



Aviso Legal

Libro

Título de la obra:

Las tecnologías biométricas en la migración latinoamericana: el caso de Chile, Colombia y México

Autor:

Neira Orjuela, Fernando

Forma sugerida de citar:

Neira, F. (2023). *Las tecnologías biométricas en la migración latinoamericana: el caso de Chile, Colombia y México*. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe; Ediciones Eón.

Datos del libro:

ISBN: e978-607-30-7731-6

Los derechos patrimoniales del libro pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este libro en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0 Internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2023 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>

Correo electrónico: cialc-sibiunam@dgb.unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- ✓ Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:

- ✓ Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- ✓ No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- ✓ Compartir igual: si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.



Las tecnologías biométricas en la migración latinoamericana: el caso de Chile, Colombia y México

Fernando Neira Orjuela



**Ediciones
Sociales**

**Las tecnologías biométricas
en la migración latinoamericana:
el caso de Chile, Colombia y México**

Las tecnologías biométricas en la migración latinoamericana: el caso de Chile, Colombia y México

Fernando Neira Orjuela



Este libro es producto del proyecto IN303220 "Las políticas de control fronterizo y el uso de programas biométricos: el caso de Brasil, Chile, Colombia y México", financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT-DGAPA-UNAM).

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

Nombres: Neira Orjuela, Fernando, autor.

Título: Las tecnologías biométricas en la migración latinoamericana : el caso de Chile, Colombia y México / Fernando Neira Orjuela.

Descripción: Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe : Ediciones Eón, 2023.

Identificadores: LIBRUNAM 2188737 (impreso) | LIBRUNAM 2196822 (libro electrónico) | ISBN (UNAM) (impreso) | ISBN (EÓN) (impreso) | ISBN (UNAM) (libro electrónico) | ISBN (EÓN) (libro electrónico).

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

Clasificación: LCC JV7398.N455 2023 (impreso) | LCC JV7398 (libro electrónico) | DDC 304.8098—dc23

Primera edición: 2023

© 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. © 2023 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, 8° piso, Ciudad Universitaria,
04510, México, Ciudad de México
Correo electrónico: cialc@unam.mx
<http://www.cialc.unam.mx>

ISBN: 978-607-30-7480-3 UNAM (Impreso)
ISBN: 978-607-30-7731-6 UNAM (PDF)
ISBN: 978-607-8732-90-6 EÓN (Impreso)
ISBN: 978-607-8732-97-5 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*

*A mi esposa y mi hijo,
quienes son mi fuerza...*

Índice

Introducción	11
Capítulo 1. Gestión y gobernanza de la migración:	
conceptualizaciones, instituciones y discursos de políticas	21
Introducción	21
¿Gestión, gobernanza o gobernabilidad de la migración?	22
Instituciones que controlan la migración	36
Las políticas de gestión migratoria	49
Capítulo 2. Biometría, protección de datos personales y leyes	67
Introducción	67
Un poco de historia e instrumentos internacionales	68
Marcos normativos y leyes internacionales	78
América Latina	83
a) Chile	88
b) Colombia	92
c) México	97
Capítulo 3. Técnicas biométricas en Chile, México	
y Colombia	111
Introducción	111
Chile	113
Colombia	120
México	138

Capítulo 4. Biometría, datos personales y derechos humanos:	
discusiones académicas	155
Introducción	155
Protección de datos y derechos humanos en Chile	159
Protección de datos y derechos humanos en Colombia	167
Protección de datos y derechos de las personas en México	176
Conclusiones	191
Bibliografía	203

INTRODUCCIÓN

Uno de los aspectos que han marcado el nuevo siglo es la generación e implementación de todo tipo de desarrollos tecnológicos. La biometría se encuentra en boga a nivel global en lo que a controles migratorios se refiere (Amoore, 2006; CHIEP II, 2013; Calleros, 2010; Harrison, 2005). En América Latina, recientemente, se han comenzado a implementar diversos programas biométricos, lo que ha determinado tener que replantear los conceptos de seguridad en una amplia gama de políticas públicas (Alba y Castillo, 2012; Artola, 2006; Castillo, 2000). Hay espacios, como el Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, Identidad y Estadísticas Vitales (CLARCIEV) o la Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado, que alientan la incorporación de la biometría en diversas áreas propiciando su inclusión en las agendas políticas de las instituciones de gobierno de la región (Santi, 2018). En algunos países de la región, su implementación se ha dado con frecuencias distintas, pues algunos Estados han sido más receptivos a la biometría, mientras que otros apenas han empezado a adoptar esta perspectiva.

El concepto *biometría* proviene de las palabras *bio* (vida) y *metría* (medida), es decir, busca medir e identificar algunas características propias de cada persona. El término general utilizado es para describir una

característica o un proceso (Kaspersky, 2019; Schindel, 2018; Tolosa y Giz, 2019). Hay dos elementos referenciales como característica, en donde se considera la composición biológica (anatómica y fisiológica), y de comportamiento medible, que puede ser utilizada para el reconocimiento automatizado (Homini, 2014).

Las técnicas biométricas más comúnmente implementadas o estudiadas incluyen huellas dactilares, rostro, iris, voz, firma y geometría de la mano. Muchas otras modalidades se están generando en distintas etapas de desarrollo y evolución (Rebekah, 2005; Gemalto, 2019). Para Fuenmayor (2014), existen dos modos fundamentales de funcionamiento para un sistema de reconocimiento basado en parámetros biométricos: de verificación y de identificación. En el primer caso, el usuario se identifica mediante un método típicamente no biométrico, como un código, PIN o tarjeta, y el sistema ha de comprobar (verificar) que la identidad proporcionada corresponde con la realidad. En el segundo caso, se trata de averiguar la identidad del sujeto buscando en una base de datos una representación de parámetros biométricos suficientemente aproximada.

A partir de los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, el control de la inmigración se ha convertido en un importante componente de los estados receptores o con población en tránsito. La mayoría de estos países sienten gran preocupación por la fragilidad de sus fronteras y han comenzado a establecer nuevas medidas para controlarlas.

Una muestra de ello es el desplazamiento del control fronterizo hacia el extranjero, alejado del punto de ingreso físico, lo que se ha vuelto una tendencia en nuestros días y en algunos países donde el fundamento importante es la utilización de la biometría (Moreno, 2005; Gemalto, 2019). Como parte de ese proceso, las nuevas regulaciones en países como Estados Unidos, por ejemplo, exigen a las aerolíneas proporcionar información anticipada sobre los pasajeros (incluyendo en el caso europeo información sobre tarjetas de crédito). Con ello se pretende tener el conocimiento y control del posible migrante antes que llegue a la frontera y, de ser necesario, su restricción para salir del país. Se busca, entonces, que el migrante no deseado no sólo no logre salir de su territorio, sino que, de lograr pasar, pueda ser identificado.

Ante la creciente implementación de lo que Juan Artola (2006) denomina la frontera electrónica, se crea así un sistema sofisticado de control migratorio integrado que combina la obtención temprana de información sobre pasajeros con nuevas tecnologías informáticas. Considera Artola que este “desplazamiento de la frontera” desempeña un papel importante en la preinspección de pasajeros por agentes aduanales y migratorios en el exterior, la designación de oficiales de enlace en aerolíneas, el establecimiento de oficiales migratorios en el exterior (en especial en países de origen de fuerte migración irregular), los acuerdos sobre información anticipada de pasajeros y el endurecimiento de las sanciones a líneas aéreas. Además de estas restricciones, se han generado otras sobre las cuales tenemos poco conocimiento en la región y en los países que son objetos de esta investigación, de lo cual es necesario indagar más. Siguiendo esta línea de preocupación planteada, un primer elemento para esta investigación fue conocer más de esas políticas de control fronterizo en la región, de los discursos y los programas de control migratorio que se han desarrollado.

Lo que ahora encontramos en el tema migratorio es lo que llama Amoore (2006) la desterritorialización de la frontera, la frontera portátil, es decir, que está en todas partes. Considera que la frontera biométrica es la frontera portátil por excelencia, realizada por aparatos móviles en el mismo momento en que se pasa por las fronteras internacionales y aeropuertos. Señala, asimismo, que la labor de la frontera biométrica es el trabajo de redefinición de la seguridad interna y externa, las que se incrustan en la figura del enemigo “adentro” que resulta ser la persona migrante. Un aspecto interesante del uso de la biometría en las fronteras –que señalan autores como Ross (2003)– es que la vigilancia se edifica sobre principios totalmente *a priori*, lo que supone una vez más la constitución de un sistema de clasificación de los movimientos en función de su presunta significación. Para el autor, coincidiendo con lo que ya hemos referido, lo que ocurre entonces, aún más que una globalización de los métodos de vigilancia, es una difusión del control fuera de los límites tradicionales y territoriales del ejercicio de la soberanía.

Por las características que presenta, la biometría ha tenido un gran uso en el control y la gestión de las fronteras. Al respecto, Ross (2003) señala que el ataque del 11 de septiembre se hubiera evitado si Estados Unidos de América hubiese recurrido a técnicas biométricas (huellas dactilares, rostro, iris, voz, firma y geometría de la mano) y a muchas otras modalidades que se están desarrollando en distintas etapas de desarrollo y evolución en la actualidad. Señala el autor que no es raro entonces que hoy exista un nexo muy fuerte entre la despolitización de los conflictos y la tecnificación de los procedimientos de seguridad pública, donde la biometría es el resultado de un nuevo recelo en las fronteras que incide en una visión diferente de su concepción y tratamiento. Estamos así ante unas nuevas realidades, emergentes dimensiones y problemas del control de fronteras para nuestra región que deben ser explicados, como se buscó hacer con este estudio.

Otro aspecto sobre el que llama la atención Ross (2003) es que, lejos de reforzar el papel de la frontera como límite espacial, el uso de la biometría contribuye tanto a “desmaterializar” como a “informalizar” a la frontera.¹ Al enlazar datos biométricos con bancos de datos informáticos, el Estado se dota de esa manera de los medios para descubrir grupos de individuos indeseables antes que alcancen materialmente la frontera. De esta manera, refiere, es que se da la implementación de los acuerdos intitulados *Smart borders* (diciembre de 2001), desde donde se generaliza el empleo de medidas biométricas de reconocimiento que constituyen así la base de una diferenciación entre el “extranjero bueno” (turista o comerciante) y el “malo” (terrorista o traficante). La biometría, de esta forma, se convierte en un mecanismo que no sólo controla, sino que además diferencia, excluye.

De esta manera, coincidimos con Moreno (2005, p. 151), para quien lo que está en juego es el individuo como simple cuerpo viviente y la especie humana en tanto población susceptible de ser analizada, des-

¹ El autor habla de desmaterializar, haciendo alusión al abandono gradual del uso de documentos y de informalizar para señalar los aumentos de información de las personas.

crita y regulada por estrategias y tácticas de economía política o por dispositivos de seguridad.

Por lo sustentado líneas atrás, se consideró importante para este trabajo ahondar en la forma en que se ha redefinido la seguridad fronteriza, cuáles son los nuevos discursos, las nuevas prácticas, las nuevas tecnologías de control, así como sus efectos en la protección de datos.

En esta discusión sobre la importancia de la biometría en la migración, hay que retomar también lo planteado por el filósofo Giorgio Agamben (2006) respecto a que, en las sociedades de control, la relación normal del Estado con los ciudadanos es biométrica, es decir, de sospecha generalizada: todos somos criminales en potencia que vivimos en un Estado de excepción permanente que está haciendo desaparecer la distinción entre la esfera pública y la privada. Para este autor, ante la condición de excepcionalidad, el Estado de derecho es desplazado cotidianamente por la excepción, y la violencia pública del Estado queda libre de toda atadura legal. Y es precisamente el papel que tienen los marcos jurídicos en la protección de datos, de las personas y sus derechos, otro de los aspectos sobre los que se hizo necesario indagar en esta investigación.

En la medida en que los sistemas biométricos se emplean para identificar, verificar y clasificar la identidad de una persona basándose en características físicas o del comportamiento almacenado en redes informáticas, hay diversas posiciones a favor y en contra de su uso. Las razones que suelen aducirse a favor de la adopción de sistemas biométricos son el control de fronteras, la protección contra la falsificación de documentos y la usurpación de la identidad; el rastreo de inmigrantes indocumentados y delincuentes sospechosos, así como la prevención del terrorismo (Agamben, 2006; Bhabha, 1994; Gastón, 2014; Gallego, 2013; Neira, 2015; Patterson, 2018). De los beneficios también da cuenta Rebekah (2005), para quien la biometría incluso podría contribuir a reducir la discriminación. Y es que parte de la idea de que, mediante la automatización de los controles de identidad y el aumento de la confianza en la seguridad fronteriza y los controles de inmigración, se reducen los mitos y estereotipos asociados con los migrantes y solicitantes de asilo. Con la biometría, sostiene, los solicitantes de asi-

lo serían capaces de proporcionar evidencia creíble e inmutable de su reclamo, y los traficantes se verían obstaculizados en sus intentos de utilizar identidades falsas. En este mismo sentido, Ross (2003) señala que los sistemas de biometría prometen formas más fiables de identificar y verificar el estado de un inmigrante para seguirle mejor el rastro. Además, los defensores del sector biométrico no dudan en afirmar que se podrán salvar vidas, encontrar a niños desaparecidos y detener a terroristas.

En un contexto de inseguridad como el que prevalece en nuestros tiempos, no se puede desconocer que la biometría les permite a los gobiernos establecer criterios estables de identificación de personas sospechosas.

Por otra parte, están quienes generan críticas y oposición hacia estas tecnologías. Périès y Chardel (2009) consideran problemático que las medidas de control y de vigilancia, en el marco de la técnica, se vuelven permanentes. La relación con la vigilancia induce, por tanto, a la amenaza, lo que determina una intervención de las fuerzas coactivas y coercitivas que pierden desde entonces su mediación: ellas son inmediatas. Hay quienes consideran que la naturaleza de la vigilancia del movimiento global de los cuerpos “crea un *apparatus* comunicacional sin diálogo posible entre el vigilante y el vigilado, que incluye hasta sus comportamientos lingüísticos –desde el lenguaje corporal hasta el ADN– o sus formas de vestir. Aunque desde los gobiernos se hable del plus en seguridad que ofrecen los documentos de identidad de nueva generación, no existen investigaciones serias que demuestren cómo un documento inteligente puede prevenir un atentado terrorista” (Velez, 2011, pp. 194-195).

Otro argumento planteado se refiere a que se está quitando el derecho a la privacidad. En ese sentido, Périès y Chardel (2009) consideran fundamental el “derecho al secreto” y enfatizan, a su vez, en que la aceptabilidad de los dispositivos de control está siempre más o menos ligada a un nivel de discurso, a veces, lleno de verdaderas perversiones semánticas. Recalcan en el hecho que ningún desarrollo tecnológico es realmente independiente de un imaginario instituido.

Los principales cuestionamientos tienen que ver con seguridad, con la afectación en los flujos migratorios y en materia de derechos humanos. También hay temores asociados a la discriminación en la medida en que se clasifica a los seres humanos, la afectación al derecho a la privacidad y lo que tiene que ver con la protección de dichos datos, por lo cual no es raro que se tienda a estigmatizar a ciertos grupos étnicos o a ciertos países. Tales reclamos y precauciones, con el uso de estas tecnologías biométricas, hicieron necesario indagar todas las discusiones que, desde la academia, se daban a favor o en contra del uso de estas tecnologías para la migración en la región.

La presente investigación surge, así, ante la necesidad de dar respuestas a muchas preguntas que se han generado en esta relación entre biometría, migración y protección de datos. Entre otras cosas, ¿cómo ha sido la aplicación de tecnologías para el control de las fronteras latinoamericanas en general y en tres países en particular? ¿Qué técnicas y programas se han desarrollado? ¿Cuál ha sido el efecto en políticas migratorias y normativas? ¿Cuáles son las discusiones académicas que generan? ¿Cómo incide el tema de la protección de datos en los derechos de las personas?

Otro elemento determinante a favor de la presente investigación cuando se inició hace tres años, es que el tema del uso de la biometría para el control migratorio estaba muy poco trabajado desde la academia y eran escasos los trabajos que abordaban esta relación. Esto lo pude constatar ya que, en 2015 interesado en el tema, escribí el artículo “Biometría y control migratorio en América Latina” en la revista *Cuadernos de H Ideas* del Laboratorio de Estudios en Comunicación, Política y Sociedad de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata (2015). Y es que, al hacer una búsqueda de estudios que abordaran esta relación, sólo se encontraron artículos que aludían al tema, pero que no hacían un análisis en profundidad. Quizá el más completo fue uno de Argentina: “Biometría y vigilancia social en Sudamérica: Argentina como laboratorio regional de control migratorio”, donde Silvana Santi Pereyra presenta los efectos que esta tecnología ha tenido en el control migratorio de dicho

país. Luego se publicaron otros documentos, pero sin abordar a fondo la temática planteada por nuestra investigación.

Un primer reto fue definir los países de análisis para el estudio. Para ello, tomando como referencia la bibliografía consultada para el artículo referido que se hizo años atrás, la estrategia que se adoptó fue hacer una búsqueda exhaustiva en internet. Un primer criterio de selección que se tomó fue trabajar con aquellos países sobre los que se encontró más información; por otro lado, se buscó que fueran los países que más han avanzado en la aplicación de estas tecnologías y que tuviesen altos flujos migratorios. A partir de estos elementos, se escogió a Chile, Colombia y México.

