan, los funcionarios cuentan tradicionalmente con poco tiempo para decidir sobre la emisión de una visa.

Dentro del trabajo diplomático, existen diferentes fuentes lícitas para obtener información; algunas de ellas son el recurso a las autoridades legales, la lectura de publicaciones locales, el monitoreo de los medios de información masiva, el contacto con la comunidad empresarial y académica, las entrevistas con miembros de partidos de oposición, además de los tradicionales contactos con el cuerpo diplomático. En todos los métodos permitidos para recolectar información que se señalan anteriormente, se subraya la necesidad de realizar un trabajo “extrovertido”. La información que se puede conseguir en las áreas “no consulares” es adquirida por medio del establecimiento de contactos, la celebración de reuniones y visitas, así como por

---

<sup>8</sup> David Hauser y Thomas O'Neill, “Democratic Peace and Strategic Intelligence Sharing”, ponencia presentada en la 50 reunión anual de ISA “Exploring the Past, Anticipating the Future”, 15 de febrero de 2009, p. 3, en [http://www.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/3/1/0/3/1/pages310314/p310314-1.php](http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/3/1/0/3/1/pages310314/p310314-1.php).

<sup>9</sup> *Idem.*

un sondeo constante del ánimo social. En cambio, la recolección de información en el trabajo consular debe ser realizado en su mayoría “intramuros”: son los solicitantes de documentación los que acuden a la oficina por su propio interés, siendo ellos mismos los que proporcionan los datos. Las solicitudes, los expedientes que las respaldan y las entrevistas constituyen la materia prima de inteligencia en un consulado que, al ser bien aprovechada, resulta una valiosa fuente de información.

Las redes consulares son un gran sistema de captura de información en bruto. La mayoría de los trámites que se solicitan requieren, además de contestar un formulario, la presentación de identificaciones y expedientes (pasaportes, copias de visas, actas de nacimiento, constancia de matrimonio, estados de cuentas bancarias y cartas de empleo), así como la realización de entrevistas. Igualmente, en algunos trámites se requieren los datos biométricos del solicitante. Para convertir la información solicitada en un producto de inteligencia, debe implementarse un ciclo preciso de recolección, análisis, procesamiento y diseminación que transforme las oficinas consulares, de agencias expedidoras de documentación, a participantes activos en las acciones para detectar y eliminar los riesgos a la seguridad nacional.

A lo largo de este trabajo, el ciclo de inteligencia será considerado como un sistema de cinco fases: a) Planificación y dirección; b) Obtención de información; c) Proceso, d) Análisis y generación de inteligencia y e) Difusión. Con base en este ciclo se detallarán las necesidades y acciones de inteligencia requeridos en los procesos de documentación consular.

## **Planificación y dirección**

Corresponde a la fase de planificación y dirección, identificar las necesidades de inteligencia para la protección de la seguridad

nacional, expresadas mediante requerimientos concretos desde la ventanilla. Entre las diferentes clasificaciones de inteligencia que señala Navarro Bonilla, detalla en particular dos que deben ser aplicadas en el trabajo consular; por un lado, la inteligencia “básica”, de carácter general que se utiliza como banco de datos; por el otro, la inteligencia “estimativa”, orientada a determinar en una situación o circunstancia específica, cuáles son las posibilidades de acción.<sup>10</sup>

En un enfoque de seguridad, que considere tanto a la inteligencia básica como a la estimativa, es conveniente que sea una prioridad aplicar el ciclo de inteligencia en la gestión de la migración para proteger al país desde la primera frontera nacional. Esta labor representa un gran reto: los flujos migratorios internacionales, si no son supervisados correctamente, pueden repercutir en el aumento de actividades de la delincuencia organizada transnacional al interior del Estado receptor, como el narcotráfico, el tráfico y la trata de personas, la migración ilegal y el contrabando de armas. El impacto de todos estos riesgos debe ser evitado mientras se promueven flujos migratorios que originen beneficios económicos, culturales y sociales. Un ejemplo de lo anterior es la resolución sobre una nueva política turística emitida por el Parlamento Europeo, que señala que simplificar y armonizar las solicitudes de visado y facilitar la entrada a la Unión deben ser compatibles con las normas de seguridad que requieren la lucha contra la migración ilegal, el terrorismo, la delincuencia organizada y transfronteriza. La seguridad nacional, desde la perspectiva de documentación, es un

---

<sup>10</sup> Diego Navarro Bonilla, “El ciclo de inteligencia y sus límites”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 48, 2004, pp. 51-65 (el autor es el director del Instituto de Investigación Juan Velázquez de Velasco en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa de la Universidad Carlos III de Madrid).

componente importante del esfuerzo del Estado por equilibrar la facilitación y el control de la migración.<sup>11</sup>

Si bien se menciona que las oficinas consulares son las “más capaces para mantener registro de sus propios ciudadanos en el exterior y de su comportamiento”,<sup>12</sup> no debe darse un enfoque policial a la documentación a nacionales ni separarse de las labores de protección. La información recolectada en esta esfera se emplea, siempre, en bienestar de los conciudadanos, ya sea para la elaboración de programas de protección preventiva o para la emisión de alertas para viajeros. Como ejemplo, conocer el lugar de origen y la escolaridad de cada uno de los migrantes constituye un valioso elemento para elaborar programas de desarrollo social en las diferentes comunidades de las que son oriundos. Ineludiblemente, la atención a nacionales debe basarse en una relación de confianza en la cual se dé prioridad a su defensa. Una percepción diferente por parte de la comunidad provocaría dificultades en el desarrollo de las acciones de protección y asistencia.

En un esquema “dogmático” de documentación a extranjeros, todo viaje internacional representa riesgos. Maura Harty, quien fuera secretaria asistente para Asuntos Consulares del Departamento de Estado, señaló que el trabajo de visas en el exterior constituye la “defensa de avanzada” de Estados Unidos en contra de terroristas y criminales.<sup>13</sup> De la misma manera,

---

<sup>11</sup> Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Fundamentos de gestión de la migración para las personas encargadas de formular políticas y profesionales, volumen 1, Fundamentos de gestión de la migración*, Ginebra, OIM, 2006.

<sup>12</sup> Marija Manojlovic y Celia Thorheim, *Crossroads of Diplomacy: New Challenges, New Solutions*, La Haya, The Netherlands Institute of International Relations Clingendael (Clingendael Diplomacy Paper, 13), 2007.

<sup>13</sup> Maura Harty, “Visa Issuance: Our First Line of Defense”, testimonio de Maura Harty, secretaria asistente para Asuntos Consulares del Departamento de Estado ante el Comité de la Judicatura del Senado de Estados Unidos, 30 de

otro de los principales retos que las representaciones diplomáticas tendrán que vencer es evitar el tráfico de personas. De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), pocos países gestionan la migración eficazmente o tienen una política migratoria bien definida y articulada. El tráfico de migrantes se ha convertido en un problema preponderante; junto con el tráfico de drogas, es una de las fuentes de ingreso más importantes para el crimen organizado. De ahí que el enfoque con el que se aborda a los flujos migratorios varía según los intereses nacionales de seguridad. Mientras que en Estados Unidos la prioridad es prevenir la entrada de terroristas y criminales, en la Unión Europea los aspectos fundamentales son la seguridad y la lucha contra la inmigración ilegal.<sup>14</sup>

### **Obtención de información**

En esta etapa del proceso, las necesidades de información definen cuáles serán los datos que deberán ser recolectados. Las solicitudes y las entrevistas deben plantear las preguntas precisas que, al ser respondidas, permitan considerar si el motivo de viaje del extranjero es legítimo y de buena fe, o si su presencia en territorio nacional representa alguna amenaza (inteligencia estimativa). Glen Segell defiende el hecho de requerir información en los formularios y entrevistas, argumentando que “la persona promedio, normalmente no tiene inconveniente acerca de proveer información personal cuando completa una

---

septiembre de 2003, disponible en [http://travel.state.gov/law/legal/testimony/testimony\\_792.html](http://travel.state.gov/law/legal/testimony/testimony_792.html). Durante su periodo de secretaria asistente, Harty supervisó la introducción de nuevas medidas de seguridad en los procesos de documentación, como respuesta a los atentados del 11 de septiembre de 2001.

<sup>14</sup> Unión Europea, “Instrucción consular común dirigida a las misiones diplomáticas y oficinas consulares de carrera”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, año 48, C 326, 22 de diciembre de 2005, pp. 1-149.



solicitud para servicios o para una visa de cualquier país”. Sólo la persona que tiene algo que esconder se negaría a proporcionar información, convirtiéndose en el “raro” del patrón.<sup>15</sup>

Contar con información precisa es una necesidad habitual en los procesos de emisión de visas en diferentes regiones geográficas. El Sistema de Información Schengen proporciona listas de alertas sobre criminales inelegibles para ingresar al área común europea. Australia cuenta con un sistema de advertencia temprana para conocer si existen condiciones que impidan otorgar una visa y Estados Unidos mantiene bases de datos que incluyen información, como listados de terroristas, personas buscadas por la Oficina Federal de Investigación (FBI, por sus siglas en inglés) y deportados.

Para definir los datos que deben ser la materia prima para llegar a una inteligencia consular se han estudiado las solicitudes de visa para no inmigrantes de Japón, China, Brasil, Canadá, Estados Unidos, Rusia, Reino Unido y la utilizada por países miembros del espacio Schengen. De la comparación entre ellas se puede clasificar la información que habitualmente se requiere en cuatro categorías:

*Información biográfica.* Se constituye por el nombre, apellidos, fecha y lugar de nacimiento, sexo, estado civil, nacionalidad actual y de origen, datos del documento de viaje, domicilio, información de parientes e información de contactos en el lugar de destino.

*Datos biométricos.* Fotografía de rostro y captura de huellas.

*Datos estadísticos.* Son aquéllos referentes al destino y propósito del viaje, duración de la estancia, fechas de llegada y de salida.

---

<sup>15</sup> Glen Segell, “Three Intelligence Methodologies for Border Defence and Border Security”, en *Scientia Militaria. South African Journal of Military Studies*, vol. 33, núm. 2, 2005, pp. 1-23 (el autor es director del Instituto de Políticas de Seguridad, del Grupo de Estudios Estratégicos de la Universidad de Oxford).

*Preventivos.* Permiten la detección oportuna de documentos de viaje apócrifos, de extranjeros que han violado términos migratorios, de criminales transnacionales y terroristas, entre otros.

La información biográfica constituye la parte medular de cualquier solicitud y conforma los datos básicos que permiten saber a quién se está examinando. Solicitudes como la de Estados Unidos o la de China piden que el solicitante escriba su nombre en su alfabeto nativo. Reino Unido, Rusia y Canadá preguntan si se ha cambiado de nombre o se usa algún otro. Además, estos datos son complementados con los relativos al documento del viaje (tipo y número de pasaporte, oficina expedidora y fechas de emisión y expiración). Esta filiación se puede considerar un estándar internacional que se utiliza en todos los formularios.

El perfil biográfico se coteja con la información que se cuenta en bases de datos de seguridad y procuración de justicia. Las referencias que se tengan sobre personas arraigadas, fugitivas, extraviadas y extraídas, así como las que existieran sobre antecedentes criminales, penales y migratorios, permiten al oficial consular decidir la admisibilidad del solicitante de acuerdo con los criterios de rechazo que cada país establece. Igualmente, los documentos de viaje deben ser revisados para verificar su autenticidad y confrontados con los listados de pasaportes extraviados o robados para identificar suplantaciones de identidad. La OIM coincide en que los procesos de documentación son más seguros cuando los oficiales consulares pueden verificar los datos de los solicitantes con bases de datos que contengan información sobre posibles amenazas a la seguridad.