De esta manera, el objetivo general que se buscó con la investigación realizada fue describir las discusiones, los marcos jurídicos y el uso de programas biométricos en tres países latinoamericanos, para determinar sus logros y limitaciones en la protección de los datos personales, así como en los derechos humanos. Este objetivo se desagregó en los siguientes puntos específicos: hacer una presentación de la literatura existente para mostrar las discusiones que se han dado sobre los conceptos como gestión, gobernanza y gobernabilidad, las instituciones involucradas, así como las políticas implementadas, para ver su incidencia en el surgimiento de programas de control fronterizo y de desarrollo de tecnologías como la biometría; presentar los elementos jurídicos que tiene la implementación de tecnologías como la biometría en lo relacionado con la protección de datos personales, para conocer los alcances y limitaciones normativas; describir los programas biométricos que se han implementado entre los tres países de referencia en relación con la biometría y la migración; y, finalmente, mostrar las discusiones académicas sobre la relación de biometría, la protección de datos y los derechos de las personas migrantes.

Para llevar a cabo la presente investigación, se partió de la hipótesis de que si bien es cierto que el desarrollo y la implementación de las técnicas biométricas para el control de las fronteras han generado ventajas para los gobiernos receptores de migrantes, así como en el control de los que buscan atravesar las fronteras de forma indocumentada, dichas tecnologías se han implementado sin un marco normativo claro en

materia de protección de datos y con serias limitaciones de los derechos fundamentales de las personas migrantes.

Éste fue un estudio de carácter exploratorio para el cual se hizo una revisión bibliográfica exhaustiva de todas aquellas fuentes primarias y secundarias que podían aportar información sobre las problemáticas abordadas para cada uno de los países objeto de estudio. Se conformó una base de datos de más de 400 documentos, la cual también se puede considerar otro aporte de este estudio, que además se usó para darle sustento a los argumentos planteados.

De esta manera, el libro quedó estructurado en cuatro capítulos distribuidos de la siguiente forma: el primero organizado en tres partes: en un primer momento se presentan las discusiones relacionadas con los conceptos de gestión migratoria, gobernanza y gobernabilidad; en un segundo apartado se da cuenta de las instituciones que controlan la migración; y en la tercera y última parte se aborda lo relacionado con los discursos de políticas, los programas y las acciones emprendidas en materia migratoria.

El segundo capítulo está dividido también en tres apartados: en el primero se da cuenta de los orígenes y el desarrollo de la protección de datos personales en el mundo; el segundo se refiere al tema en América Latina; y finalmente el tercero presenta la regulación jurídica de la protección de datos personales en los países de referencia.

El tercer capítulo, que da cuenta de los programas biométricos en Chile, México y Colombia, comprende tres partes desarrolladas en función de cada uno de los países.

Por último, el cuarto capítulo también está organizado tomando como referencia cada uno de los tres países, y presenta las discusiones académicas relacionadas sobre la biometría, los datos personales y los derechos humanos.

Finalmente, quiero agradecer todo el apoyo para que este libro fuera posible a la Dirección General de Apoyo al Personal Académico, cuyo proyecto IN303220 “Las políticas de control fronterizo y el uso de programas biométricos: el caso de Brasil, Chile, Colombia y México”, fue financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT-DGAPA-UNAM).

CAPÍTULO 1

GESTIÓN Y GOBERNANZA

DE LA MIGRACIÓN: CONCEPTUALIZACIONES, INSTITUCIONES Y DISCURSOS DE POLÍTICAS

INTRODUCCIÓN

Desde hace décadas, la migración se ha convertido en uno de los principales retos para los países receptores y expulsores de población, situación que, sin duda, continuará en el resto del siglo XXI. Ello debido a que los flujos migratorios seguirán siendo uno de los temas políticos, socioeconómicos y humanitarios de mayor relevancia en las agendas de todos los países. Es con la migración irregular y su notable crecimiento desde los años noventa, que se nutrieron las posiciones y los debates políticos, ocasionando un mayor interés por discutir y controlar las fronteras.

Se ha generado una serie de intentos académicos encaminados a evaluar y comparar las políticas migratorias, así como a sistematizar las acciones que los países han emprendido en su deseo de controlar los flujos migratorios, en particular los de carácter irregular (León, 2020; Pécout y De Guchteneire, 2005; Perelló, 2018). En la medida en que en las tres últimas décadas se dio una transformación significativa en la dinámica migratoria, así como en materia legislativa, hemos visto que términos como *gestión*, *gobernanza*, *governabilidad*, *eficacia*, *eficiencia*, *maximización de costos y beneficios*, entre otros, articulan parte

del lenguaje con el que no sólo políticos y empresarios, sino también la academia, se expresan en relación con las migraciones y los migrantes (Estupiñán, 2013).

Es ese contexto el que ha determinado un creciente interés en las cuestiones migratorias en los diferentes gobiernos, al punto que, desde las Naciones Unidas, se trabajó intensamente para lograr lo que hoy conocemos como el Pacto Mundial de las Migraciones (PMM), que se supone es el marco jurídico internacional para el manejo de la migración regular, segura y ordenada. Pacto que ha sido asumido en el ámbito general con beneplácito y sin mayores cuestionamientos.

Y es que uno de los dilemas más importantes de los gobiernos ha sido avanzar hacia Estados más eficaces en este asunto, y con ello promover acciones y políticas más efectivas, lo cual genera la preocupación de muchos actores sociales y políticos por la vulnerabilidad de los derechos humanos de los migrantes ante el aumento de los mecanismos de seguridad y control fronterizo.

En este sentido, el objetivo del presente capítulo es hacer una presentación de la literatura existente para mostrar las discusiones que se han dado sobre conceptos como *gestión*, *gobernanza* y *governabilidad*, las instituciones involucradas, así como las discusiones de políticas para ver su incidencia en el surgimiento de programas de control fronterizo y de desarrollo de tecnologías como la biometría. Para este fin, el documento se encuentra organizado en tres partes de la siguiente manera: en un primer momento, se presentan las discusiones relacionadas con los conceptos de *gestión migratoria*, *gobernanza* y *governabilidad*; después, se da cuenta de las instituciones que controlan la migración; por último, se aborda lo relacionado con los discursos de políticas emprendidas en materia migratoria.

¿GESTIÓN, GOBERNANZA O GOVERNABILIDAD DE LA MIGRACIÓN?

Después de la Segunda Guerra Mundial, comienza el interés en el manejo de la migración y sus relaciones internacionales. En cuanto a la

idea de la gestión migratoria, ésta emerge en la época posterior al fin de la Guerra Fría, cuando la migración tenía el potencial de generar una verdadera crisis y era necesario un régimen global y holístico de reglas y normas para enfrentarla exitosamente (Kron, 2011, p. 58). En ese mismo sentido, debe señalarse que estos nuevos discursos migratorios se insertan en el fenómeno de la globalización, llamando la atención sobre algunos de los posibles problemas que se ocasionan (Jerrems, 2012; Ramos, 2016). Sin embargo, “la imagen de la migración que allí aparece reflejada es la percepción de los migrantes como socialmente perturbadores y como una amenaza para el bienestar y la seguridad de los Estados receptores, lo que va a dominar las políticas de inmigración de los países ricos en la era posterior a la Guerra Fría” (Kalm, 2010, p. 35).

Desde la década de los setenta y, específicamente, para los años ochenta y noventa, ante los cambios sociales, políticos y económicos que experimentó el mundo en general y la región latinoamericana en particular, los flujos migratorios fueron creciendo, y con ello sus causas, composición, comportamiento¹ y densidad, lo que obligó a los Estados a redefinir su concepción del manejo de la migración (Alvites, 2019; Pécoud, 2018; Stang, 2016). Es así como aparecen conceptos como el de *gestión (management)*, *gobernanza (governance)* y *gobernabilidad*, de los cuales diversos autores han discutido (Guild y Grand, 2017; Kooiman, 2005; Rhodes, 2007; Sánchez, 2012; Serna, 2010).

Comencemos con un necesario recuento de los discursos que hay detrás de estos conceptos. En primer término, está el de *gestión*, que toma

¹ En este contexto se van a presentar situaciones como “la proliferación de nuevos flujos migratorios, el incremento de espacios transmigratorios o migraciones forzosas no tradicionales. La proliferación de nuevos flujos migratorios se inscribe en las consecuencias del modelo de globalización instalado que, por sus características asimétricas, monopólicas y excluyentes, ha profundizado la brecha económico-social entre los países y dentro de algunos países que se han transformado en grandes expulsores de población” (Mármora, 2010, p. 73).

fuerza en Estados Unidos e Inglaterra hacia finales de los años setenta y se consolida a lo largo de la década de los ochenta. Este concepto fue adoptado por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante OCDE) y diseminado por el resto del mundo gracias a los programas y las recomendaciones de los principales organismos internacionales (BM, FMI, BID, OIM, ONU), quienes, para ese entonces, tenían como centro de discusión la idea de la gestión, pensada desde lo que sería el “buen gobierno” (Estupiñán, 2013, p. 8).

Una buena definición es la planteada por Kalm (2010), quien concibe la gestión de la migración como:

[...] una racionalidad política, como un discurso específico, aunque no necesariamente homogéneo, sobre cómo gobernar un campo en particular. La gestión de la migración se basa, según ella, en un conocimiento específico sobre el objeto de gobierno (es decir, migración), que establece roles apropiados para las autoridades y define los objetivos gubernamentales (p. 23).

Para esta autora, dicho concepto funciona como “un discurso estándar, con nociones que sirven como conceptos y campos de actividades predefinidos, y se utilizan por diferentes actores en diferentes regiones” (Geiger y Péroud, 2010, p. 18). Un supuesto de la gestión migratoria que se da aquí es que busca convertir la migración internacional en un proceso más ordenado, manejable y previsible tanto de los flujos considerados beneficiosos como de los no deseados.

La “gestión internacional de la migración” (*international migration management*) constituye cada vez más un marco predominante de discursos y prácticas que pretenden “optimizar” el impacto de la migración internacional por medio de la creación de un nuevo régimen global de regulaciones y normas para la gobernanza de la movilidad transfronteriza. Asociado a ello, ha habido un cambio de paradigma en la noción de migración y de control de fronteras, desde una visión que pretendía detener o coaccionar a las personas y cerrar las fronteras, la cual era predo-

minante en los países metropolitanos en los años 1990, a otra orientada a “ordenar” los movimientos migratorios, según la cual “se conduce” a las personas y se “gobierna” la permeabilidad de las fronteras (Kron, 2011, p. 54).

Desde esta perspectiva, gestionar es, entonces, ordenar y controlar a las personas para gobernar las fronteras. A pesar de la popularidad que alcanzó rápidamente la noción de gestión de la migración, hay quienes consideran que no se ha tratado el debate suficientemente, ya que casi no ha habido intentos por comprender a qué se refiere realmente dicho concepto, debido a que, de acuerdo con Geiger y Pécout (2010), la literatura fue producida por “instituciones que promovían la gestión de la migración o por personas que trabajan en estrecha asociación con estas organizaciones, lo que dejó poco espacio para el pensamiento independiente” (p. 1). Visto el concepto, éste nace desde marcos institucionales internacionales que tienen clara su funcionalidad como elemento general de gestión de la migración, de la externalización del control.

Los estudiosos críticos de la migración definen como “externalización” al desplazamiento del control de las fronteras y de sus tecnologías más allá de los bordes territoriales de los espacios políticamente unificados bajo ese término, y al uso de bases de datos digitales para controlar a la población migrante (Mezzadra y Neilson, 2017, 2002).

Desde la mirada de estos autores, la gestión de la migración se refiere entonces al menos a tres aspectos diferentes:

Primero, es una noción que es promovida por los actores para conceptualizar y justificar su interés en el campo migratorio. Esto apunta al papel que juegan las agencias internacionales y a la importancia de sus estrategias y funcionamiento. En segundo lugar, la gestión de la migración se refiere a una serie de prácticas que ahora son parte de las políticas migratorias y que, a menudo, son realizadas por las instituciones que promueven esta noción. Y tercero, la gestión de la migración se basa en un conjunto de discursos y en nuevas narrativas sobre lo que es la migración y cómo debe abordarse (Geiger y Pécout, 2010, pp. 1-2).

Un elemento importante de esta triple característica es que dicha relación debe ser vista como algo complejo, en donde quienes promueven el concepto, sus discursos, sus prácticas, lo hacen desde sus intereses, no desde de las personas que migran, pero hablan, o pretenden hacerlo a nombre de ellas.

Al respecto, varios autores coinciden en señalar a Bimal Gosh como el primero que elaboró la noción de gestión en 1993, siguiendo las solicitudes de la Comisión de Gobernanza Global de la ONU y el gobierno de Suecia (Domenech, 2007; Estupiñán, 2013; Ferrero, 2017; Kron, 2011). Ghosh fue, entonces, quien propuso un modelo de tres pilares:

El primero era reunir y posiblemente armonizar las políticas e intereses de todos los Estados preocupados por la migración; el segundo era un nuevo acuerdo marco internacional sobre movilidad y migración global. Finalmente, el tercero, se refería al papel de actores distintos de los gobiernos, incluidas organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, empresas privadas y paneles de expertos, que iban a ser más influyentes en la formulación de políticas y actividades en la migración, por lo tanto, deberían armonizarse mejor (Geiger y Pécout, 2010, p. 3).

Para Bimal Ghosh, la gestión es una tercera vía instalada entre los libertarios y los controladores, o sea, entre quienes piden migración sin fronteras y los que piden fronteras reguladas. Por eso opta por gestión y no por control, dado que para él la primera expresa de mejor forma la conjunción y/o armonización entre los dos extremos (Estupiñán, 2013, p. 10). Cabe aclarar que ello, sin embargo, no excluye al segundo en forma y fondo, sólo lo disimula.

Estas concepciones del control de la migración tienen la importancia de que es un amplio marco explicativo en donde se pueden incluir y cohesionar diferentes visiones de la misma, facilitando así también la cooperación entre los discursos, los actores, que deciden, desde una idea común de gestionar, que no es otra cosa que organizar, controlar y gobernar la migración.

Con un concepto como el de *gestión*, la principal preocupación es cómo asegurar sus efectos mutuamente beneficiosos, por lo que Kalm (2010) los relaciona con “diseñar programas de migración adecuados, crear foros idóneos para la consulta y la cooperación, así como lograr la combinación correcta de incentivos y control” (p. 22). Para esta autora, la gestión de la migración se comporta como una “racionalidad política”, es decir, como un discurso específico, aunque no necesariamente homogéneo, sobre cómo gobernar un campo en particular. La gestión se basa, entonces, según Kalm, en “un conocimiento específico sobre el objeto de gobierno (es decir, migración), a la vez que establece roles apropiados para las autoridades y define los objetivos gubernamentales” (p. 23).

Pero estas funcionalidades de la gestión migratoria que se plantean son favorables al orden dominante y, en particular, a la mayoría de países occidentales industrializados (Arango, 2017; Magliano y Romano, 2009; Stang, 2016). De lo que se trata, entonces, es de controlar la migración para que se adecue y favorezca el modelo de economía mundial.

No podemos entender estas discusiones si no tenemos presente que la globalización es un determinante de las relaciones no sólo económicas, sino políticas y sociales que marcaron el mundo desde los años ochenta, que necesitaba de las libertades individuales para el funcionamiento de los procesos económicos y sociales (entre ellos, obviamente, el de migrar). Ahí es que “comienza a promoverse, más que a garantizar, la libertad como un principio abstracto, lo que significó que dichas libertades liberales estarían ahora condicionadas al desarrollo y al despliegue de sistemas avanzados para supervisar la gestión de estas libertades” (Kalm, 2010, pp. 30-31).

Al respecto, hay que considerar lo que dice Domenech (2008), que la perspectiva de gestión de las migraciones está apoyada en la lógica costo-beneficio que reconoce la imposibilidad de controlar “eficazmente” (en el sentido de “restricción total”) los flujos migratorios, especialmente aquellos de carácter “irregular”. De esta forma, los migrantes, refiere, son clasificados sobre la base de una supuesta (in)utilidad, es-

tableciendo una serie de “ventajas” o “beneficios” y “desventajas” o “perjuicios” (no sólo económicos) de la inmigración² (p. 58). El mundo de la gestión, según su parecer, piensa en negocios, en los beneficios de la economía y, por ende, la migración queda supeditada a su servicio. El concepto de gestión es, entonces, la mejor manera de buscar este bienestar.

En lo que se refiere a la noción de *gobernanza* y su incidencia en el campo de las migraciones, este concepto tiene como antecedente principal la Comisión sobre Gobernanza Global (1993/94), en la que también tiene injerencia Ghosh (Estupiñán, 2013). Desde esta Comisión, se definió la gobernanza como la suma de las diversas formas en que los individuos y las instituciones, lo público y lo privado, resuelven sus asuntos comunes (Barbosa y Dadalto, 2018; Marteles, 2009; Pécout, 2018). Es considerado un proceso continuo a través del cual tanto lo conflictivo como los diversos intereses pueden ser ajustados para dar paso a una acción cooperativa (Estupiñán, 2013, p. 10). Debe tenerse presente que tanto gobernanza [*governance*] como gestión [*management*] se incorporaron al campo de las migraciones internacionales en la década de los noventa (Alvites, 2019; Pécout, 2018; Serna, 2010). Sin embargo, cada uno de estos conceptos mantiene diferencias de forma y fondo.