La fotografía del rostro y la captura de huellas digitales constituyen, hasta ahora, los datos biométricos que se requieren en el trámite consular. Los biométricos son características

y atributos físicos o biológicos distintivos, entre los cuales se encuentran las huellas digitales, el iris, la retina, la fisonomía facial y la voz. Éstos pueden ser utilizados como medios precisos de identificación para probar “ser quien declara ser” y, de acuerdo con el Consejo de Europa, mejoran la seguridad permitiendo verificar la autenticidad de los documentos de viaje y previniendo su falsificación.<sup>16</sup>

Después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos modificó sustancialmente su política de visado y desarrolló un sistema de identificación de los solicitantes de visa por medio de la aplicación de biometría. El propósito de recolección de fotos y huellas es transmitir la información al Departamento de Seguridad Nacional (Department of Homeland Security) para ser cotejada con su Sistema de Identificación Biométrica Automatizada (IDENT, por sus siglas en inglés) que verifica que no existan antecedentes en sus registros criminales.

La Unión Europea se encuentra desde 2003 en el proceso de creación de su sistema de información de visas (VIS) que incluirá la captura de fotografía y de 10 huellas de acuerdo con lo establecido en el Código Comunitario sobre Visados. Se espera que el sistema funcione en todos los consulados de los Estados Schengen, y en sus puntos fronterizos, con el propósito de mejorar el intercambio de información al momento de expedición de documentación. Una vez que sea implementado, podrá almacenar más de setenta millones de conjuntos de 10 huellas y

---

<sup>16</sup> Unión Europea, “Reglamento (CE) núm. 2252/2004 del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje expedidos por los Estados miembros”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, año 47, L 385, 28 de diciembre de 2004, pp. 1-6.

fotografías, convirtiéndolo en el sistema biométrico más grande en el mundo.<sup>17</sup>

En el caso de Reino Unido, también se solicitan las 10 huellas digitales y la fotografía. De acuerdo con Mark Sedwill, director del sistema de visas británicas UKVISA, la captura de biométricos sirve para combatir el fraude y la suplantación de identidad en el proceso, así como para facilitar los viajes a los visitantes genuinos.<sup>18</sup> En su proceso de implementación, el gobierno de Reino Unido ha mencionado que la información se cotejará con las bases de datos nacionales para verificar la viabilidad de la expedición de la visa. Como resultado de su política de recolección de datos biométricos, Reino Unido señala que su revisión ha permitido identificar a más de doce mil solicitantes de visa, de los cuales previamente ya se tenían antecedentes por haber presentado en el interior del país solicitudes de asilo.<sup>19</sup>

Al igual que Estados Unidos, desde noviembre de 2007 Japón verifica la información biométrica a todos los extranjeros en sus puntos migratorios de entrada, independientemente del propósito de viaje. Si bien el Ministerio de Justicia japonés declara que la intención primordial es la de prevenir ataques terroristas,<sup>20</sup> uno de los principales problemas para Japón en sus

---

<sup>17</sup> Comisión Europea, "Visa Information System: The JHA-Council Reaches a Political Agreement on the VIS Regulation and VIS Decision", Comunicado de Prensa, núm. IP/07/802, 12 de junio de 2007.

<sup>18</sup> UK Border Agency, "Biometric Fingerscans Will Help Combat Visa Abuse", Comunicado de Prensa, diciembre de 2006, en [http://www.visalogs.net/biometric-fingerscans-will-help-combat-visa-abuse\\_2006\\_12\\_news.aspx?t=4&y=2006&m=12&newsid=995](http://www.visalogs.net/biometric-fingerscans-will-help-combat-visa-abuse_2006_12_news.aspx?t=4&y=2006&m=12&newsid=995).

<sup>19</sup> UK Border Agency, "UKvisas Wins e-Government Excellence: Innovation in Strategy Award", Comunicado de Prensa, 25 de enero de 2008, en <http://www.ukvisas.gov.uk/en/aboutus/newsroom/?view=News&id=2874501>.

<sup>20</sup> Ministerio de Justicia de Japón, *New Immigration Procedures*, en <http://www.moj.go.jp/ENGLISH/IB/ip.html>.

procesos de expedición de visados, de acuerdo con el Ministerio del Exterior, es el tráfico de personas hacia su territorio.<sup>21</sup>

Por su parte, Canadá ha realizado pruebas en sus consulados en las ciudades de Seattle y Hong Kong sobre la aceptación del uso de biométricos en los procesos de visados.<sup>22</sup> Conforme con el estudio, si bien los biométricos no fueron utilizados en el proceso de decisión para aprobar las solicitudes, en los seis meses de ensayos se lograron detectar casos de personas que tenían dos trámites bajo diferentes identidades.

Los datos estadísticos que se solicitan al potencial viajero ayudan a generar relaciones que describen las tendencias migratorias de acuerdo con los propósitos de viaje y sirven para tener un mejor entendimiento de las políticas que deben ser desarrolladas. El conocer hacia dónde se viaja y por qué es esencial. Actualmente los problemas de seguridad que pueden presentarse en los asuntos consulares están menos identificados que en las cuestiones bilaterales. Los grupos criminales transnacionales, al ser normalmente más pequeños y numerosos que los Estados, están menos enmarcados por reglas y antecedentes históricos y mayormente afectados por situaciones circunstanciales.<sup>23</sup> Por lo tanto, los movimientos migratorios de estos grupos son difíciles de entender y prevenir.

A pesar de la dificultad de comprensión del comportamiento de los actores que representan peligros a la seguridad

---

<sup>21</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, *Japan's Visa Policy in Accordance with Measures to Combat Trafficking in Persons*, en [http://www.mofa.go.jp/j\\_info/visit/visa/traffick.html](http://www.mofa.go.jp/j_info/visit/visa/traffick.html).