Si bien se ha dado la coexistencia de los conceptos *gestión* y *gobernanza*, se aprecian diferencias entre los mismos. La gobernanza, en principio, es un término utilizado para designar las diversas funciones

² Para el autor, desde esta perspectiva, se clasifican los flujos migratorios “en ‘deseables’ y ‘no deseables’ en nombre del ‘desarrollo’, de acuerdo con su carácter ordenado/desordenado, voluntario/forzoso y reducido/masivo. Así, la imagen del inmigrante queda signada por una visión dualista que lo concibe en términos negativos o positivos, ya sea atribuyéndole la responsabilidad de los problemas sociales o económicos, ya sea rescatando su contribución al crecimiento económico o su aporte al enriquecimiento cultural. Es decir, ambas posturas, tanto la que imagina la migración como ‘problema’ como aquella que la concibe como ‘oportunidad’, promueven la idea según la cual la presencia es legítima en tanto sea una contribución o ilegítima en tanto sea un problema” (Domenech, 2008, p. 67).

gubernamentales relacionadas con la cuestión migratoria y el sistema nacional que se encarga, en forma ordenada, del ingreso y la presencia de extranjeros dentro de los límites de un Estado, y de la protección de los refugiados y otras personas que requieren protección. La gestión, por su parte, se refiere específicamente al manejo de los flujos autorizados de hombres de negocios, turistas, migrantes y refugiados, y de la detección y prevención de la entrada ilegal³ de extranjeros en un Estado determinado (Estupiñán, 2013, p. 12). En esta misma línea, Kalm señalaba que,

[...] mientras la gobernanza de la población ha sido durante mucho tiempo un proceso nacional, la gestión de la migración contiene elementos que apuntan a la gobernanza de la población mundial, que está en línea con una época neoliberal y globalizadora caracterizada por la necesidad de movilidad humana (Geiger y Pécoud, 2010, p. 18).

Desde esa óptica amplia de la movilidad, para Estupiñán (2013) tanto la gestión como la gobernanza de las migraciones son mecanismos que sirven para controlar y maximizar la rentabilidad de la mano de obra proveniente (especialmente) del sur globalizado (p. 10). En este mismo sentido coincide Fabian Georgi (2010), para quien “la gestión de la migración beneficia principalmente a las fuerzas hegemónicas en los

³ Para Domenech, la denominada migración “ilegal” “no es un fenómeno social dado, fijo o independiente, sino un constructo producido social, política y legalmente. El problema social que constituye la migración para la sociedad de recepción –incluido el Estado– es independiente de esa realidad fenoménica y posee determinadas condiciones sociales de posibilidad. El Estado, como plantea Sayad, es el lugar principal donde la inmigración es construida como problema. Es a través del trabajo de creación del Estado y de sus diversos agentes e instituciones que el inmigrante/inmigrado pasa a existir socialmente. Uno de los modos en que se define su existencia y adquiere entidad se produce a partir de su configuración como problema y los problemas que aparecen asociados a la inmigración, un problema medular que revela otros problemas, un problema en relación con el cual los otros problemas no son más que asuntos secundarios” (Domenech, 2017, p. 32).

principales Estados donantes, en su mayoría países occidentales industrializados” (p. 66). Mirados en su conjunto, la gestión y gobernanza, no sólo son dos conceptos amplios e interrelacionados, sino que han sido considerados dos técnicas enmascaradas de seguridad y control (Domenech, 2007; Geiger y Péroud, 2010; Kalm, 2010). Se puede señalar, entonces, que existen diferencias sutiles en donde un concepto como el de gestión tiende a estar articulado a contextos nacionales y los mecanismos de control de quienes llegan y, el de gobernanza, vinculado al ámbito bilateral y multilateral de las formas como los gobiernos operan para controlar migrantes.

En el caso de nuestro tercer concepto, el de *governabilidad*, Estupiñán (2013) considera que en este ejercicio comparativo de definiciones la instalación en la agenda de la gestión y gobernanza migratoria en la región se da a partir de un concepto más general como el de gobernabilidad, que articula dos componentes en un mismo modelo. Para esta autora:

Queda claro que la meta es regulación y contención de la migración. No es necesario que los términos sean explícitos, pues éstos componen una cadena semántica que vincula las mismas formas operacionales: planes de acción, metas, objetivos, estrategias, proyectos, y sus correlativos: implementación, seguimiento, evaluación, como sus exigencias: eficacia, eficiencia, proactividad, y prácticas subjetivas específicas: liderazgo, emprendimiento, y un largo etcétera (Estupiñán, 2013, p. 18).

Domenech, por su parte, agrega a lo anterior que no ve que existan diferencias sustantivas con la gestión y la gobernanza; considera la perspectiva de la gobernabilidad migratoria una forma ideológica concreta que adopta la visión de Estado en materia de migraciones internacionales. En este sentido, sugiere que su influencia ha sido decisiva en la estructuración de ciertas ideas y prácticas estatales destinadas a regular la inmigración y, en particular, la llamada “inmigración irregular”. La gobernabilidad, entonces, se atribuye una intencionalidad operativa, dependiendo de los intereses del momento de un gobierno.

Es un concepto que especifica una forma de actuar según condiciones socioeconómicas y políticas de los países que la implementan.

Bajo la cobertura ideológica de esta nueva perspectiva técnico-política, se desarrolla una política de control con rostro humano: amparado en el discurso de los derechos humanos para obtener la legitimidad necesaria en su instrumentación. El control sobre la inmigración irregular desplaza (no elimina) formas restrictivas o coercitivas, pero no con el propósito de hacer efectivos los derechos humanos de los inmigrantes, sino para obtener mayores resultados en la administración eficaz de los flujos migratorios (Domenech, 2011, p. 121).

Para este autor, entonces, la gobernabilidad migratoria no es un camino diferente al de la securitización⁴ de la migración, sino que las dos funcionan de forma interdependiente. De ahí que, con la perspectiva de la gobernabilidad migratoria, no se propone un esquema de control basado en el aumento de las restricciones (al menos no como principio), sino un modo de regulación que permita conducir, direccionar, canalizar los flujos migratorios. Por eso las recomendaciones a los Estados para implementar programas gubernamentales que eviten

⁴ En los últimos años, “el término ‘securitización’ adquirió un lugar destacado en la investigación académica sobre la migración, a partir del cruce entre distintas especialidades como los estudios migratorios y los estudios de la seguridad y la incidencia de la criminología crítica en el estudio de la migración (más específicamente, la corriente ‘crimmigration’). Como sucede con los demás tópicos que hemos visto, la discusión acerca de la securitización de la migración se inscribe en las extraordinarias transformaciones acontecidas a nivel mundial con el final de la Guerra Fría; en particular, está relacionada con el fortalecimiento o endurecimiento de los controles migratorios y fronterizos en países como los Estados Unidos o en formaciones supraestatales como la Unión Europea. A grandes rasgos, se pueden reconocer dos maneras diferentes de comprender la noción de securitización de la inmigración: una está muy asociada a la noción de “criminalización” de la inmigración y enfatiza aquellos procesos, mecanismos y prácticas estatales de coacción, mientras que la otra abre su mirada a una multiplicidad de actores y prácticas de seguridad” (Domenech, 2017, p. 36).

las “migraciones irregulares” y busquen modos alternativos a las medidas restrictivas para enfrentarlas, entre ellas, la promoción de programas de regularización migratoria (Domenech, 2011, p. 132). No es tanto un tema de formas, sino de fondo, porque finalmente se busca controlar al migrante, a la migración misma, desde los intereses del Estado y, como ya referimos líneas atrás, de la economía.

Otro autor que hay que incorporar en esta discusión es Mármora (2010), quien señala que hay una crisis de gobernabilidad migratoria, ya que los Estados no cuentan con respuestas institucionalizadas ante los nuevos retos. Por esta razón, el autor distingue al menos tres modelos de gobernabilidad migratoria que pueden adquirir diversos matices y contradicciones en la práctica:

- a) el modelo de “securitización” que tiene como eje de las políticas migratorias el de la seguridad nacional, social cultural y laboral del país receptor. Las políticas migratorias se diseñan como parte de la seguridad nacional y con base en la doctrina que la sustenta. En éstas, básicamente, el migrante es visto como una amenaza a la seguridad nacional; la irregularidad es sinónimo de ilegalidad, criminalizando a este tipo de población;
- b) el modelo de los “beneficios compartidos” parte del principio de que las migraciones pueden proporcionar beneficios tanto a los países de origen como de recepción, siempre que sean ordenadas y regulares;
- c) el modelo “del desarrollo humano” parte de una posición ética que considera los derechos de la persona migrante como el centro de toda política migratoria. Rechaza la inclusión de las políticas migratorias dentro de la órbita de las políticas de seguridad y mantiene la posición del derecho a la libre circulación, residencia, retorno y justicia social para las personas migrantes (Mármora, 2010, p. 76).

El autor habla de la gobernabilidad migratoria de “beneficios compartidos”, considerando “que ésta se adhiere a la hipótesis de la ‘paradoja de movimientos’, la cual plantea una paradoja entre la libre movilidad de factores tales como capitales, bienes y tecnologías, mientras las personas estarían limitadas por distintas restricciones” (Mármora,

2010, p. 78). En su explicación, Mármora enfatiza en el vínculo de securitización, gobernabilidad, irregularidad, que también han referido otras fuentes (Farah-Gebara, 2017; Languasco, 2020; Magliano, 2011; Treviño, 2016).

Un enfoque alternativo a esa discusión de la gestión, la gobernanza y la gobernabilidad de la migración que ha prevalecido en la región es el que está sustentado en *los derechos de los migrantes*, que parte desde una posición ética, considerando que los derechos de las personas migrantes deberían estar en el centro de toda política migratoria. Entre otras cosas, rechaza la inclusión de las políticas migratorias dentro de la órbita de las políticas de seguridad y mantiene la posición del derecho a la libre circulación, residencia, retorno y justicia social para las personas migrantes, irregulares o no.

Este modelo no acepta el calificativo de “ilegal” para el migrante en situación irregular, ya que es una contravención administrativa y no un delito. El modelo de gobernabilidad de “desarrollo humano para las migraciones” pone a su vez el acento en las causas estructurales de las migraciones, las cuales deberían buscarse más en el incremento de la brecha económica existente entre los países desarrollados y en desarrollo. A su vez, desde esta perspectiva, se plantea el rechazo de que los migrantes sean una variable de ajuste de los mercados de trabajo de los países receptores. Esto implica que las políticas migratorias no deben ser definidas y legitimadas sólo en función del hecho migratorio específico, sino que deberían estar vinculadas con otras políticas como las comerciales, de medio ambiente, tecnológicas o de inversión financiera. Políticas que, en última instancia, estarían provocando como efecto la necesidad de migrar de las personas que se encuentran en aquellos países perdedores del modelo de globalización (Mármora, 2010, p. 81).

La migración, desde esta idea, es consecuencia de una dinámica económica y política mundial, que desde esas mismas lógicas busca controlarla, ordenarla, regularla para que no afecte ni lo uno ni lo otro.

Los aportes que hace este autor los reconoce ampliamente Domenech, quien lo considera como uno de los “investigadores militantes” que ha protagonizado el proceso de producción de esta nueva perspectiva que, desde una idea de autonomía, interroga críticamente el discurso académico y político hegemónico sobre la migración. Por eso considera que, desde este modelo,

[...] las luchas migrantes deberían ser entendidas como prácticas y reivindicaciones de igualdad y libertad que no necesariamente se encuadran en una noción de ciudadanía (formal) y que, al mismo, se rehúsan a ser codificadas en esos términos. En segundo lugar, que el enfoque de la autonomía de las migraciones, a diferencia de otras propuestas que también destacan la agencialidad de los migrantes, presta especial atención a la vez que se inspira en la “incorregibilidad” de las luchas migrantes, esto es, en prácticas de desobediencia civil. En tercer lugar, supone una aproximación crítica a las nociones de frontera y de soberanía estatal con las cuales aún intelectuales críticos mantienen distancia debido a su negación (o incomodidad) para pensar la migración por fuera del marco de la “ciudadanía” (Domenech, 2017, p. 39).

De lo que aquí se trata es de tener una mirada y accionar más humano de la migración, que actúa como un acto de rebeldía ante estructuras políticas y económicas que empobrecen, que quieren limitar la movilidad, que quieren controlar las decisiones de las personas.

De esta manera, se debe ir más allá del control en la mirada de la migración de las aparentes o relativas coincidencias entre la agenda dominante y alternativa, ya que

[...] se pueden distinguir en principio dos formulaciones opuestas: una que responde a un modelo de equilibrio orientado al gerenciamiento de las migraciones donde esté la gestión y la gobernanza, y otra que aspira a constituirse en una respuesta política basada en una perspectiva del conflicto, a la dominación y la desigualdad entre los países centrales y periféricos (Domenech, 2007, p. 40).

Aquí es importante destacar el llamado de atención que hace este autor para quien todas estas discusiones conceptuales se hacen a la luz de los nuevos escenarios políticos, económicos y sociales que se dieron en la región desde los noventa, ya que, según su parecer, hasta hace pocas décadas sólo se le consideraba entre los factores políticos estructurales que favorecían o desalentaban las migraciones internacionales. “Con el estudio de las políticas migratorias, las fronteras e identidades nacionales, la ciudadanía y la inserción social y cultural de los migrantes, se acentuó la relevancia y la complejidad de la relación entre migraciones y Estado” (Domenech, 2008, p. 60). Es importante entonces el acento que pone este autor sobre la relevante relación entre migración y Estado, como un patrón dominante que se contrapone con la posición más humana del modelo centrado en derechos humanos, donde lo importante es la persona, no el gobierno ni el sistema.

Se puede observar de lo planteado que las diferencias entre los conceptos *gestión*, *gobernanza* y *governabilidad* son sutiles, pero no por ello menos importantes, pues refieren a distintos momentos y formas de ver el control migratorio. Lo que queda claro es que *gestión* y *gobernanza* siguen la línea de control fronterizo y el interés económico, mientras que *governabilidad* con desarrollo humano se centra más en las personas, en sus derechos humanos.

Estas definiciones conceptuales requieren, sin duda, una mayor problematización y estudio que permita hacer una mayor diferenciación en las mismas con las que están emergiendo, así como su utilidad explicativa en las agendas internacionales y los escenarios migratorios actuales. Asimismo, se debe tener presente que la importancia de toda esta complejidad conceptual es que desde estas categorías, diferentes autores trataron de explicar esas nuevas relaciones y, en particular, mostrar el papel que jugaron diferentes instituciones en su definición y aplicación, como lo veremos a continuación.

INSTITUCIONES QUE CONTROLAN LA MIGRACIÓN

Planteados los principales elementos conceptuales que se han desarrollado para dar cuenta de la relación de la migración con el Estado, conviene ahora entrar a mirar lo que ha sido el papel jugado por distintas organizaciones intergubernamentales y demás actores internacionales en la construcción y aplicación de estos discursos.

Hay que comenzar por señalar que la gestión de la migración es una noción que es movilizadora por diferentes organizaciones intergubernamentales (OIG). “Si bien la migración ha sido durante mucho tiempo un tema a nivel internacional, ahora está en la agenda de la comunidad y, por tanto, se ha convertido en un campo de acción para las organizaciones intergubernamentales” (Geiger y Pécout, 2010, p. 3). Dichas organizaciones presentan un alto nivel de diversidad, encontrando organismos internacionales como la OCDE y la OMC, así como la OIM, que promocionan la aplicación del modelo de gestión. “Es más, sus programas están diseñados para la optimización de la gestión de los recursos, ya sean humanos o/y materiales” (Estupiñán, 2013, p. 9).

Estas OIG no sólo realizan una amplia gama de actividades relacionadas con la migración, sino que, además, pueden jugar un papel influyente en la configuración de las decisiones de los gobiernos, por ejemplo, “producir conocimientos y análisis que se consideren relevantes para una mejor gestión de la migración, proporcionando experiencia ‘científica’, ‘técnica’ o ‘administrativa’ a los estados, o facilitando el intercambio de información. También pueden desarrollar programas en nombre de los gobiernos e implementar políticas directamente, funcionando así como proveedores de servicios” (Geiger y Pécout, 2010, p. 5).

Pese a lo creciente del fenómeno migratorio a nivel mundial desde los años setenta, la dinámica de circulación de personas se había caracterizado por un bajo nivel de cooperación internacional institucionalizada, carente de algún régimen internacional vinculante (Alvites, 2019; Mezzadra, 2012; Perelló, 2018). En ese sentido, si bien los Estados seguían siendo los ejes primordiales, una variedad de actores y foros

comenzaron a ejercer influencia en el manejo de la migración. Es para la década de 1990 que se dio el establecimiento de Procesos Consultivos Regionales (PCR) en todo el mundo, “que fueron foros informales y no vinculantes para la consulta y el intercambio de mejores prácticas. [P]ero mientras los PCR se multiplicaron en diferentes regiones, la migración seguía estando en gran parte ausente de la agenda política global” (Kalm, 2010, p. 23). Entre los objetivos principales de estos foros “no sólo estaba definir una posición común en el tema migratorio frente a otros interlocutores nacionales o internacionales, sino también fijar lineamientos para la elaboración de políticas nacionales en materia de migraciones” (Domenech, 2011, p. 125). Debe señalarse que son muchas las críticas que dichas políticas nacionales han recibido desde este momento a la fecha por parte de las organizaciones civiles y la academia de sus respectivos países.