<sup>22</sup> Inmigración y Ciudadanía de Canadá, *Biometrics Field Trial Evaluation Report*, en <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/biometrics-eval/index.asp>.

<sup>23</sup> Gregory Treverton, "Making Sense of Transnational Threats", en *The Sherman Kent Center for Intelligence Analysis Occasional Papers*, vol. 3, núm. 1, octubre de 2004, en <https://www.cia.gov/library/kent-center-occasional-papers/pdf/OPV3No1.pdf>.

nacional, en la fase de obtención de datos, las fuentes humanas mantienen su primacía en cuanto a lo que a suministro de información privilegiada se refiere.<sup>24</sup> De ahí que los datos que puedan proporcionar los solicitantes sobre los motivos de su viaje sean útiles en la identificación de riesgos potenciales. Las motivaciones de cada aspirante son diferentes. Que existan diversas causas de viaje y se cuente con pocos datos confiables para invalidar alguna declaración debe comprenderse por medio de un proceso continuo, repetitivo y en gran parte intuitivo, encaminado a buscar diferentes tipos de patrones. Para lograr lo anterior, es importante que los oficiales consulares involucrados hablen la lengua local, sean entrenados en la realización de entrevistas, conozcan técnicas de discriminación de perfiles y empleen metodologías de análisis de contenido para formular, a partir de los datos declarados, inferencias aplicables al contexto de los mismos.

Con base en lo señalado sobre los datos estadísticos, es posible entender que las solicitudes de visa para no inmigrantes manejan diversas aproximaciones sobre el propósito del viaje. Canadá lo divide en turismo, negocios y otros, además de pedir que se incluya la fecha de entrada y de salida del país. Japón deja la pregunta abierta sobre el propósito del viaje y la duración del mismo, aunque pregunta la probable fecha de ingreso, el punto de entrada y el nombre de la aerolínea. Reino Unido también cuestiona sobre la duración de la estancia y fecha de salida y hace preguntas abiertas que resultan poco útiles para la generación de estadísticas, debido a la variedad de las respuestas que pueden proporcionar los interesados.

De los países considerados, Rusia es el único que aún dejando abierta la pregunta sobre el motivo de viaje, solicita una carta de invitación, ya sea tramitada por una operadora turís-

---

<sup>24</sup> Francisco Galvache Valero, "La inteligencia compartida", en *Cuadernos de Estrategia*, núm. 127, 2004, pp. 141-173, en <http://www.ieee.es/archivos/subidos/CE/CE%20127.pdf>.

tica o por una empresa rusa a través del Ministerio del Interior. En el caso de visitas familiares se requiere una invitación formal expedida por la Dirección del Servicio Federal Migratorio (UFMS, por sus siglas en ruso). El proceso de invitación demuestra que si bien la solicitud de información en el cuestionario de visa, respecto al motivo de la visita pudiera ser vaga, las oficinas gubernamentales al interior del país ya formaron parte del proceso de recolección de información y han participado en la generación de inteligencia.

Estados Unidos deja abiertas las preguntas acerca del propósito y la duración del viaje, pero desde el 11 de septiembre de 2001 se requieren entrevistas pormenorizadas a todos los solicitantes. En el caso de que el propósito de viaje sea para realizar estudios o cátedras de ciencia, los datos del candidato son revisados en un proceso de seguridad denominado *Visas Mantis*, diseñado para evitar transferencias de tecnología sensible, que consiste en consultar con la autoridad central la autorización de la visa.<sup>25</sup> Desde octubre de 2006, todos los solicitantes de visas para no inmigrantes deben completar el formulario de manera electrónica desde el portal de Internet <http://evisaforms.state.gov> habilitado para tal fin por el Departamento de Estado.

Dentro de las solicitudes más completas para la concentración de datos se encuentra la de China. Su formulario pide que se especifique la profesión del interesado; se incluyen las opciones de maestro o estudiante, oficial de gobierno, parlamentario, clérigo o miembro de algún medio de comunicación. Este listado de carreras podría poner de manifiesto sus preocupaciones en seguridad nacional. Lo anterior también se observa en otro punto del formulario, en el que, a pesar de no pedir de manera

---

<sup>25</sup> United States Government Accountability Office, *Border Security. Joint, Coordinated Actions by State and DHS Needed to Guide Biometric Visas and Related Programs*, 9 de septiembre de 2004, United States Government Accountability Office (GAO-04-1080T), p. 4, en <http://www.gao.gov/new.items/d041080t.pdf>.

exacta la fecha de la primera entrada o el número de días que se permanecerá en el país, demanda se enlisten en orden cronológico las ciudades y provincias que se visitarán. Por su parte Brasil, junto con China, recolecta la mayor cantidad de datos estadísticos. Además de clasificar como motivo de viaje las actividades turísticas, de negocio o de estudios, incluye otras como acompañar a voluntarios de organizaciones religiosas, realizar trabajos comunitarios, permanecer en Brasil como misionero religioso o visitar áreas habitadas por poblaciones indígenas.

También se pueden acumular datos a partir de la identificación de documentos apócrifos. El uso de documentoscopia por parte de la Unión Europea es un punto que hay que considerar en este tema. Desde 1998 se estableció el Sistema Europeo de Archivo de Imágenes (FADO, por sus siglas en inglés), el cual está basado en una plataforma *web*. El sistema contiene imágenes de documentos falsos y alterados, además de originales para su comparación, así como información para detectar documentos no válidos, reportes sobre técnicas de alteración de documentos y medidas de seguridad en los mismos. En el caso de Estados Unidos, el programa Tecnología Indicadora de la Visita a los Estados Unidos o de la Condición de Visitante o Inmigrante a los Estados Unidos, conocido como US-VISIT, recopila, mantiene y comparte información sobre extranjeros que solicitan visas, lo mismo que acerca de sus entradas y salidas del país. Además, compara la información biométrica y los documentos presentados en la solicitud de documentación, con los exhibidos a la entrada del país, para detectar documentación falsa.