Los procesos consultivos regionales emergieron, entonces, como respuesta a la desgovernabilidad migratoria que prevalecía por aquel entonces, ya que en los años noventa se veía la incapacidad de los Estados para dar respuesta, al mismo tiempo que las acciones bilaterales o multilaterales se constituían como espacios para atender de modo “especializado” la problemática (Languasco, 2020). Sobre esos organismos gubernamentales, Domenech (2008) cuestiona cómo

[...] se caracterizaron como una evidente vocación global, afirmando la tendencia a tratar la cuestión migratoria a partir de instancias consultivas no vinculantes, algunos organismos internacionales crearon o impulsaron nuevos programas y organismos dirigidos a influir sobre las políticas migratorias nacionales y regionales, dispuestos a disputar la definición y el sentido del nuevo orden migratorio internacional (p. 57).

Así surgen, por ejemplo, la Iniciativa de Berna promovida por el gobierno de Suiza, junto a la OIM y la Global Commission on International Migration (GCIM), la cual recomendó, a su vez, la conformación del Global Migration Group (GMG), integrado por los directivos de diversas agencias internacionales del sistema de Naciones Unidas (Lara,

2008; López-Sala, 2006; Ramos, 2016).⁵ Junto a ese liderazgo de organismos internacionales que comienzan a emerger, al mismo tiempo se da la creación de

[...] espacios consultivos especializados en la temática de migración –ligados a procesos de integración regional–, como el Grupo Budapest en 1993 y el Proceso Puebla en 1996, donde convergieron diferentes actores institucionales, lo que evidenció la cristalización de nuevos modos de regulación de las migraciones internacionales. Después de la celebración de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, realizada en El Cairo en 1994, la cual significó un punto de inflexión en la agenda mundial sobre la migración internacional, hubo muchas iniciativas destinadas a construir acuerdos y consolidar determinados modos de pensar y actuar sobre las migraciones (Domenech, 2017, p. 24).

No se puede negar la eficacia de estos espacios consultivos especializados sobre la temática de la migración y la manera como reorientaron la discusión de la regulación y los acuerdos alcanzados. Se convirtieron así en los escenarios internacionales donde lo que se buscaba es consolidar las políticas de migración que se necesitaba para el control investigativo, antes que para su solución.

⁵ Las instituciones que lideran esta emergente agenda global son las que “forman parte de las estructuras hegemónicas del sistema mundial, disponen de una producción y sistematización de conocimiento y experiencias mundiales y de una extensa red de vínculos con organismos gubernamentales, instituciones académicas, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil, del sector privado y de medios de comunicación masivos, además de las organizaciones supraestatales regionales o internacionales asociadas que les permiten llevar adelante su proyecto político y les confieren al menos la base de su legitimación. La estructuración de este régimen global sobre las migraciones internacionales supone la participación de los Estados nacionales como socios activos de los organismos internacionales que los promueven” (Domenech, 2011, p. 24. Véase, además, Domenech, 2007, pp. 71-94; y 2008, pp. 53-72).

Habíamos señalado líneas atrás cómo, a solicitud de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Gobernanza Global (*Global Governance*), la noción de gestión migratoria tenía entre sus principales protagonistas a Bimal Gosh (Barbosa y Dadalto, 2018; Desideiro, 2015; Languasco, 2020). Desde entonces, una amplia gama de distintos actores no estatales como los organismos de la ONU, los foros de discusión global y regional, el Banco Mundial y las ONGs entre otras, tuvieron una influencia creciente en la gestión migratoria.⁶

Sin embargo, los actores más importantes distintos de los gobiernos son la OIM y los Procesos Consultivos Regionales sobre Migración. Durante los años noventa, la OIM se transformó en la organización intergubernamental más importante en relación con la producción de discursos sobre lo que es la migración internacional y en relación con el desarrollo de las “mejores prácticas” sobre cómo ésta debe ser “manejada” por quienes formulan las políticas. Las categorías principales de pensamiento y acción pueden ser resumidas en los pares de términos “migración y seguridad”, “migración y desarrollo”, “migración y mercado laboral”, “programas de readmisión y regreso” y “gestión fronteriza” como una preocupación transversal (Kron, 2011, p. 58).

Dada la relevancia que tiene la OIM en la gestión y gobernanza de la migración en la región es necesario hacer una mayor descripción de su incidencia institucional (Kalm, 2010; Kron, 2011). Hay que partir de señalar que desde fines de los años ochenta, la OIM es una agencia que ha sido clave para la globalización del control migratorio, “gracias a su trayectoria y al reconocimiento de los Estados, así como por la vinculación de organismos de diverso nivel, cuya membresía ha crecido de manera exponencial en los últimos años” (Estupiñán, 2013, p. 11).

⁶ Para Domenech (2008), no es un detalle menor que la emergente agenda global sobre migraciones sea liderada por organismos internacionales ya consolidados en el orden mundial. Tales agencias forman parte de las estructuras hegemónicas del sistema mundial.

A pesar de su financiación estatal y su estatus intergubernamental, la OIM parece funcionó en su momento casi como una empresa privada (Estupiñán, 2013; Kron, 2011; Pécoud, 2018). Esto fue evidente en su retórica de gestión, con su enfoque de “eficiencia” y de métodos publicitarios, así como en su “orientación al enfoque cliente” (donde los Estados son los “clientes” que pagan por servicios de alta calidad). Esto también se manifiesta en su presupuesto: estas organizaciones reciben poco financiamiento regular de sus Estados miembros y, por lo tanto, dependen de proyectos extrapresupuestarios que, en la mayoría de los casos, son financiados por Estados. “La relativa inestabilidad de este tipo de organizaciones (y su posterior lucha por la supervivencia o el crecimiento) también recuerda a las empresas privadas” (Geiger y Pécoud, 2010, p. 5).⁷

Dentro de las críticas principales que hacen algunos autores a esta institución, está el hecho de lo que fue en su momento su condición como institución privada que ya se señaló.

La OIM y su estrategia de gestión migratoria, basada en el modelo de tres pilares de Ghosh, forman parte de un nuevo tipo de gobierno internacional caracterizado por la externalización de la elaboración de políticas

⁷ Los autores destacan cómo la OIM “tiene como objetivo desarrollar un enfoque global de la migración, mientras depende en gran medida de los Estados Unidos para su financiamiento y liderazgo. Además, dada su vital necesidad de atraer fondos, a la OIM le resulta difícil rechazar las solicitudes de ciertos servicios de los gobiernos; tiene que hacer lo que pague, independientemente de si esto se ajusta o no a su objetivo declarado de gestionar la migración para el beneficio de todos. Esto también alimenta la sospecha que ha crecido en torno a las actividades de algunas de estas OIG. Tanto la OIM como otras organizaciones gubernamentales consideran que son regularmente (y a veces violentamente) acusadas de servir a los intereses exclusivos del hegemónico Norte (o Oeste) en detrimento del Sur (o Este). Esto tiene que ver no sólo con la dependencia de los Estados receptores de migrantes, sino también con su notoria falta de transparencia. Si las actividades del ACNUR, por ejemplo, están bastante bien en el pasado reciente, la OIM a menudo tuvo que luchar para asegurar su existencia, mientras que muchos de sus proyectos aparentemente ambiciosos resultan ser esfuerzos bastante modestos, o fracasos” (Geiger y Pécoud, 2010, p. 6).

hacia agencias “privadas”. En contraste con el bien definido y legitimado mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la OIM juega un papel cada vez más influyente en las decisiones de los gobiernos, por medio de la producción de conocimiento, la asesoría “científica” o “técnica” a los estados y el desarrollo de programas, ya sea por encargo de los gobiernos o en forma directa, mediante la puesta en práctica de políticas. Por tanto, la OIM puede ser más bien descrita como una compañía transnacional privada que suministra servicios migratorios a los gobiernos. Dicho carácter se manifiesta también en su presupuesto, ya que recibe muy poco financiamiento permanente y depende de proyectos financiados, en su mayoría, por los estados metropolitanos receptores de migrantes, en particular Estados Unidos (Geiger y Pécoud, 2010, p. 8).

Así, desde mediados de los años noventa, la actividad principal de la OIM “consistió en la creación y coordinación alrededor del mundo de al menos quince denominados ‘Procesos Regionales Consultivos sobre Migración’ (PRC)” (Kron, 2011, p. 59). La autora considera que los PRC son, por tanto, redes en donde la OIM puede alinear sus actividades con proyectos más amplios de gobernabilidad, desarrollo y ayuda regionales. “La importancia especial de los PRC en la creación de consenso y en el desarrollo de una política en relación con el nexo migración-seguridad está bien establecida en varios informes de la OIM” (Kron, 2011, p. 61). Señala, además la autora, que la poca eficacia de estos programas se constata por el hecho de que estas iniciativas de gestión no han producido un solo compromiso obligante para los Estados en el campo de los derechos humanos de los migrantes. Queda claro, entonces, que su compromiso institucional fue en su momento con los Estados, no con las personas; con los intereses del capital y la seguridad, no con los derechos de migrantes.

En este orden de ideas de lo que significa la OIM para la región, debe resaltarse que su función principal hasta 1989 fue ofrecer asistencia a las y los migrantes y refugiados, mientras que posterior a este año

[...] su rol de asistente empieza a diversificarse. Éste incluyó hacer las veces de secretaria técnica, para el caso de las Conferencias Regionales; ente capacitador, para los funcionarios públicos; ente consultor y asesor, para los elaboradores de políticas e impulsores de campañas para el “beneficio de todos”, entre otras tareas. La OIM pasa así de ser un organismo operativo logístico a ser la Agencia para las Migraciones. Este nuevo rol adoptado en las últimas décadas le ha implicado la producción o, mejor, la adhesión de un modelo de gestión de las migraciones que está diseminado por todo el orbe. Hecho posible gracias a que cuenta con personal y con estrategias para asesorar gobiernos, instituciones y formuladores de políticas públicas. Lejos de plantear sus programas como una obligación, su estrategia es la de agencia recomendadora y usa la bandera humanitaria como elemento incuestionable para lograr el consentimiento no sólo de los gobiernos “tercermundistas” o “en desarrollo”, sino de la “sociedad civil” en general, instalando el discurso de la gestión por cerca de una década en la región sudamericana (Estupiñán, 2013, pp. 11-12).

Ha sido tal la incidencia de la OIM en todos los campos que ni el académico se ha quedado por fuera de su alcance. Los miembros del personal de la OIM publican periódicamente sobre sus campos de especialización e intervienen en conferencias, actuando así como “expertos”. Hay varios de los académicos que trabajan para las OIG en calidad consultiva (y disfrutando de recompensas simbólicas y financieras a cambio de sus aportaciones). Esto conduce a resultados incómodos: “por ejemplo, los informes de la OIM sobre las migraciones mundiales están escritos en parte por investigadores universitarios experimentados, que celebran descaradamente el éxito y los logros de la OIM” (Estupiñán, 2013, p. 12).

Pese a todas estas críticas que se le puedan hacer al pasado de la OIM, lo cierto es que esta organización se incorporó a la ONU en 2016. Dicha alianza tuvo como finalidad reforzar su cooperación y fomentar su capacidad para cumplir con sus mandatos respectivos, en favor de los intereses de los migrantes y de sus Estados miembros. Se deberán

seguir estudiando estas organizaciones por su notable incidencia en el tema migratorio internacional y de nuestra región.

Además del papel ejercido por la OIM, otras instituciones que se destacan porque han tenido gran incidencia en la gestión migratoria son las organizaciones civiles, de las cuales es necesario hacer algún comentario.

En América Latina, si bien desde mediados del siglo XX surgieron las primeras organizaciones sociales orientadas a dar respuestas a la temática migratoria, éstas se multiplicaron desde los noventa, en un marco de fuertes críticas a la globalización neoliberal. Esta mayor presencia de la sociedad civil en la discusión política sobre migraciones no ha sido un fenómeno exclusivo de esta región. A nivel global se advierte un creciente impulso a la intervención de la sociedad civil por parte de diversos actores políticos: desde el Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), hasta la Comisión Global sobre las Migraciones Internacionales (GCIM) y el Foro Global sobre Migraciones y Desarrollo (GFMD), entre otros, quienes destacan la importancia de la participación de la sociedad civil en la discusión y elaboración de respuestas políticas sobre migraciones (Magliano, 2011, p. 10).

Si bien los gobiernos siempre han sido los protagonistas principales en el ámbito de las migraciones internacionales, “para muchos otros actores, entre ellos las autoridades locales, el sector privado, las ONG, las instituciones de la sociedad civil y las asociaciones de migrantes, están bien ubicadas para contribuir a la formulación y la aplicación de políticas migratorias” (CMMI, 2005, p. 12). Con menor protagonismo y reconocimiento internacional, las organizaciones civiles siempre han estado trabajando al lado de los derechos de los migrantes.

Es importante notar que cuando hablamos de sociedad civil en el campo migratorio, nos referimos a un organismo que no es homogéneo, donde lo que prevalece es la diversidad, ya que se encuentra conformada por aquellas organizaciones y/o redes de organizaciones de

migrantes, académicas, de la iglesia y de derechos humanos, de apoyo judicial, etcétera.

Hay que tener presente que, a principios de la década de los noventa, el escenario de la organización de la sociedad civil se expandió y diversificó.

Las entidades autonombradas aparecen como tercer sector (más articulado para empresas y fundaciones), junto con las ONG ciudadanas, las militantes mismas, con un perfil ideológico definido y un proyecto político. En particular, las de carácter político salen de la sombra, se ponen por delante e incluso en la vanguardia de los movimientos, convirtiéndose, en algunos casos, en instituciones autónomas y desconectadas de tales movimientos. En la segunda mitad de la década de 1990, la situación económica cambió aún más la dinámica de los movimientos sociales en general y de la gente en particular, así como de las ONG que repensaron sus planes de acción, estrategias, formas de actuar, elaboración de planes estratégicos, etc. (Gohn, 2013, p. 244).

Se introdujeron nuevas directrices: cómo trabajar con los excluidos en cuestiones de género, etnia, y, entre ellas, las vinculadas con la migración. Y es que conforme la migración crece en el mundo en general y en la región latinoamericana en particular, se convirtieron en una nueva bandera desde la que emergieron diferentes organizaciones civiles.

A nivel regional, durante el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas en Costa Rica, organizado por la OIM juntamente con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), en el año 2000 comienza a esbozarse la importancia de la participación de la sociedad civil en el ámbito de discusión sobre las migraciones. En ese marco se constituyó un foro simultáneo denominado “La sociedad civil: hacia nuevas formas de cooperación hemisférica en el tema migratorio”, constituido por la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM), siendo su objetivo principal crear un espacio de discusión y concertación

sobre políticas y acciones de las organizaciones de la sociedad civil con vistas a construir una agenda común (Magliano y Clavijo, 2011, p. 11).

De esta manera, a la par con los discursos, las acciones de las instituciones intergubernamentales se volvieron relevantes en la definición de políticas migratorias regionales. Las organizaciones civiles, por su parte, emergieron como los líderes sociales en el apoyo y la asesoría a la población migrante en general y los indocumentados en particular, para llenar ese gran vacío de política de apoyo social y humanitario que siempre dejan los gobiernos.

El compromiso de las organizaciones civiles con los inmigrantes es muy amplio y serio. No sólo les interesa la persona, sino toda la complejidad de su situación y saber articularse con todos los principales actores involucrados, la comunidad y el contexto local, así como con el momento histórico y político que se vive. Se vuelve importante en el escenario migratorio internacional por su

respuesta a las complejas realidades migratorias contemporáneas y a las políticas instrumentadas por un amplio conjunto de los principales países receptores de población, sobre todo en los denominados países centrales, las cuales se han sustentado en visiones que tienden a restringir los procesos migratorios y criminalizar al migrante. En líneas generales, las organizaciones de la sociedad civil formulan demandas a los Estados y a los organismos internacionales a partir de un enfoque basado en los derechos humanos, reconociendo las asimetrías sociales, apuntando sus críticas a la globalización neoliberal y concibiendo a la migración y al migrante en términos de aporte, promoviendo la protección de los derechos de los y las migrantes, así como condenando las políticas restrictivas, la militarización de las fronteras, la criminalización de los migrantes en condición de irregularidad migratoria, el tráfico y la trata de personas, la discriminación, la xenofobia y el racismo (tráfico y la trata de personas, la discriminación, la xenofobia y el racismo (Domenech, 2008, p. 9).