El hecho de no subestimar la acumulación de datos por medio de las solicitudes y entrevistas consulares es de suma importancia, ya que pueden identificarse alertas mediante patrones de viaje. En los regímenes de supresión de visa es poco probable detectar de manera puntual todas las amenazas. Un ejemplo de lo anterior es el establecimiento de *visas on arri-*



*val* por parte de Tailandia con el propósito de incrementar el turismo. Como consecuencia, numerosos miembros de grupos criminales entraron en el país estableciendo ahí una base para su operación en el Sureste Asiático.<sup>26</sup> La identificación de constantes es parte importante de la etapa de análisis del ciclo de inteligencia. La OIM señala que un alto grado de eficiencia en el control de entradas depende del análisis previo de información y tendencias, lo que a menudo solamente es posible cuando el procesamiento de inmigrantes en el extranjero está estrechamente vinculado con los servicios de migración que se realizan en las fronteras y en el interior del país.

De acuerdo con un informe publicado por The Henry L. Stimson Center, es recomendable recopilar información sobre riesgos de terrorismo, salud y desastres naturales para las agendas de seguridad nacional en el siglo XXI.<sup>27</sup> Los formularios para documentar extranjeros cuentan con preguntas que abarcan áreas sobre terrorismo, criminalidad y salud. La dimensión de desastres naturales como riesgo a la seguridad nacional en una etapa preventiva no es abordable desde la documentación a extranjeros; sin embargo, se puede recopilar información de los flujos migratorios que puedan llegar a surgir a causa de eventos de esta naturaleza, como pueden ser terremotos o huracanes.

El proceso que recopila información acerca de riesgos sanitarios y criminales es el más considerado en los trámites de visado. En febrero de 2002 Estados Unidos añadió 18 nuevas preguntas

---

<sup>26</sup> Louise I. Shelley, John T. Picarelli *et al.*, *Methods and Motives: Exploring Links Between Transnational Organized Crime & International Terrorism*, 23 de junio de 2005, National Institute of Justice, Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice (2003-IJ-CX-1019), en <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/211207.pdf>.

<sup>27</sup> Ellen Laipson, Julie Fischer *et al.*, *New Information and Intelligence Needs in the 21st Century Threat Environment*, Nueva York, The Henry L. Stimson Center (Report núm. 70), 2008, en [http://www.stimson.org/domprep/pdf/SEMA-DHS\\_FINAL.pdf](http://www.stimson.org/domprep/pdf/SEMA-DHS_FINAL.pdf).

enfocadas a solicitantes masculinos entre 16 y 45 años, las cuales hacen referencia a la experiencia militar, al conocimiento que tenga el solicitante sobre armas de fuego, explosivos, materiales nucleares o biológicos. Para la prevención de delitos, se cuestiona sobre antecedentes judiciales, participación en narcotráfico o prostitución, intervención en actividades terroristas o subversivas, así como en actos de genocidio. En cuanto a la prevención de secuestros o extracciones de menores, se pregunta si se ha perdido la custodia de algún infante de nacionalidad estadounidense. Por el lado de salud pública, se solicita que se indique si se ha sufrido de enfermedades contagiosas de importancia, trastornos físicos o mentales, al igual que sobre adicciones. Además se incluyen preguntas que hacen referencia a la legislación migratoria; para ello, se pide al solicitante que indique la existencia de visas previas, o si se le ha negado la entrada, o ha sido sujeto a audiencia de deportación, o ha intentado obtener beneficios de inmigración mediante la falsificación de documentos.

Por su parte, en el renglón de prevención de delitos, Canadá pregunta si se han cometido ofensas criminales, si se ha estado involucrado en crímenes de guerra o de lesa humanidad. En el tema de salud hace énfasis en que se indique si en los dos años anteriores se ha padecido tuberculosis pulmonar o se ha tenido contacto con personas que hayan sufrido esta enfermedad. Igualmente se pide que se haga de su conocimiento si durante la estancia en territorio canadiense se requerirá de atención médica a causa de desórdenes físicos o mentales. Respecto a migración, se consulta al solicitante si ha vivido en otro país por más de seis meses, si se le ha rechazado la expedición de una visa, prohibido anteriormente la admisión al territorio canadiense o expulsado del mismo.

De la misma manera, Reino Unido interroga sobre cargos y sentencias criminales, incluyendo faltas al conducir automóviles. Se pregunta además si se ha participado, instigado o apoyado ac-

tividades terroristas y si por cualquier medio se han expresado opiniones que justifiquen o glorifiquen la violencia de este tipo de actos. También se pide que se detalle si se ha estado involucrado en crímenes de guerra, genocidio o en contra de la humanidad. En relación con antecedentes migratorios, se pregunta al solicitante sobre antecedentes de viaje a otros países, visas previas y si en alguna ocasión se le ha negado o si ha sido deportado. La información de salud es solamente solicitada a aquellos candidatos a visas de visitante para recibir tratamientos médicos.

En su formulario, China solamente incluye una pregunta sobre antecedentes criminales sin hacer mención de actividades terroristas. En lo que a la salud toca, de las solicitudes revisadas, es la que más importancia le otorga; pregunta acerca de padecimientos mentales, enfermedades venéreas, lepra, tuberculosis, VIH o sida, entre otras enfermedades. Con respecto al historial migratorio, se le pide al interesado que indique si ha visitado el país anteriormente, si se le ha rechazado alguna solicitud de visa o si ha sido deportado.