Las organizaciones, entonces, se constituyen en el principal soporte de los cambios migratorios en la lucha por los derechos de las personas. Como se puede observar, la sociedad civil es de gran importancia para una gestión migratoria no institucional, en defensa de las personas, de sus derechos, de sus necesidades. Sobre el papel de las OIG y las ONG, Pécoud refiere que

Estos actores tienen diferentes intereses: los Estados receptores quieren prevenir la migración irregular, mientras que los Estados emisores y de tránsito u ONG pueden estar interesados en combatir el crimen organizado transnacional o en proteger a los migrantes potenciales [...] El control migratorio se ha abordado tradicionalmente como un tipo clásico de relaciones de poder, en el que los actores de la 'ley y el orden' (fuerzas policiales y agentes de la patrulla fronteriza) implementan una vigilancia de arriba hacia abajo de las personas, deteniéndolas en la frontera o sacándolas del territorio de un Estado. Los otros actores que gradualmente se han involucrado en el control de la migración (instituciones de bienestar y salud, empleadores, etc.) no pertenecen al ámbito de la ley y el orden, pero ejercen el mismo tipo de poder sobre los migrantes irregulares, basado en su identificación y denuncia. Por el contrario, los actores responsables de las campañas de información son de diferente naturaleza: no se pide formalmente a los medios, ONG u OIG que controlen a los migrantes ni tienen la intención o la legitimidad para hacerlo (2010, pp. 195-196).

La inclusión de diversos actores de la sociedad civil en este proceso forma parte también de las nuevas formas de legitimación que estaría adoptando la instrumentación de las políticas públicas en la actualidad. Es por eso que Domenech (2008) considera que hay una evidente vocación global,

[...] que justifica la tendencia a tratar la cuestión migratoria a partir de instancias consultivas no vinculantes, por lo que algunas agencias internacionales han creado o impulsado nuevos programas y organismos

dirigidos a influir sobre las políticas migratorias nacionales y regionales, dispuestos a disputar la definición y el sentido del nuevo orden migratorio internacional. Por otro lado, la crisis de legitimidad de estos organismos supraestatales, evidenciada especialmente en la década de los noventa, ha supuesto la búsqueda de una mayor articulación con determinadas instituciones de la sociedad civil. Si bien organismos internacionales como Naciones Unidas y el Banco Mundial iniciaron su relación con las organizaciones de la sociedad civil en la década de los setenta, fue para los noventa que se produjo una ampliación y profundización de la interacción mantenida hasta el momento (p. 61).

Esta articulación de organismos internacionales con organizaciones de la sociedad civil en relación con la migración es un tema sobre el cual sin duda se hacen necesarios mayores trabajos de investigación que permitan dar cuenta no sólo de la diversidad de enfoques con los que trabajan, el trabajo que realizan, las personas que dedican su compromiso con la causa migrante, así como los logros y las grandes dificultades que presentan.

No cabe duda de que desde su aparición, y en especial cuando vuelcan su interés en el tema de los migrantes a partir de los noventa, las organizaciones de la sociedad civil son reconocidas como actores importantes en el diseño y la aplicación de las políticas públicas (Marteles, 2009; Pécout, 2018; Stang, 2016). Desde ese entonces, como hemos visto, muchas de estas organizaciones se han convertido en valuartes en el apoyo y la defensa de los derechos e intereses de los migrantes; todo eso teniendo que enfrentar siempre el desinterés de los Estados expulsores y receptores, y el trabajar sin el apoyo de los gobiernos, lo que debería ser su obligación.

Hay otras organizaciones que se han constituido en soporte de las migrantes y son los clubes o asociaciones, por ejemplo:

Los migrantes en Estados Unidos, han formado entre 600 y 2,000 clubes o asociaciones en torno a sus comunidades de origen, no sólo para realizar actividades sociales, sino, asimismo, para contribuir al mejoramiento de su comunidad. Cada asociación tiene su núcleo duro, en forma

de mesa directiva, compuesto generalmente por unas 10 o 20 personas; algunas disponen de una membresía amplia y de una capacidad para convocar cientos de familias (Fox, 2005, p. 42).

Estas asociaciones y clubes de migrantes muestran ante todo la capacidad organizacional de los migrantes y su incidencia en apoyo a sus paisanos dentro y fuera de los países, que, asimismo, ha sido relevante en la lucha por el bienestar de quienes deciden dejar sus lugares de origen.

Otra institución que recientemente ha destacado en la gestión migratoria es la Organización de Naciones Unidas (ONU), que es responsable, entre otras cosas,

[...] de la creación de comités de expertos como la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI), que fue establecida por el secretario general de las Naciones Unidas y varios gobiernos, el 9 de diciembre de 2003 en Ginebra. Esta Comisión, integrada por 19 Comisionados, tenía carácter independiente y se le confirió el mandato de proveer un marco para la formulación de una respuesta coherente, exhaustiva y global a la cuestión de las migraciones internacionales. Esta Comisión, junto a otros espacios multilaterales de carácter intergubernamental más recientes como el Foro Global sobre Migración y Desarrollo, ha permitido avanzar en la construcción y consolidación de una serie de consensos acerca de los modos adecuados de administrar, gestionar o gobernar la migración a escala global, dando lugar a un régimen global sobre las migraciones internacionales (Domenech, 2011, p. 125).

El escenario en el que la ONU ha jugado un papel protagónico es en la firma del Pacto Mundial de la Migración en 2018, por una migración regular, ordenada y segura. “Este pacto es una evidencia de la consagración de las visiones tecnocráticas sobre los movimientos migratorios y su regulación; es un indicio de la vigencia que tiene el estudio de las nuevas formas de control de las movilidades en el mundo contemporáneo” (Domenech, 2017, p. 24).

Como se ha mostrado a partir de la bibliografía presentada, no cabe duda de que las diferentes organizaciones intergubernamentales han jugado un papel sustancial en la definición de las agendas migratorias regionales. Las organizaciones civiles, por su parte, lo han sido en defensa de los derechos migrantes. Se hace evidente la necesidad de continuar trabajando los discursos de la bibliografía sobre estos temas, dado que los cambios en la dinámica migratoria obligan a ver cómo la academia ha leído y explicado el papel de estos actores intergubernamentales y de la organización civil.

De ahí que el recorrido que hemos realizado por los organismos e instituciones internacionales serán, junto con las discusiones de gestión, gobernanza y gobernabilidad, desde donde se pueden entender los programas y agendas migratorias que se aplicarán en el mundo en general y en la región latinoamericana en particular. Por la complejidad e incidencia de estas organizaciones, su abordaje debe ser un elemento que caracterice a las investigaciones que quieran dar cuenta de la gobernanza de la migración, sus efectos y sus problemáticas, pues sigue siendo un tema del que poco se sabe y se requiere continuar dando explicaciones de la incidencia en materia migratoria.

LAS POLÍTICAS DE GESTIÓN MIGRATORIA

Hemos observado en las líneas anteriores cómo, desde diversos conceptos, las discusiones, las instituciones y el poder tradicional sobre las políticas migratorias en el interior de los Estados han venido cambiando en las últimas décadas. Es necesario mostrar ahora lo que han sido los discursos y las prácticas de gestión migratoria, así como el papel desempeñado por las instituciones involucradas.

Se había hecho mención sobre que el pilar de la gestión migratoria es la producción de discursos en torno a de qué se trata la migración y cómo debería ser “gestionada” por gobiernos. Muchas de estas discusiones fueron y son producidas por las Organizaciones Internacionales Gubernamentales (OIG) que aportan sus propios puntos de vista en

los debates sobre migración, y generan el conocimiento necesario para orientar los debates internacionales a favor de la gestión internacional de la migración (Alvites, 2019; Domenech, 2007 y 2008; Perelló, 2018). Miremos más de cerca algunos de esos componentes de discusión de las políticas de gestión que brindan distintos autores.

El discurso de política global que prevalece en el escenario internacional suele ser criticado debido al hecho de tener en cuenta la gestión y los intereses de unos países que casualmente es a donde llegan los migrantes. Por eso son diversas las voces que sostienen que “la migración debería convertirse en un proceso que beneficie a todas las partes (incluidos los Estados receptores, los países emisores y los propios migrantes)”. Para Geiger y Pécoud (2010, p. 9), la cuestión, entonces, no es si la migración debería ser autorizada o no, sino más bien cómo se debería “gestionar” para maximizar (u “optimizar”) su impacto. Complementando esta idea, para los anteriores autores la “migración” es un campo en sí mismo, mientras que la formulación de políticas en el terreno “ha estado dispersa entre diferentes componentes; esto implica que los problemas que estuvieron separados por mucho tiempo ahora se reconecten: asilo y migración, migración y desarrollo” (p. 9). Lo que se plantea entonces desde estos discursos es que se tenga una mirada más amplia de los elementos, que implica el manejo de la migración, de sus procesos, de sus efectos.

Uno de los aspectos determinantes es que estos discursos también,

[...] crean (o actualizan) categorías de pensamiento y acción, incluido el “nexo migración-desarrollo”, la migración “circular” o “temporal”, la trata de personas, la migración “ilegal” o “de tránsito”, la gestión, programas de readmisión y retorno, migración y seguridad y así. En este sentido, este discurso de política global es performativo. No sólo describe o analiza la realidad, sino que también tiene como objetivo dar forma a la manera en que la migración es percibida por los actores encargados de gestionarlo (Geiger y Pécoud, 2010, p. 9).

Estos discursos de política global implican entender las diferentes directrices de la migración, sus actores, sus efectos. Estamos, entonces,

ante una generación de discursos que para Kalm “producen una ‘verdad’ indispensable para el ejercicio del poder; donde el conocimiento sirve como una ‘racionalidad política’ que apoya y justifica la forma en que el poder es ejercido” (Geiger y Pécoud, 2010, p. 10).⁸

Pero en esa valoración de la construcción de ideas de migración hay quienes consideran que las políticas no resultarían de elecciones políticas, sino de “técnicas”, consideraciones y procesos informales de toma de decisiones sobre la forma más adecuada y exitosa de abordar la migración (Geiger y Pécoud, 2010, p. 11).

Un aspecto relevante del discurso de la “gestión política” es el mismo uso político que se hace, pues, por la complejidad que encierra, muchos políticos no la abordan directamente:

[...] lo hacen con discreción por el miedo al electorado y no podrían diseñar políticas “sólidas” sobre el terreno. De ahí la necesidad de que sean las OIG las que los instruyan y por eso las buscan. Esto apuntaría a lo que podría llamarse la función “legitimadora” de la gestión de la migración. Los gobiernos confían sobre las OIG y sobre su enfoque “de gestión” para justificar sus duras medidas y escapar a cualquier tipo de debate político sobre las orientaciones de su política migratoria (Geiger y Pécoud, 2010, p. 12).⁹

⁸ En este sentido, las campañas de información ilustran una brecha entre la retórica y la práctica, “no en el sentido de que las recomendaciones políticas no conduzcan a ninguna medida concreta, sino en el sentido de que sólo se implementan algunas recomendaciones, y probablemente aquellas que son más compatibles con las opiniones e intereses de los ricos y poderosos Estados” (Pécoud, 2010, p. 193).

⁹ Es por ese poco compromiso político que las iniciativas de gestión de la migración no han producido hasta ahora ningún compromiso para los Estados. De hecho, señala Pécoud (2009), incluso han tendido a evitar basarse en los instrumentos de derecho internacional existentes que se relacionan directamente a la migración; estos convenios están notoriamente infrarratificados y, si bien podría entenderse que sirven a los fines de la gestión de la migración, están lejos de estar en el centro de la gestión migratoria. En ese orden de ideas, consideran que “La gestión de la migración prefiere las normas informales, como las ‘recomendaciones’ o las ‘mejores prácticas’, que no

Aquí la gestión se vuelve un discurso desde el cual algunos gobiernos ajustan las agendas migratorias a los intereses políticos, donde importan los resultados pero no el proceso de la migración. Desde esa idea de la gestión de la migración, se proporciona un lenguaje legalista para acompañar y legitimar medidas de control y ejecución que tienden a ir en contra de los derechos humanos.

Remarcando en esa misma idea del pragmatismo de los Estados en el uso de sus instituciones para aplicar sus políticas, algunos autores consideran que la gestión de la migración a veces es utilizada por los gobiernos que desean evitar las obligaciones impuestas por el derecho internacional (Farah-Gebara, 2017; Marteles, 2009; Ramos, 2016; Rodier, 2013). Aunque algunas naciones no están obsesionadas con los compromisos internacionales de derechos humanos, las iniciativas de gestión de la migración movilizan argumentos para justificar sus actividades. Es por eso que muchas medidas para detener a personas migrantes no autorizadas o para evitar que los refugiados soliciten asilo se justifican bajo la idea de que son necesarias para luchar contra fenómenos como el tráfico y la trata de personas. De esta manera, se crean discursos legitimadores externos al tema migratorio que sirve de excusa para realizar prácticas de control de las personas.

Se debe tener en cuenta que el derecho internacional puede fácilmente ser pasado por alto ante iniciativas de gestión de la migración internacional o, peor aún, que incluso pueden servir para justificar medidas políticas que poco tienen que ver con la protección de los derechos de los migrantes” (Geiger & Pécoud, 2010, p.14). Los autores referidos sostienen que,

[...] la gestión migratoria es, en este sentido, un intento de encontrar nuevas formas de mantener su influencia sobre los flujos migratorios. Los gobiernos deberían seguir siendo los actores clave en el control de los flujos migratorios, lo que también explica su énfasis en luchar contra

tienen nada que ver con el derecho internacional (y dejan espacio para los Estados deseando evitar cualquier compromiso firme)” (Geiger y Pécoud, 2010, p. 13).

la migración irregular, entendida no como un símbolo del sentido de iniciativa de los migrantes, sino como producto caótico e indeseable de la incapacidad de los Estados para controlar sus fronteras (Geiger y Pécoud, 2010, p. 15).

La irregularidad de la migración se vuelve entonces la mejor estrategia que los gobiernos utilizan para justificar políticas de contención, pues el migrante irregular siempre es visto como un problema y, en no pocas veces, un peligro. Una segunda relación importante en la discusión de la gestión política es la que tiene que ver con las concepciones y prácticas de la libertad y el control migratorio. En ese sentido, Kron (2011) refiere que tanto los discursos como las prácticas inspiradas en la gestión migratoria muestran una tendencia de poscontrol, en donde se pretende ir más allá de lo limitado de las políticas de control de fronteras orientadas a la seguridad para prever y promover políticas proactivas que organicen (en lugar de restringir) la movilidad de las personas. Según su opinión, parecería que la gestión de la migración desactualiza la obsesión por el control migratorio (p. 71).¹⁰

La libre movilidad tiene un significado ambivalente en la gestión de la migración. Si bien, como ya se mencionaba, en ocasiones se desafían algunas de las opiniones políticas dominantes pidiendo más libertad de movimiento, esto no suele cuestionar el predominio de factores económicos para determinar si las personas deberían tener “libertad” para migrar (Geiger y Pécoud, 2010, p. 16).¹¹

¹⁰ Para Kron (2011), la gestión migratoria surge como un tipo de control social para poblaciones móviles.

¹¹ Tales propuestas también “están en consonancia con los intereses de los Estados receptores (en tener acceso a mano de obra extranjera flexible y evitar desafíos de integración) y de los países de origen (en la exportación de trabajadores al extranjero a cambio de remesas, garantizando su retorno y evitando la fuga de cerebros). Situaciones en las que los migrantes desearían ejercer su mayor ‘libertad’ y permanecer más tiempo de lo planeado en los Estados de destino difícilmente se toman en cuenta” (Geiger y Pécoud, 2010, p. 16).

Es claro, entonces, que una cosa es la libertad de comercio y de mercancías que llama la atención a todas las naciones, en especial a las más desarrolladas, y otra cosa muy distinta son las de personas, lo que interesa a muy pocos países, que casualmente son de donde salen los migrantes, pero no donde llegan. El migrante en tanto mano de obra es visto como importante para las actividades económicas de los países de llegada, pero cuando se trata de derechos de ciudadanía se vuelven una problemática para la seguridad de los mismos.

En lo que se relaciona con el control, aquí lo que los políticos buscan no sólo es detener o coaccionar los flujos de personas; de lo que se trata es de saber sobre cómo dirigirlos y organizar sus movimientos (González-Navas, 2013; Rodier, 2013; Treviño, 2016). Desde aquí se entiende que las discusiones sobre el control de la migración hayan privilegiado la perspectiva de ley y orden que están

[...] en línea con las duras medidas tomadas para disuadir la migración irregular (como la construcción de muros, la detención de migrantes indocumentados en centros cerrados, su expulsión forzosa, etc.). Pero un enfoque con estas estrategias de control de arriba hacia abajo por parte de actores institucionales pertenecientes al campo de la seguridad no logra capturar el lugar del control en la gestión de migración, que es de diferente naturaleza (Geiger y Pécoud, 2010, p. 16).

Y es que cuando lo que sólo interesa es controlar migrantes, se pasa por alto el elemento que tiene que ver con las causas de estos flujos que, curiosamente, tienen como responsables a los mismos países que buscan defenderlos. En ese mismo discurso de control, debe tenerse presente que el poder de las políticas públicas en general y, las migratorias en particular, han presentado cambios importantes en las últimas décadas (Alvites, 2019; Arango, 2017; Barbosa y Dadalto, 2018; Stang, 2016). De ser un poder,

[...] concentrado en un sector del gobierno (en general de los encargados de la seguridad de fronteras e interior), el poder sobre las políticas

migratorias ha pasado a ser compartido cada vez más con el poder judicial y el legislativo, con participación de los partidos políticos (política de Estado) y, en los últimos años, se ha presentado como un espacio de confluencia de Organismos no Gubernamentales, iglesias, medios de comunicación y colectividades de migrantes (Mármora, 2010, p. 75).¹²

En tanto la migración es un fenómeno complejo, sus discursos y aproximaciones desde la política no pueden operar sin considerar los distintos actores sociales, políticos y económicos.

Otro aspecto importante relacionado con los discursos de la gestión política migratoria es la forma como se comunican y se imponen esos discursos, esas políticas.

En algunas ocasiones las campañas de información no cuestionan el enfoque de control que caracteriza a las políticas migratorias occidentales¹³ y que, por lo tanto, “ilustran como la gestión de la migración es fácilmente compatible con la vigilancia de las fronteras” (Pécoud, 2010, p. 196).

En la implementación práctica de gestión política, en ocasiones el problema es cómo se comienzan esas prácticas: “en lugar de usar información para explicar a las personas sobre los riesgos de la migración irregular y orientarlas hacia la migración legal, las campañas de infor-

¹² Señala el autor cómo, desde mediados de la década de los sesenta, “existe una libre movilidad de personas en el Cono Sur, y desde la década de los setenta se cuenta en la región Andina con el “Instrumento Andino de Migraciones Laborales”, que abarca todas las formas de protección y regulación de las migraciones en los mercados de trabajo de dicha subregión. En los últimos años, la perspectiva de gobernabilidad de las migraciones se ha planteado en América del Sur a través de la construcción del Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDHM) (Mármora, 2010, p. 86).

¹³ Las sociedades basadas en el mercado “otorgan a las personas un papel activo para garantizar el funcionamiento y la prosperidad de la sociedad, así como la libertad para hacerlo; sin embargo, esto hace que la vigilancia directa sea menos posible y deseable, de ahí la necesidad de un control y una regulación ‘desde adentro’” (Pécoud, 2010, p. 196).

mación simplemente las incitan a quedarse en casa” (Pécoud, 2010, p. 194). En este sentido, el autor considerado dice que “la ‘gestión’ no parece muy diferente del “control” y las campañas de información aparecen como medidas que acompañan a las restricciones actuales a la migración, en lugar de desafiarlas” (p. 194). Por tanto, las campañas de información difícilmente se ajustan a un enfoque “integral” de la migración. Más bien acompañan a los desequilibrios actuales en la política migratoria, ya que los riesgos y peligros que plantean son en gran medida consecuencias directas de las estrategias de los Estados occidentales para combatir la migración irregular.¹⁴

Y es que si bien la gestión de la migración contribuye al control, lo hace de manera distinta, mezclando diversas preocupaciones y partes interesadas, y canalizando esta diversidad en una única dirección del control migratorio (Lopez-Sala, 2006; Marteles, 2009; Verdes y Montenegro, 2015).

En esos discursos de coerción de la movilidad, la gestión se convierte en un mecanismo que no ha funcionado como se quisiera, y es que

[...] en vista del “fracaso” de las políticas de control, en las últimas décadas se ha instalado la necesidad de dar otras respuestas al fenómeno en aras de gobernar efectiva y eficientemente los flujos humanos y crear los instrumentos para gestionarlos de manera que se pueda disponer, en apariencia, sólo de los contingentes que las fuerzas del mercado requieran. Así, surge la política de gobernanza global y el dispositivo de gestión de las migraciones que, haciendo parte de un mismo modelo, pretenden encarar los “nuevos” retos de manera concertada y con ello encaminar

¹⁴ ¿Controlar o gestionar la migración? “se podría argumentar que las campañas de información no cuestionan el enfoque en el control que caracteriza a las políticas migratorias occidentales y que, por lo tanto, ilustran cómo la ‘gestión de la migración’ es fácilmente compatible con la vigilancia de las fronteras (a pesar de sus afirmaciones de desafiar las restricciones a la movilidad humana)” (Pécoud, 2010, p. 194).

los flujos de forma legal, selectiva, deseada, ordenada y predecible (Estupiñán, 2013, p. 19).

En la medida en que los discursos de la gestión política no han logrado evitar y controlar las migraciones, ahora se centran en controlarlas, regularlas y ordenarlas. Dentro de estos nuevos discursos, para Kron (2011) el principal objetivo de la gestión migratoria consiste en “alinear las políticas migratorias en regiones como África occidental o América Latina con las normas de control migratorio y las aspiraciones del Norte Global” (p. 54). De esta forma,

[...] ha habido un cambio de paradigma en la noción de migración y de control de fronteras, desde una visión que pretendía detener o coaccionar a las personas y cerrar las fronteras, la cual era predominante en los países metropolitanos en los años 1990, a otra orientada a “ordenar” los movimientos migratorios, según la cual “se conduce” a las personas y se “gobierna” la permeabilidad de las fronteras (p. 54).

Estrechamente vinculado con la gestión de la migración irregular está el discurso de la gestión fronteriza, desde el cual se conceptualizan las fronteras como “zonas problemáticas” en cuanto a su gobierno y control.

El sistema de gestión fronteriza es el mecanismo clave de control de toda gestión migratoria. Debe funcionar en forma expedita para los viajeros de buena fe y les debe proporcionar una puerta de entrada al Estado acogedora y eficiente; y también debe constituir una barrera y un desincentivo para el ingreso de aquellos que pretenden burlar las leyes de migración (Kron, 2011, p. 63).

De lo que se deduce que las fronteras bien manejadas garantizarían la eficiencia de la gestión fronteriza. Otra relación importante asociada al discurso de gestión política de la migración es que tiende a estar asociado con una variedad de prácticas y políticas institucionales. Éstas incluyen, por ejemplo:

[...] esfuerzos de lucha contra la trata; la formación de funcionarios en países de tránsito y de origen en ámbitos como la migración irregular y el control de las fronteras; se desarrollan políticas migratorias en países que carecen de estrategias sobre el terreno (o sin considerar a la migración como una prioridad clave), auspicios de expertos y organizaciones extranjeras; migración de retorno y programas de readmisión, forzados o voluntarios; y proyectos centrados en el desarrollo destinados a mejorar el impacto positivo de los migrantes, diásporas y remesas en regiones de origen (Geiger y Pécoud, 2010, p. 6).

Cualquiera que sea su novedad, estas actividades, que a menudo son realizadas por las instituciones descritas anteriormente, pueden tener consecuencias importantes en términos de incidencias migratorias locales y formulación de políticas (Pécoud, 2018; Ramos, 2016; Sánchez, 2014; Stang, 2016).

Esto hace, a decir de Pécoud (2010), que la vigilancia directa sea menos posible y deseable; de ahí la necesidad de un control y regulación desde adentro. Considera que “la migración a menudo tiene lugar ‘entre estados y mercados’, ya que la regulación estatal de la migración se ve desafiada por las fuerzas económicas que impulsan el movimiento de personas” (p. 196).

Dentro de lo que son las prácticas de control, los Estados de destino han aplicado políticas cada vez más restrictivas en el intento de limitar y controlar las entradas.¹⁵ Para Kalm (2010, p. 33), el actual discurso de política global ve la migración como “una característica integral de un mundo que se globaliza rápidamente, donde lo que trata la política pública no es [de] garantizar las libertades en sentido absoluto, sino de utilizar determinadas libertades para fines gubernamentales: en este discurso, se entiende que una migración más libre apoya

¹⁵ El gobierno tiene lugar “cada vez más ‘a distancia’ al movilizar y dirigir la acción libre de los individuos en lugar de intentar reprimir ello, apoyándose en otras autoridades distintas de la del propio Estado y estimulando formas apropiadas de autorregulación” (Kalm, 2010, p. 40).

el crecimiento del desarrollo y otros objetivos”.¹⁶ De esta manera, las libertades, entre ellas las de la movilidad, producidas bajo el sistema económico actual necesitan ser organizadas y supervisadas, en otras palabras, controladas (Alvites, 2019; Perelló, 2018; Rodier, 2013).

Ya se había señalado la importancia de las Organizaciones Internacionales Gubernamentales (OIG); desde el discurso de la gestión implementan sus programas y prácticas de políticas migratorias con la cooperación de los actores nacionales, incluidas las agencias gubernamentales y las ONG. En ese sentido, debe recordarse que

[...] muchos de los discursos producidos por las OIG aportan sus propios puntos de vista en los debates sobre migración y generan el conocimiento necesario para orientar los debates internacionales a favor de un modo particular de gestión de la migración. Una muestra de ello es que en la última década se ha dado una proliferación de informes internacionales, que han elaborado lo que podría llamarse un “discurso de política global” sobre migración internacional. Podemos mencionar, en particular, los informes elaborados por la OIM, la Comisión Global de Migración Internacional (GCIM, 2005) o las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Geiger y Pécou, 2010, p. 8).

¹⁶ La autora habla sobre que se ejerce una gubernamentalidad liberal y a menudo “que tiene lugar ‘a distancia’, dirigiendo y guiando acciones libres de los individuos y formas estimulantes de responsabilización y autorregulación. En este discurso particular, los migrantes son comprendidos y fomentados, por un lado, como sujetos neoliberales, dispuestos a moverse; y por otro, como sujetos responsables, preocupados por el desarrollo del hogar-comunidad. El ejercicio del poder se basa en la aceptación general de tal conocimiento, que nunca puede ser neutral, sino que está constituido en sí mismo por relaciones de poder. La racionalidad política de la gestión de la migración global entiende la migración como un fenómeno normal y permanente en una globalización-mundo. Los migrantes se describen como sujetos emprendedores, ‘neoliberales’ que están listos para moverse para mejorar sus vidas” (Kalm, 2010, p. 40).

En esa relación de conceptos y discursos con políticas y prácticas migratorias que se están haciendo, hay que detenerse a señalar la incidencia que ha tenido la OIM en materia de políticas y programas para la región.

Debemos recordar lo ya señalado por Kron (2011) respecto a que desde mediados de los años noventa la actividad principal de la OIM consistió en la creación y coordinación, alrededor del mundo, de los denominados “Procesos Regionales Consultivos sobre Migración” (PRC). “Los PRCs forman las redes en donde la OIM pudo alinear sus actividades con proyectos más amplios de gobernabilidad, desarrollo y ayuda regionales”.¹⁷ Un ejemplo de ello es la Conferencia Sudamericana de Migración.

De los eventos importantes para la introducción en la migración de los modelos neoliberales en la región está la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) que

[...] se instaló desde el primer momento bajo la premisa de que las “políticas responsables” son aquellas enfocadas en “la promoción de la migración ordenada y planificada [como] la solución a la migración irregular y a la lucha contra el tráfico de los seres humanos”. Desde ese mismo instante se establece la necesidad de la cooperación técnica (ofrecida por la OIM) y financiera internacional (para el caso ofrecida por el BID). La cooperación multilateral a nivel regional también es indicada como un elemento indispensable para desarrollar los compromisos y tareas adoptadas en cada Conferencia. No obstante, es en la tercera Conferencia, adelantada en Quito en 2002, cuando se explicita la necesidad de “impulsar las reformas, que la normativa internacional requiere, con el fin

¹⁷ El accionar de la OIM “ha sido determinante en la realización de campañas, programas de retorno y readmisión de migrantes y refugiados, migración circular, vinculación de la diáspora, inversión productiva de las remesas, entre otras, y discursos (derechos humanos, salud, seguridad, migración y desarrollo, triple beneficio o beneficio para todos, etc.) en torno al modelo de gestión migratoria” (Magliano, 2011, p. 6).

de establecer un Nuevo Orden Migratorio Internacional”. Dicho Orden no es más que la gestión migratoria para la regulación y ordenamiento de los flujos ante lo cual hay que establecer vínculos con la Unión Europea, o mejor con los países europeos que reciben migración regional. Asimismo, el plan de acción aprobado en dicho Foro tiene como uno de los objetivos específicos fortalecer la gobernabilidad migratoria regional, al igual que vincular la diáspora y apoyar el retorno “voluntario” (p. 15).

La OIM, en su rol de Secretaría Técnica de la CSM, “ha logrado instalar el Foro como la instancia para tratar la temática migratoria en la región y ha garantizado el apoyo y acompañamiento de la OIM en dicho trabajo. Asimismo, ha tratado de realizar la mayor parte de las tareas técnicas encomendadas anualmente, ello en la medida en que el financiamiento disponible lo permite” (Estupiñán, 2013, p. 17). Otras prácticas de la construcción de la política migratoria han sido los foros y acuerdos bilaterales o regionales que reflexionan e impactan las políticas en temas migratorios como, por ejemplo, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Del Mercosur hay que señalar su impacto importante en cuestiones de políticas migratorias como el Acuerdo de Residencia de Mercosur y asociados (Chile y Perú), que tiene como objeto la obtención de residencia legal temporal y permanente por parte de nacionales de los Estados Parte en territorios de los Estados miembros y asociados del Mercosur. Dicho acuerdo reconoce, los derechos de los inmigrantes y de los miembros de sus familias como la igualdad de derechos civiles, la reunión familiar, el trato igualitario con nacionales, compromiso en materia previsiónal, el derecho a transferir remesas, así como el derecho de los hijos de los inmigrantes. Implícitamente podemos detectar en términos de gobernanza el interés de contar con un marco global de la política migratoria que permita un mayor control y gestión de los flujos que tiene como base el reconocimiento de los derechos humanos (Zurbriggen y Mondol, 2010, p. 19).

Estos foros y acuerdos bilaterales, así como multilaterales, se han convertido en pieza clave de las nuevas prácticas de la política migratoria en la región. La principal preocupación, entonces, para la política de la migración global sigue siendo “cómo asegurar estos efectos mutuamente beneficiosos: diseñar programas de migración adecuados, crear foros adecuados para la consulta y la cooperación y lograr la combinación correcta de incentivos y control” (Kalm, 2010, p. 22).

En el caso de la Comunidad Andina de Naciones, sus miembros han facilitado la práctica de circulación de los ciudadanos, ya que se reconocen los documentos nacionales de identificación como único requisito para viajar en calidad de turistas. “En 2006 se aprobó el actual formato de la Tarjeta Andina de Migración, que es un documento uniforme de control migratorio que permite un seguimiento estadístico de los movimientos entre los países andinos. Otro punto clave son las herramientas enfocadas en los trabajadores migrantes, como el Instrumento Andino de Migración Laboral, de Seguridad Social y Seguridad y Salud en el Trabajo, buscando la protección y asistencia a los ciudadanos andinos (Zurbriggen y Mondol, 2010, p. 19). Es importante notar que, con el paso de los años, estas características de países expulsores que antes nos caracterizaban, en la actualidad han cambiado. Un ejemplo de ello en la Comunidad Andina es Colombia, Perú y Ecuador, a donde llegó un gran flujo migratorio de venezolanos a partir de 2015.

Hemos planteado así algunos ejemplos de los acuerdos regionales para llevar a la práctica los nuevos desafíos de la movilidad humana, en medio de las agudas desigualdades económicas y sociales en tiempos de globalización.

Hay que destacar también lo que ha sido la Alianza del Pacífico recientemente, que en su Acuerdo Marco –que es el tratado constitutivo de la misma– destaca en su sección preambular “la importancia de facilitar el libre movimiento de personas entre las Partes, como un mecanismo que coadyuve a crear mejores condiciones de competitividad y desarrollo económico”. Se subraya, asimismo, que se busca “promover la cooperación entre las autoridades migratorias y consulares, y facili-

tar el movimiento de personas y el tránsito migratorio en el territorio de las Partes”, convirtiéndose en una herramienta para alcanzar los fines de integración profunda, el crecimiento y la competitividad del mecanismo (Neira, 2021).

Como resultado de esos objetivos, la idea de movilidad de personas ha sido priorizada en las líneas de acción de los países (García, 2013). Es así que, en función del Acuerdo Marco de cada una de las legislaciones de los Estados Parte, en noviembre de 2012, México anunció la abolición de visas para nacionales de Colombia y Perú, dado que Chile no requiere visa para ingresar al país. En mayo de 2013, Perú anunció la supresión de visas para empresarios de Chile, Colombia y México hasta por 183 días sin actividad remunerada (Diario Oficial de la Federación, 2020). Con estas acciones, la AP evidencia que la asociación entre los cuatro países miembros va más allá de la libre circulación del comercio (Prado y Velázquez, 2016). De esta forma, los nuevos procesos de integración en la región están favoreciendo nuevas prácticas de movilidad humana, aspecto que debe ser más estudiado.

Dentro de los conceptos, discursos y políticas de control migratorio que hemos descrito en los párrafos anteriores, una de las prácticas más preocupantes que han comenzado a tener gran auge después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 ha sido el desarrollo de tecnologías diseñadas bajo el marco de las políticas migratorias. Estos instrumentos de control incorporan barreras físicas y virtuales para agilizar, facilitar y reforzar los procesos de inspección fronteriza, pero sin entorpecer el libre flujo de capitales (Perelló, 2018).

Junto con el creciente interés de cierre de fronteras, algunos Estados han comenzado a recurrir con cierta frecuencia a actuaciones coercitivas mediante la instauración de un nuevo régimen global de vigilancia fronteriza (Rodier, 2013). Este régimen comparte el mismo objetivo que las políticas más abiertamente restrictivas, ya que siguen valiéndose del empleo de dispositivos de seguridad, adaptando igualmente las legislaciones migratorias estatales a sus exigencias, mediante su reforma o promoviendo la implementación de programas de regularización de migrantes irregulares (Perelló, 2018, p. 272). Esta situación

se da desde el argumento que, como hemos dicho de diversas formas, busca ejercer el control sobre los desplazamientos de personas ocasionando que la gestión migratoria justifique una mejor tecnología que incorpore mecanismos preventivos de contención de carácter policial y administrativo (Gabriel, Jiménez y Mc Donald, 2006; León, 2020; Rodier, 2013).