Algunos países no requieren información tan pormenorizada. Japón sólo incluye una pregunta sobre antecedentes criminales y una sobre estancias previas en el país. El formulario de Rusia contiene únicamente una consulta en relación con certificados médicos y una más acerca de visitas anteriores. Brasil solamente marca un punto referente a viajes previos y duración de los mismos.

La OIM reflexiona sobre aquellos extranjeros que representan una amenaza para la seguridad del país y que han cometido violaciones a las leyes de migración. Al respecto, delibera:

3. [...] muchas veces los Estados no pueden o no están dispuestos a tomar esta medida y más bien confían en las leyes de inmigración para el retiro de su territorio de las amenazas extranjeras para la seguridad. El uso de la ley sobre inmigración como la base para aprehender, detener y enjuiciar a supuestos terroris-

tas tiene tanto ventajas como desventajas. En el mejor de los casos, a corto plazo, las personas potencialmente peligrosas son neutralizadas, ya que en general no existe duda de que las leyes de inmigración hayan sido en realidad violadas.

4. La ley sobre inmigración proporciona relativamente pocos beneficios a largo plazo a la aplicación de la ley contra el terrorismo. Los oficiales de policía advierten la dificultad de comprobar cargos criminales contra los terroristas. Si alguien acusado de entrar ilegalmente, de quedarse más del tiempo establecido en su visa, o incluso de entrar dentro de las categorías relacionadas con el terrorismo que pueden ser excluidas o eliminadas se ofrece a ser retirado del país de destino, puede haber o no otro motivo para mantenerlo en custodia. Si es retirado del país, la persona puede ser libre para ejercer las actividades terroristas en el extranjero.<sup>28</sup>

## Proceso

En la fase del proceso los datos son agrupados y se determina el grado en el que se confirman, suplementan o contradicen.<sup>29</sup> Se prepara la información para su análisis definitivo, estableciendo su origen, proporción, relevancia e interrelación. En este paso se puede ordenar la información mediante la elaboración de bases de datos, así como a través de índices y referencias que sean útiles a los análisis que se vayan a ejecutar. Esta relación deberá ser fiable, constantemente actualizada, pero sobre todo

---

<sup>28</sup> OIM, *Seguridad Interna*, en <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/developing-migration-policy/migration-security/internal-security/cache/offonce/lang/es>.

<sup>29</sup> Stéphane Lefebvre, "A Look at Intelligence Analysis", en *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 17, núm. 2, verano de 2004, pp. 231-264.

habrá que darle homogeneidad para poder ser medida y comparada cuantitativa y cualitativamente. La OIM señala que se requiere de una cuidadosa atención para que exista congruencia entre los métodos de definición y de recolección. Los datos deben ser coherentes de manera que puedan intercambiarse correctamente entre diferentes sistemas.

A fin de complementar el correcto proceso de la información, se deben incluir en las bases de datos las observaciones que se perciban del ambiente local al que se está adscrito y que puedan representar peligros a la seguridad nacional. Algunos aspectos de la migración internacional pueden ser consecuencia de diversos riesgos o amenazas, como las violaciones a los derechos humanos, los conflictos étnicos o las guerras internas.<sup>30</sup> De las reflexiones que se realicen, se logra concluir si los incrementos o decrementos en los flujos migratorios tienen relación con las condiciones económicas particulares. Sin la inclusión de elementos coyunturales, los reportes que se preparen para análisis tendrán sesgos importantes.

Dentro de las bases de datos que actualmente existen y que son operadas por diferentes autoridades consulares y migratorias, se encuentra la Base de Datos Consular Consolidada (Consular Consolidated Database, CCD) de Estados Unidos, utilizada por todas sus oficinas consulares y que almacena información sobre nacionales y extranjeros, como: el nombre, la dirección, las fechas de nacimiento, el origen étnico, el número de identificación y el país de origen. La CCD contiene diferentes fuentes de información entre las que se encuentran los datos biométricos, la información biográfica básica sobre criminales registrados en bases del FBI, visas expedidas, antecedentes

---

<sup>30</sup> Anna Kicing, "International Migration as a Non-Traditional Security Threat, and the EU Responses to this Phenomenon", en *Central European Forum for Migration Research Working Paper*, núm. 2, 2004, en [http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr\\_wp\\_2004-02.pdf](http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2004-02.pdf).

de pasaportes emitidos, así como registros de seguridad social. En el caso de la Unión Europea el propuesto sistema VIS pretende conectar todas las oficinas consulares de los países que forman el espacio Schengen por medio de una base de datos central. De acuerdo con la Comisión Europea, dentro de los propósitos de la base está prevenir la compra de visas, intervenir en la lucha contra fraudes y realizar revisiones en los puntos de salida.<sup>31</sup>

En un sistema clásico de autorización de documentación migratoria, los servicios consulares cuentan para negar una visa con listados definidos sobre personas, entidades o documentos que descalifican una solicitud; es decir, una selección negativa. Ejemplos de estas listas son aquéllas sobre formas migratorias o pasaportes extraviados y robados, alertas migratorias internacionales, entre ellas los Green Notices de Interpol, o la lista consolidada del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, establecida en virtud de la resolución 1267 (1999), con respecto a Al Qaeda, talibanes y personas asociadas. Sin embargo, este método de exclusión no proporciona mayor inteligencia que la información general que ponen a disposición los listados, es decir, se basa en que de buena fe el solicitante está proporcionando su nombre y fecha de nacimiento real.