Las fronteras están siendo cada vez más gubernamentalizadas o enredadas en las prácticas gubernamentales ligadas al poder soberano de los Estados-nación y, también, flexiblemente relacionadas con las tecnologías del mercado y con otros sistemas de control y medición. Se trata de lugares en los cuales múltiples actores gubernamentales entran en juego (Mezzadra y Neilson, 2017, p. 207).

De estas tecnologías, una de las más desarrolladas es la biometría,¹⁸ ya que dentro de la retórica de la seguridad que han discutido diversos autores (Arango, 2017; Rodier, 2013) un elemento característico es plantear que la securitización es un proceso en el cual intervienen múltiples actores que buscan convencer al público de que la migración es un peligro, lo que permite diseñar y disponer justificadamente de una serie de acciones y disposiciones para su contención o vigilancia, aun cuando suponga la violación de la ley, la Constitución, las normas internacionales de protección de los Derechos Humanos o el propio sentido común (Perelló, 2018).

El avance de la tecnología a través del uso de los datos biométricos “adquirió poco a poco una dimensión transcendental, ya que se propagó inmediatamente como forma de control biopolítico de la población” (Varela, 2015).¹⁹ Esto significa que el nexo entre migraciones y seguridad

¹⁸ Sobre este tema se elaborará una explicación más amplia en el Capítulo 3.

¹⁹ Un aspecto preocupante de estas tecnologías tiene que ver con el hecho de que detrás de éstas, nos dice Perelló, existe una amalgama de intereses militares y económicos que ha favorecido el desarrollo de una gran industria de la vigilancia y defensa de la que han salido beneficiadas las principales empresas del sector de seguridad y de control de fronteras.

[...] también ha generado grandes transformaciones en el régimen de control de fronteras. En efecto, éstas representan ahora la tecnología de la seguridad, cuya vigilancia policial se ha visto reforzada mediante la defensa militar, logrando elevar su acción a una cuestión de “alta política” o de seguridad nacional. Es decir, la política del confinamiento ha configurado un formidable dispositivo de control tecnológico que funciona mediante la reducción drástica de los derechos y libertades de los migrantes, pero también a través de un amplio entramado de poderes y competencias administrativas en materia de vigilancia en este campo (Perelló, 2018, p. 291).

Lo que observamos, entonces, es que con la obsesión por el control migratorio, y lo que de ello se deriva en términos de medidas policiales vinculadas al mismo, hace que las tecnologías sean la nueva forma efectiva como opera la idea de gestión migratoria moderna.

En los párrafos planteados, hemos podido ver cómo las Organizaciones Internacionales Gubernamentales son, sin duda, gestores relevantes en los discursos de política global para encaminar los debates a favor de la gestión internacional de la migración en nuestra región. En esas discusiones deben resaltarse las visiones de la gestión política en lo que tiene que ver con las concepciones y prácticas de la libertad y el control migratorio, predominando lo segundo sobre lo primero. En ese orden de ideas, es claro que los conceptos, los discursos y las prácticas de control migratorio planteados han llevado a que la tecnología se convierta en el nuevo baluarte de las ideas de seguridad fronteriza. Por ello mismo, se hace necesario ahora describir el marco normativo internacional y regional que se ha desarrollado para regular tecnologías como la biometría, su funcionamiento, la protección de datos y los derechos de los migrantes, como lo haremos en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 2

BIOMETRÍA, PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y LEYES

INTRODUCCIÓN

Habíamos hecho alusión en el capítulo anterior a que los conceptos, los discursos y las instituciones relacionados con la migración derivaron en prácticas de gestión migratoria que contenían un fuerte espíritu de control y seguridad. Se buscaba, así, ir más allá de las políticas de control de fronteras, ya que una de las prácticas que comenzaron a tener gran auge después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 fue el desarrollo de tecnologías de identificación como la biometría. Esta técnica, que es el conjunto de características fisiológicas y de comportamiento, puede ser utilizada para verificar la identidad del individuo, lo cual incluye huellas digitales, reconocimiento del iris, geometría de la mano, reconocimiento visual y otras (Garrido y Becker, 2017; Remolina, 2011).

No se puede negar que en la actualidad la informática se ha convertido en el símbolo emblemático de la cultura contemporánea. En la medida en que la biometría está centrada en la identificación de los individuos, un elemento fundamental es la protección de la información que recogen los gobiernos desde estas tecnologías, lo que es justificado en la mayoría de las ocasiones a través de sus marcos normativos, por

lo que se hace necesario ahora discutir los elementos jurídicos que amparan esa protección de datos y los cuestionamientos que generan.

De esta forma, el objetivo del presente capítulo es presentar los elementos jurídicos que tiene la implementación de tecnologías como la biometría, en lo relacionado con la protección de datos personales, para conocer los alcances y limitaciones normativas. Para su presentación, el texto se divide en tres apartados. En el primero, se da cuenta de los orígenes y el desarrollo de la protección de datos personales en el mundo. En segundo término, se refiere el tema en América Latina. Finalmente, en un tercer apartado se presenta la regulación jurídica de la protección de datos personales en los países de referencia: Chile, Colombia y México.

UN POCO DE HISTORIA E INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Los sistemas biométricos han comenzado a emplearse para identificar, verificar y clasificar la identidad de una persona, basándose en características físicas o del comportamiento, lo que es almacenado en redes informáticas (Kindt, 2007; Woo, 2010; Iglezakis, 2010). Actualmente, su uso ha alcanzado un gran crecimiento como sistema de seguridad en general y como estrategia de control migratorio en particular; asimismo, ha despertado interés en el campo académico, social y político (Díaz, 2015). El uso de los datos personales que se recaban y lo que se puede hacer con estas herramientas tecnológicas es una de las mayores preocupaciones a nivel mundial desde hace mucho tiempo (Cehic y Quigley, 2005; Mordini y Petrini, 2007; Campisi, 2013); sin embargo, en la región latinoamericana el interés es reciente.

Los datos personales,¹ por su parte, son una clase de información que progresivamente ha cobrado gran relevancia social y económica

¹ Tales datos, son definidos como “toda aquella información asociada a una persona o individuo que lo hace identificable del resto de las personas y/o como parte de un grupo determinado de individuos” (Sánchez Pérez y Rojas González, 2012). Se

en las naciones (Sánchez y Rojas, 2012; Campisi, 2013; Díaz, 2015; Sutrop, 2010). El mundo se está transformando y al canje continuo de informaciones se suma el flujo continuo de datos, lo que da a su protección una importancia particular, desplazándola hacia el centro del sistema político-institucional y atribuyéndole una relación creciente y autónoma (Rodotà, 2003). Como resultado de ello, se ha venido generando un marco referencial de protección de datos personales con implicaciones en diferentes ámbitos, pero que para esta investigación nos interesa asociarlo a la protección de los derechos humanos, con diversas discusiones que es necesario destacar.

Históricamente, “es a partir del siglo XVIII que los derechos humanos comenzaron a tener mayor presencia, y con su reconocimiento en la normativa constitucional fueron alcanzando su consolidación como prerrogativas inherentes a todo ser humano” (García, 2007, p. 747). Desde ese momento, se ha luchado por las libertades individuales, lo que, a decir del autor, ha constituido los derechos de defensa de la persona, cuya exigencia consiste en la autolimitación y la no injerencia de los poderes públicos en la esfera privada de los individuos.

Estas libertades, a las cuales se asocia como derecho el de la privacidad y, en ella, la intimidad, comienzan a ser objeto de discusión por la utilización de tecnologías como la biometría y es que,

El derecho a la intimidad ha tenido que ir redireccionando su ámbito de protección, donde, además de la facultad del individuo de rechazar invasiones a su ámbito privado, ahora supone el reconocimiento de un derecho de control y acceso de sus informaciones, es decir, de toda aquella información relativa a su persona. Por tal motivo, el uso y control sobre los datos concernientes a cada persona debe serle reconocido ya no sólo

considera que estos datos pueden hacer referencia a los siguientes aspectos de un ser humano: “familia, transacciones financieras, salud, solvencia económica, creencias religiosas, procesos y condenas criminales, origen racial y étnico, profesión, títulos y grados académicos, comportamiento sexual, hobbies, salarios, ideas políticas, etc. (Remolina-Angarita, 2010, p. 492).

como una mera prerrogativa, sino además como un derecho fundamentalmente protegido y garantizado por mecanismos de protección idóneos (García, 2007, p. 745).

Con el desarrollo de estas tecnologías, un ámbito que comienza a tener un peso importante en el manejo de datos e información son las redes sociales, desde donde las relaciones permanentes de las personas con sus entornos han comenzado a invadir aquellos ámbitos que formaban parte de la intimidad del ser humano.

Dentro de los primeros pensadores en tocar el tema de la privacidad, y con ella el de la intimidad, estuvo “Stuart Mill, quien, alrededor del año 1859 comenzó a plantear la idea de que las personas poseían el derecho a ser completamente independientes, ya que cada persona gobierna sobre sí misma, sobre su cuerpo y su mente” (García, 2007, p. 747). Para este autor,

La intimidad como una disciplina jurídica ha perdido su carácter exclusivo individual y privado, para asumir progresivamente una significación pública y colectiva, consecuencia del cauce tecnológico. Más que un mero sentido estático de defensa de la vida privada del conocimiento ajeno tiene la función dinámica de controlar la circulación de informaciones relevantes para cada sujeto (García González, 2007, p. 747).

La necesidad de proteger los datos personales de las personas y su intimidad comenzó a verse de manera más concisa a partir del año 1890 con los autores Samuel Warren y Louis Brandeis en Estados Unidos, cuando presentaron su estudio “The Right to Privacy” (“El derecho a la privacidad”). Este estudio señalaba la idea de que todos los individuos deberían de tener una protección completa sobre su persona y sus propiedades como un principio del derecho común, a la vez que establecía que los límites de la protección debían redefinirse constantemente (Magallanes, 2016). Otro principio importante presentado por dichos autores fue que toda persona debía poder controlar su propia información personal.

El derecho a la protección de datos personales va a tener como antecedente internacional más importante el año 1948, cuando la Organización de las Naciones Unidas (ONU) publicó la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en su artículo 12 estableció que

Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques (Sánchez y Rojas González, 2012, p. 1).

Dos años después, otro momento que dio impulso fue el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales del 4 de noviembre de 1950, que sería ratificado por España en 1979.

El debate significativo sobre la incidencia del uso de la tecnología en los derechos individuales se daría con la celebración de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, celebrada en Teherán en 1968, organizada por las Naciones Unidas y con motivo del XX Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Momtaz, 2009). En ella,

[...] se analizaron los posibles peligros que el desarrollo científico y tecnológico podía tener para el disfrute de los derechos humanos y las formas en que tal desarrollo podía contribuir a la mejora de las condiciones de vida y disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales en la comunidad internacional. Sin embargo, serían pocos los avances logrados, puesto que la gran mayoría de los miembros de la Comisión de Derechos Humanos de aquel entonces, creía que aún era muy prematuro estudiar el impacto de la informática en los derechos humanos, por lo que quedaría paralizado el debate internacional sobre el tema (Arispeyo, s/f, p. 7).

Como resultado de estas primeras preocupaciones, en 1967, el Consejo de Europa constituyó una Comisión Consultiva para estudiar las

tecnologías de la información y su potencial agresividad a los derechos de las personas. Ello dio como resultado la Resolución 509 de 1968 sobre “los derechos humanos y los nuevos logros científicos y técnicos”, lo que sería conocido más tarde como “protección de datos” (García, 2007, p. 754). Dicha resolución, hasta la fecha, sigue siendo considerada el primer germen legislativo en la materia dentro del continente europeo.

De esta manera, va a surgir un debate político y jurídico sobre el tema en el interior de los países, una vez trasladado de Estados Unidos a Gran Bretaña,

[...] pues a nivel interno, en el período de 1961 a 1975, se estaban estudiando diversos proyectos en los que se intentaba establecer una protección a la persona de toda interferencia irracional por consecuencia del continuo desarrollo de la sociedad. Entre los proyectos se encuentra, en primera línea, lo escrito por Samuel Warren y Louis Brandeis, *The Right to Privacy*. Tras la caída del proyecto de Warren, en 1967 Alexander Lyon presentó a la Cámara de los Comunes su proyecto, cuya finalidad era proteger a la persona, haciendo una separación de lo público con relación a lo privado; en 1969, Brian Walden hizo lo propio con su proyecto destinado a precisar el asunto de la privacidad, por lo que en este año se consideró cerrada la discusión sobre la privacidad, mientras nace y se extiende el debate sobre la privacidad de los datos memorizados en computadoras (Arispeyo, s/f, p. 8).

Para los años setenta, según este mismo autor, en Europa se dieron ordenamientos jurídicos que se convirtieron en un referente para el resto de los Estados, sobre todo, a partir de la labor desarrollada en el seno del Consejo de Europa y del estudio de las tecnologías de la información y su potencial agresividad hacia los derechos de las personas en el mismo. Entre las resoluciones a estudiar están,

La Resolución (73) 2216, de 1973, misma que versa sobre la protección de la vida privada de las personas físicas respecto de los bancos de datos

electrónicos en el sector privado; y la 2917 de 1974, relacionada con la protección de la vida privada de las personas físicas respecto de los bancos de datos electrónicos en el sector público. Asimismo, cabe destacar que, derivado de los avances tecnológicos, en el año de 1976 se llevaría a cabo la creación, por primera vez, de un Grupo de Expertos en Protección de Datos Personales. Dichos documentos han sido relevantes, en virtud de que vendrían a suponer los primeros textos europeos en los que se recogerían unas “pautas de conducta” para los Estados, así como los primeros principios básicos de protección de datos personales, mismos que servirían para armonizar la elaboración normativa nacional en materia de protección de datos personales, suscitada en la década de los setenta, así como la libre circulación de datos entre los Estados miembros, concretándose con la aprobación del Convenio 108 del Consejo de Europa para la protección de los datos personales con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal (Arispeyo, s/f, p. 9).

Como se puede observar, desde mediados de los sesenta, y con mayor énfasis en la década de los setenta, el Consejo de Europa y la Organización de las Naciones Unidas emitieron resoluciones cuyo primordial objetivo fue, de una parte, destacar los beneficios del progreso científico y tecnológico para el desarrollo de la sociedad y, de otra parte, poner en evidencia los riesgos que para la protección de la privacidad y los derechos humanos genera el uso indebido de las tecnologías de identificación de personas. En este sentido, en la Resolución 3384 de 1975 de la ONU se acordó, entre otras, que los Estados

[...] adoptarán medidas tendientes a extender a todos los estratos de la población los beneficios de la ciencia y la tecnología y a protegerlos, tanto en lo social como en lo material, de las posibles consecuencias negativas del uso indebido del progreso científico y tecnológico, incluso su utilización indebida para infringir los derechos del individuo o del grupo, en particular en relación con el respeto de la vida privada y la protección de la persona humana y su integridad física e intelectual (INAI, 2015, p. 9).

Ante la abrupta llegada de la tecnología de la información a diversos ámbitos de la vida económica y social, así como la importancia y el poder del procesamiento de datos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) decidió elaborar en 1980 unas directrices sobre política internacional de protección de la privacidad y los flujos transfronterizos de datos personales que

[...] suponen la unanimidad internacional sobre las guías generales para la recogida y gestión de información personal. Los principios establecidos en las directrices de privacidad se caracterizan por su claridad y flexibilidad de aplicación, y por su formulación, que es lo suficientemente general para permitir su adaptación a los cambios tecnológicos. Los principios abarcan todos los medios del procesamiento informático de datos sobre individuos (desde computadoras locales a redes con complejas ramificaciones nacionales e internacionales), todos los tipos de procesamiento de datos personales (desde la administración de personal hasta la compilación de perfiles de consumidores) y todas las categorías de datos (desde datos de tráfico hasta datos de contenidos, desde el más trivial al más delicado) (OCDE, 2002, p. 6). Los principios se pueden aplicar en los ámbitos nacional e internacional.

Estos principios se plantean en la idea de que su aplicación sea en el ámbito nacional e internacional coincidente con ese marco de globalización que envuelve al mundo. Durante los años ochenta, también existió la preocupación por el tema de la protección de datos, lo que llevó a que la legislación europea planteara el convenio 108 de 1981, que es un tratado internacional legalmente vinculante que obliga a las partes a llevar a cabo medidas en la legislación nacional, para aplicar los principios que aseguren la protección de los derechos humanos con respecto al procesamiento de datos personales (Quintanilla, 2020). El propósito vendría a ser, entonces, garantizar a los ciudadanos de los Estados contratantes el respeto a sus derechos y libertades; en concreto, el derecho a la vida privada frente a los tratamientos de los datos personales, con lo cual se llegaría a conciliar el respeto a la vida privada y la libre circulación de información entre los Estados (García, 2007).