El uso de diversos sistemas de bases de datos con diferentes orígenes y fines tiene como propósito crear una “meta-base” de información con un conjunto considerable de registros. Sin embargo, cuanto más grande sea la cantidad de datos, mayor será la dificultad para mantenerlos ordenados, identificados y listos para acceder a ellos cuando necesiten ser analizados. La obligación de contar con procesos eficaces para disponer de in-

---

<sup>31</sup> Véase David Král, “Visa Policies of the European Union and the United States—Challenges for Transatlantic Partners”, *EUROPEUM Institute for European Policy*, septiembre de 2006, en <http://www.europeum.org/doc/pdf/855.pdf>.

formación útil ha llevado a la implementación de diversas técnicas de recuperación. Al contrario de los sistemas clásicos de exclusión, en un desarrollo de información positiva se involucra el uso de equipos de cómputo que realice operaciones algorítmicas sofisticadas para desarrollar búsquedas automáticas de patrones en grandes cantidades de información. Es necesario especificar que este proceso es tan eficiente como la información que sea alimentada en las bases de datos.

Un ejemplo del uso de información positiva es la minería de datos. De acuerdo con el Parlamento Europeo, el proceso de minería de datos es definido como “la extracción no trivial de información implícita, previamente desconocida y potencialmente útil”,<sup>32</sup> y puede ser aplicado de manera individual para el descubrimiento de conocimiento, que provee información explícita para la predicción de escenarios. En el posible uso de este proceso en la expedición de documentos consulares se debe establecer un amplio debate sobre las probables implicaciones éticas, legales y de privacidad de la información personal proporcionada por los solicitantes debido a que el uso de algoritmos permite obtener información que de muchas otras maneras no estaría disponible o visible a los usuarios de forma tan expedita y explícita. La diferencia entre el uso de equipo informático y de la minería de datos para la generación de reportes, en comparación con el proceso manual ejecutado por un funcionario consular, es el uso de herramientas adicionales como los agrupamientos de variables, la elaboración de modelos estadísticos o la generación de reglas de asociación.

Del resultado del proceso de la información (ya sea por cruzamientos de bases o por el uso de métodos de minería de

---

<sup>32</sup> Joanna Apap y Emilio De Capitani, *The European Parliament Civil Liberties, Justice and Home Affairs Committee (LIBE), Visit within the Framework of the EU-US Transatlantic Legislators' Dialogue 15-18 April 2007*, en <http://www.statewatch.org/news/2007/may/ep-libe-us-visit.pdf>.

datos) se deben generar reportes, tablas estadísticas, gráficas o mapas conceptuales que permitan la fácil identificación de modelos y relaciones entre los elementos para su análisis. La OIM explica que deberá poderse revelar la “recurrencia” de una dirección, por ejemplo, un tipo específico de persona, usando cierta documentación fraudulenta. La integración de los resultados debe proporcionar un panorama integral de las amenazas y riesgos. En este apartado, es importante añadir que la inteligencia tiene, entre sus misiones, ayudar a los Estados a alcanzar una ventaja comparativa en la toma de decisiones, proteger al Estado y sus ciudadanos a maximizar la seguridad, así como integrar la información para mejorar su entendimiento.<sup>33</sup>

## **Análisis y generación de inteligencia**

El análisis y la generación de inteligencia consiste en el proceso de evaluar y transformar los datos brutos en descripciones, explicaciones y juicios de valor. En lo que corresponde al área consular de documentación a extranjeros, el análisis de inteligencia debe ser útil para el cumplimiento de dos labores primordiales: la primera, enfocada a facilitar la decisión por parte del funcionario consular de expedir o no un documento; la segunda, dedicada a la elaboración de informes y resúmenes de la tendencia, patrón, frecuencia y probabilidad de los fenómenos migratorios.

En el proceso de expedición de documentación, una visa no debe ser otorgada al menos que exista suficiente información positiva analizada para establecer que la entrada del solicitante

---

<sup>33</sup> Gregory F. Treverton, Seth G. Jones *et al.*, *Toward a Theory of Intelligence. Workshop Report*. Santa Monica, California, RAND Corporation, 2006, en [http://www.rand.org/pubs/conf\\_proceedings/2006/RAND\\_CF219.pdf](http://www.rand.org/pubs/conf_proceedings/2006/RAND_CF219.pdf).



te no representa una amenaza a los intereses de la seguridad nacional.<sup>34</sup> Es por ello que en el proceso de generación de inteligencia, los informes deben estar sintetizados de tal manera que el analista pueda hacer predicciones, identificar huecos en la información, generar aprendizaje o explicar las causas de ciertos conjuntos de hechos y sus efectos. Respecto a la generación de informes, en la descripción que hace la OIM de los sistemas de inteligencia en la migración, se define al análisis como “la evaluación del fenómeno para entender su naturaleza, causas y efectos, aplicando una serie de conceptos definidos; por ejemplo, correlaciones, tendencias e incidentes críticos”, agregando que de esta manera, se “sustenta el procesamiento, interpretación e integración de información, con el fin de identificar hechos, plantear y responder preguntas y llegar a conclusiones”.<sup>35</sup>

En el análisis de inteligencia en temas de seguridad, se deben trazar estrategias específicas a partir de pequeñas piezas de información, así como encontrar líneas comunes entre datos heterogéneos. Si bien el análisis no significa la “predicción del futuro”, la identificación de información clave debe llevar a la interpretación de hechos actuales y sus probables consecuencias. Los informes referentes a correlaciones en documentación y riesgos pueden explicar cómo la emisión de visas a cierto perfil de extranjeros asociados a bandas de crimen transnacional logra explicar una interrelación en el crecimiento de criminalidad o robo de vehículos en los destinos a los que

---

<sup>34</sup> Lee Strickland y Jennifer Willard, “Re-Engineering the Immigration System: A Case for Data Mining and Information Assurance to Enhance Homeland Security. Part I: Identifying the Current Problems”, en *Bulletin of the American Society for Information Science and Technology*, vol. 29, núm. 1, octubre-noviembre de 2002, pp. 16-21, en [http://www.asis.org/Bulletin/Oct-02/strickland\\_willard\\_part\\_i.html](http://www.asis.org/Bulletin/Oct-02/strickland_willard_part_i.html).

<sup>35</sup> OIM, *Sistemas de Inteligencia de la Migración*, en <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/managing-migration/lang/es/pid/360>.

se dirigen. El establecimiento de frecuencias en el número de solicitantes de una nacionalidad o región puede evidenciar la existencia de una red de lavado de dinero. En otros casos, las variaciones en las frecuencias de viaje o destino pueden alertar sobre nuevas amenazas, como lo serían los cambios en las políticas migratorias de las naciones vecinas del país destino. Igualmente, en la presentación de documentación falsa se pueden establecer tendencias que lleven a mostrar la probabilidad de que un cierto grupo de solicitantes presente información inexacta y así descubrir redes de contrabando que lucren realizando movimientos irregulares de personas y vendiendo documentos apócrifos.

El uso del análisis para identificar riesgos debe servir para desarrollar e implementar planes específicos para cada representación. De acuerdo con las condiciones locales, se deben adaptar los procedimientos de entrevista, así como la admisión de ciertos documentos, dentro de los requisitos. En algunas regiones, el hecho de que el solicitante cuente con un título de propiedad inmobiliaria no siempre significa que el viajero tenga los recursos necesarios para solventar su estancia. Igualmente, tener visas o sellos migratorios de los países vecinos no establece necesariamente un arraigo al país de origen. La elaboración de reglas regionales ayuda a prevenir que aquellos solicitantes que representan amenazas tomen ventaja de lo cómodo que resulte cumplir con algún requisito y se abuse de ciertas características migratorias.

## **Difusión**

Mientras que para el solicitante, el producto final es la emisión del visado, para los consulados el documento no puede ser el fin del ciclo. La aplicación de inteligencia termina (y comien-

za nuevamente) cuando ésta es distribuida y puesta a disposición de diversas oficinas y autoridades con el fin de que sea aprovechada para la generación de nuevas políticas, cambios en legislaciones, toma de decisiones y mejoras en los procedimientos operativos.

Con la reserva que merece, la inteligencia debe ser compartida más allá de los titulares de misión y del personal directivo de las cancillerías. El personal que desde el comienzo del proceso atiende en ventanilla a los solicitantes, el empleado que realiza entrevistas, aquel que hace la captura de los documentos en los sistemas de manufactura de visa y el que realiza la verificación de información de la solicitudes no pueden realizar un trabajo de inteligencia si permanecen a ciegas, sin saber qué información clave están buscando y no se les involucra en la detección de amenazas particulares que podrían prevenirse desde su ámbito específico de trabajo.

## **Conclusiones**

El proceso de documentación a extranjeros representa dos tareas medulares: por un lado, facilitar los viajes legítimos sin complicar el proceso a los solicitantes de visa, así como identificar a aquellos que representan amenazas; por el otro, aprovechar el ciclo de inteligencia para generar información que sea de utilidad para la protección de la seguridad nacional. Vale la pena resaltar que el trabajo realizado en cada uno de los procesos no tiene valor alguno si la información obtenida no es considerada en los procesos de toma de decisiones.

Los productos de inteligencia deben responder las inquietudes planteadas en la etapa de planeación y dirección. Además, les corresponde detallar información sobre nuevos retos y amenazas. Cada día se generan nuevos desafíos a la seguridad

que requieren sistemas creativos de prevención y sólidas bases de información. Una ágil y positiva diseminación de la inteligencia se lleva a cabo a través de una estrecha colaboración interinstitucional entre representaciones diplomáticas, Cancillería y las diferentes agencias gubernamentales.

Es recomendable que exista una buena relación con las autoridades locales de la adscripción y con los pares de las representaciones de otros países para que, con ciertas condiciones de reserva, se pueda generar la obtención de inteligencia. La diseminación en vertical también permite adquirir una perspectiva más amplia de ciertas problemáticas a fin de conocer acciones globales o regionales de solución a las mismas, en las cuales se pueda participar o recibir beneficios.

Hacia el interior y desde las cancillerías, la difusión de información conviene que exista no sólo a nivel federal, sino también debe producirse inteligencia útil para los estados y autoridades locales. Los visitantes —legales o no— transitan o permanecen en ciudades, en las cuales se pueden realizar acciones de prevención y atención a fenómenos migratorios o a flujos de visitantes que puedan representar alguna amenaza. Un ejemplo de lo anterior es el involucramiento de ciudades fronterizas en las acciones de prevención de tráfico de migrantes o de contrabando de armas. La información debe fluir en ambas direcciones, explicando a los gobiernos locales la importancia de mantener informada a las cancillerías y a los servicios migratorios nacionales en caso de situaciones atípicas que merezcan atención.

Los análisis generados en el ciclo de inteligencia también pueden ser utilizados para la obtención de información que no esté intrínsecamente relacionada con la seguridad nacional. La generación de indicadores de desempeño, por ejemplo los relativos a los tiempos de trabajo y espera entre la recepción de la solicitud de documentación y la autorización para la emisión

de la visa, así como la cantidad de solicitudes recibidas por mes o por temporadas vacacionales, ayudan a mejorar la eficiencia del trabajo y la calidad de la atención.

El proceso de expedición de visas es una valiosa oportunidad para generar información útil para la seguridad nacional, así como para las áreas estratégicas tanto económica como política. Conocer los perfiles de los empresarios extranjeros interesados en viajar al país permite informar a las compañías nacionales sobre sectores potenciales para exportación, desarrollar nueva infraestructura, transferir tecnología, atraer inversión y generar empleos. Políticamente, estar al tanto de viajes privados de actores gubernamentales permite identificar “amigos” con simpatía natural hacia el país, que pueden ser aliados para estrechar lazos, firmar acuerdos y concluir exitosamente las gestiones que al Estado convengan. La aplicación total del ciclo de inteligencia en los procesos de documentación a extranjeros y el uso puntual de sus resultados deben entenderse como una necesidad y no como una tarea más que realizar.