El 11 de abril de 1985, un hecho importante fue que los ministros de la OCDE adoptaron la Declaración sobre Flujos de Datos Transfronterizos. En esta declaración se

[a]bordaban las cuestiones políticas que surgían del flujo de datos personales más allá de las fronteras nacionales como flujos de datos e información sobre actividades comerciales, flujos intraempresariales, servicios de información informatizada, e intercambios científicos y tecnológicos. Al adoptar esta declaración, los gobiernos de la OCDE reafirmaron su compromiso por desarrollar enfoques comunes ante las cuestiones de flujos de datos transfronterizos y, si se presenta la ocasión, desarrollar soluciones armonizadas. Esta publicación incluye la Declaración sobre Flujos de Datos Transfronterizos (OCDE, 2002, p. 3).

De esta manera, se establece de forma más clara la manera como los gobiernos deben cuidar la información que se recopila a través de la biometría. Lo que sin duda será un punto de partida importante para las prácticas reglamentarias que se deben establecer.

Llegar a este tipo de resoluciones se debe en gran medida a posiciones comunes que habían adoptado la mayoría de los Estados democráticos europeos, debido a los compromisos internacionales que sirvieron como pauta para el establecimiento de una serie de principios fundamentales en la protección de datos y que, a pesar de su carácter abstracto, se vendrían a constituir como una parte integrante del patrimonio jurídico y cultural de los Estados europeos, junto con la labor que había venido realizándose en el seno de la OCDE, lo cual sería un gran paso hacia la codificación del Derecho en Europa en materia de datos personales (García, 2011).

Durante la década de los noventa, en el ámbito de las Naciones Unidas, como resultado de los debates de años atrás, a través de su Asamblea General, se dictaría la Resolución 45/95 en 1990, relativa a los principios rectores para la reglamentación de los ficheros computarizados de datos personales. Se señalaba allí como principio de legalidad y lealtad

[...] que la información relativa a las personas no debía ser recogida o procesada por métodos desleales o ilegales, ni debía ser utilizada para fines contrarios a los fines y principios de la Carta de Naciones Unidas. Asimismo, en lo relacionado con el principio de exactitud, las personas responsables de la compilación de archivos, o aquellas responsables de mantenerlos, tenían la obligación de llevar a cabo comprobaciones periódicas acerca de la exactitud y pertinencia de los datos registrados y garantizar que los mismos se mantuviesen de la forma más completa posible, con el fin de evitar errores de omisión, así como de actualizarlos periódicamente o cuando se usara la información contenida en un archivo, mientras estaban siendo procesados (Martínez, 2018, p. 18).

En esta intención constante de protección de datos, posteriormente, aparecerá publicado en el Diario Oficial de las Comunidades europeas una de las resoluciones más importantes, “la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de fecha 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales al servicio del hombre y a la libre circulación de estos datos, referidos en los artículos 1 y 2 de dicha Directiva” (Martínez, 2018, p. 12). Este documento, denominado *Data Protection Directive 95/46/EC [EE95]* de 1995, que estuvo vigente hasta antes de 2018, es fundamental porque sentó en particular las bases para la protección de los datos biométricos. Puntualizaba en el hecho de la protección de los individuos en materia de tratamiento y circulación de los datos, y establecía, entre otros aspectos, que

i) los responsables debían aplicar medidas técnicas y de organización adecuadas contra la destrucción y pérdida accidental, y contra la alteración, difusión o acceso no autorizado; ii) los principios de protección de datos eran aplicables tanto al tratamiento como al procesamiento de los datos cuando éstos pertenecían a un sistema de archivo, pero no cuando eran procesados individualmente; iii) los datos personales debían ser recolectados para un propósito específico, explícito y legítimo, y ser asequibles por el tiempo necesario para alcanzar ese propósito, además de ser proporcionados, adecuados, relevantes e ir de acuerdo con

el propósito (principio de propósito y proporcionalidad, establecido en el artículo 6) (GT29, 2017, p. 8).

Tres años más tarde, hacia 1998, en la OCDE se dio la Declaración Ministerial sobre la Protección de la Privacidad de las Redes Globales (1998), en el marco de la conferencia ministerial de la OCDE. Allí, “los ministros reafirmaron su compromiso sobre la protección de la privacidad de las redes globales para garantizar el respeto de importantes derechos, generar confianza en las redes globales y evitar restricciones innecesarias en los flujos transfronterizos de datos personales. Declararon concretamente que trabajarían para vincular los diferentes enfoques adoptados por los países miembros con vistas a asegurar la protección de la privacidad en las redes globales, basándose en las directrices de privacidad de la OCDE” (OCDE, 2002, p. 7). Durante dicha conferencia, los ministros adoptaron una declaración que reafirmaba su compromiso sobre la protección de la privacidad en las redes globales y el inicio de acciones para futuros trabajos en este sentido (INAI, 2015).

Será con el siglo XXI, donde los marcos normativos europeos tendrán más incidencia en el tema de la biometría. Un instrumento referencial fue el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo del 27 de abril del 2016 relativo:

A la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, y por lo que los Estados miembros deben respetar el derecho a la protección de datos personales, destacando que una de las finalidades de este reglamento es la amortización de este derecho y libertades fundamentales de las personas físicas, en relación con las actividades de atamiento de carácter personal y garantizar la libre circulación de estos datos entre los Estados miembros (Martínez, 2018, p. 14).

Este reglamento entró en vigor en mayo de 2018, con una incidencia notable a la fecha en materia de protección de datos. Lo que se obser-

va entonces es que, a través de los tiempos, se ha hecho un esfuerzo enorme para establecer nuevas normativas que protejan a las personas y sus datos personales. Si bien es cierto que es difícil determinar la cabal aplicación de estas resoluciones, no cabe duda de su incidencia internacional como marco jurídico, en especial para nuestra región, como se verá más adelante.

MARCOS NORMATIVOS Y LEYES INTERNACIONALES

Planteado el escenario de instrumentos internacionales que buscaron respaldar acciones y leyes, conviene ahora hacer un repaso de las principales leyes que se han generado en las diferentes regiones y países objetos de estudio.

Hay que comenzar por señalar que, a principios de los setenta, se expedieron las primeras leyes sobre protección de datos y, progresivamente, se ha venido registrando una producción de normas locales, generales y sectoriales en muchos países del mundo.

Dentro de las primeras leyes se encuentran las siguientes: “Ley de Land de Hesse (1970), Ley Federal sobre Protección de Datos (República Federal Alemana, 27 de enero de 1977), Ley sobre Informática, Ficheros y Libertades (Francia, 6 de enero de 1978), Ley de Protección de Datos de Dinamarca (1978), Ley Reguladora del Uso de los Datos Personales Procesados Automáticamente (Gran Ducado de Luxemburgo, 1979)” (Lazpita, 1994, p. 403). En efecto, comenta esta autora que:

Las primeras leyes sobre esta materia, conocidas como primera generación de protección de datos, tenían en común la convicción de que había llegado el momento de reaccionar ante la informatización progresiva de la sociedad y, también, la incertidumbre acerca de sus implicaciones inmediatas, así como de las medidas precisas que debían tomarse. Eran rígidos instrumentos de una época caracterizada por una tecnología hoy casi obsoleta: unos bancos de datos muy caros, escasos, voluminosos y, por lo tanto, fácilmente localizables (Lazpita, 1994, p. 403).

Un documento importante sobre biometría será el (WP80) de 2003, que buscó contribuir a la aplicación homogénea y efectiva en la protección de datos en conjunto con la *Data Protection Directive 95/46/EC* [EE95] de la Unión Europea. En el documento se señalaba que los datos biométricos son datos personales y sólo pueden ser tratados y procesados si existe una base legal y el conocimiento y consentimiento de los individuos para la recolección de los datos biométricos, por lo que los sistemas que no cumplieren con estas normas debían ser evitados (GT29, 2017). Pese a su relevancia, el documento no establecía cómo el propósito y la proporcionalidad (idoneidad, necesidad y adecuación en un contexto dado) debían ser aplicados a los datos biométricos (Quintanilla, 2020).

Posteriormente, fue creado el Reglamento General de Protección de Datos 2016/679, que fue aprobado en abril de 2016 por el Parlamento Europeo, para entrar en vigor el 25 de mayo de 2018.

Esta Ley regula en el sistema legal europeo la protección de datos y privacidad para los individuos de la Unión Europea y el Área Económica Europea, como sustitución de la Directiva 95/46/EC.27. Esta Ley fue diseñada para (artículo 1): regular la forma como las empresas protegen los datos personales de los europeos; empoderar la privacidad de los ciudadanos europeos; reconciliar las leyes europeas específicas de privacidad de datos; cambiar la forma como las organizaciones visualizan la protección de los datos que recolectan, con especial atención en el procesamiento de los datos y en la libre movilidad de esos datos. En esta Ley los datos personales son definidos como la información que permite identificar a una persona o la hace identificable, es decir, puede ser identificada directa o indirectamente, por medio de una referencia sobre el identificador, como el nombre o el número de identificación, e incluso mediante factores físicos, psicológicos, económicos, culturales, genéticos o sociales. En el artículo 1 de la Ley se protegen los derechos y libertades fundamentales de las personas físicas y se establece el derecho humano a la protección de datos personales (Quintanilla, 2020, p. 80).

Si bien pareciera que la Ley se refiere en todos los casos a los datos personales, al ser parte de ellos los datos biométricos, esta regulación los abarca en su totalidad.

Los datos biométricos fueron identificados y definidos como cualquier información que permite identificar o reconocer a una persona natural a partir de un identificador existente, como el nombre. En este sentido, los datos biométricos son los datos personales que resultan de un procesamiento técnico específico concerniente a características físicas, psicológicas y de conducta de una persona natural, que permiten o confirman la identificación única de esa persona, como la imagen facial (artículo 4). Los datos biométricos, como parte de los datos personales, son considerados datos sensibles y, por tanto, están sujetos a altos índices de protección (artículo 4). Según señala el artículo 9, el procesamiento de los datos biométricos está prohibido a menos que exista consentimiento explícito para un propósito determinado y que previamente el controlador de los datos haya realizado y documentado una evaluación de impacto de privacidad (DIA) o una evaluación de impacto de la protección de datos (DPIA) (Quintanilla, 2020, p. 80).

Esta Ley no sólo define los datos biométricos, sino que reguló el tratamiento que puede hacerse de ellos, ya que una advertencia que se hace sobre esta ley es que, “a pesar de que el Reglamento General de Protección de Datos trajo considerables cambios a las compañías en materia de tratamiento de los datos personales y la privacidad, el cumplimiento de requisitos por parte de compañías no europeas e internacionales debe hacerse en corto tiempo, lo que pone en riesgo la información por la falta de conocimiento y entendimiento sobre la manera de implementarlos” (TikkenPiri, Rohunen y Markkula, 2018, p. 84).

Ahora bien, en lo relacionado con los modelos de regulación de protección de datos personales, se han identificado al menos cinco modelos a saber: Disposiciones constitucionales, leyes generales, leyes sectoriales, la contratación y la autorregulación. Normalmente, los países tienen modelos mixtos en donde utilizan, entre otros, instrumentos de regulación y de autorregulación (INAI, 2015). Según esta misma fuente:

El sistema europeo se nutre de un plexo jurídico conformado por normas generales y sectoriales aunadas a la existencia de una autoridad de control encargada de hacer cumplir, hasta donde pueda, la regulación de la norma. El Parlamento Europeo sintetiza en los siguientes términos lo fundamental del tema: Un sistema completo de protección de datos personales no requiere únicamente establecer los derechos de las personas, cuyos datos se tratan y las obligaciones de quienes tratan dichos datos personales, sino también unas sanciones apropiadas para los infractores y un organismo supervisor independiente. Pero lo más importante del sistema europeo es que concibe la protección de datos como un derecho humano fundamental. Ni más ni menos (INAI, 2015, p. 5).

Con esto queda clara la importancia que tiene para los europeos la protección de datos y los mecanismos de sanción que se establecen. En el caso de los Estados Unidos, el abordaje que han hecho es sectorial y tiene como fundamento una mezcla de legislación, reglamentación y autorregulación. Entre las normas que se destacan están:

The Fair Credit Reporting Act of 1970 (FCRA); Bank Secrecy Act of 1970; Privacy Act of 1974; Family Educational Rights and Privacy Act of 1974; Right to Financial Privacy Act of 1978; Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978; Privacy Protection Act of 1980; Cable Communications Policy Act of 1984; Electronic Communications Privacy Act of 1986 (ECPA); Computer Matching and Privacy Protection Act of 1988; Employee Polygraph Protection Act of 1988; Video Privacy Protection Act of 1988; Telephone Consumer Protection Act of 1991; Driver's Privacy Protection Act of 1994; Communications Assistance for Law Enforcement Act of 1994; Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996; Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996; The Consumer Credit Reporting Reform Act of 1996; Identity Theft and Assumption Deterrence Act of 1998; Children's Online Privacy Protection Act of 1998; Gramm-Leach-Bliley Act of 1999; USA Patriot Act of 2001; The Confidential Information Protection and Statistical Act of 2002; The Federal Information Securi-

ty Management Act of 2002; CAN-SPAM Act of 2003; Video Voyeurism Prevention Act of 2004 (INAI, 2015, p. 20).

Se puede observar que para los norteamericanos el tema de la protección de datos personales ha tenido también, como en el caso europeo, un notable desarrollo. El tema pendiente es saber qué tanto se cumple con lo que se regula.

Ya se ha hecho referencia a la incidencia que tuvieron para el mundo los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, ya que fueron determinantes en el desarrollo y la expansión mundial de la biometría. Por ejemplo, la decisión de realizar un perfil biométrico de todos los solicitantes de asilo y los migrantes irregulares en la UE, de hecho, se remonta al 11 de septiembre, con una legislación propuesta en 1995 y finalmente adoptada en el 2000 (Hayes, 2012). Por su parte, la Ley Patriota de EE. UU., aprobada en octubre de 2001, introdujo medidas que obligaron a todos los visitantes extranjeros a proporcionar documentos de viaje biométricos legibles por máquinas, y establecieron un sistema de entrada y salida para monitorear los movimientos hacia y desde el país (Massey, Pren y Durand, 2009). Esta legislación impulsó a varios países más a adaptar sus documentos de viaje en consecuencia y a establecer controles de identidad biométricos, que hoy son muy usados, para garantizar la seguridad fronteriza.

A partir de ese momento, la Unión Europea (UE), así como varios Estados-nación, han desarrollado políticas migratorias y regímenes de control de fronteras que utilizan sistemas de vanguardia y tecnologías de vigilancia (por ejemplo, biometría junto con bases de datos como Eurodac, el Sistema de Información de Schengen [SIS] y el Sistema de Información de Visas en Europa, entre otros [Nedelcu y Soysüren, 2022]). Se dan así las condiciones para generar cambios en el proceso de control fronterizo “que convierten a los Estados-nación en ‘estados biométricos’ que están definidos por la prevalencia de fronteras virtuales, la dependencia de identificadores biométricos *vis-à-vis* pasaportes, programas de viajeros confiables y tarjetas de identificación nacionales, así como las formas de clasificación social” (Nedelcu y Soysüren, 2022, p. 6).

Planteado el anterior marco normativo, es claro el gran desarrollo de instrumentos jurídicos internacionales que buscan la protección de los datos personales de las personas, de sus derechos humanos. Se constituye así un andamiaje jurídico que tendrá gran incidencia en el control de los flujos migratorios. Asimismo, estas leyes tienen la importancia de que serán el referente de lo que se legislará en Latinoamérica. Miremos entonces el desarrollo que tuvo este tipo de normatividades en nuestra región.

AMÉRICA LATINA

En América Latina, las leyes de protección de datos personales se crean también como una necesidad ante el incremento del uso de las tecnologías de la información y las vulnerabilidades que implica, tomando siempre como referencia lo que se ha logrado en materia de leyes en Europa y Estados Unidos.

Aunque la recopilación y el uso de los datos biométricos es evidente en los sectores público y privado, en general, todavía se observa la ausencia de un riguroso marco jurídico para el tratamiento de los datos biométricos en la región.

Las políticas públicas en la materia son implementadas con escasa transparencia hacia la ciudadanía. No hay información respecto de la recolección, uso o almacenamiento de los datos ni del acceso que tienen terceros sobre ellos. La mayoría de los países no ha introducido el término en su legislación de privacidad y protección de datos personales, y los que lo han hecho los confunden con datos sensibles. Se observa la recopilación de datos biométricos principalmente en las áreas financiera, tributaria y de seguridad, aunque con poca transparencia, dado que, en general, se desconocen las tecnologías y mecanismos para la recolección, análisis y almacenamiento de los datos biométricos, así como su gestión, uso, acceso y transferencia. El individuo no es consultado ni otorga consentimiento alguno (Quintanilla, 2020, p. 5).

En su mayoría, las leyes de los países de la región se asemejan al modelo europeo (Díaz, 2015). Además, han adoptado mayormente, durante la década de 1990, “leyes comprensivas para el procesamiento de datos personales; es decir, leyes que regulan el procesamiento automático y manual de datos personales tanto por el sector público como por el sector privado” (Asociación por los Derechos Civiles, 2017, p. 40).

En general, las constituciones de la región reconocen el derecho a la privacidad, pero también incluyen el llamado recurso de *habeas data* (Quiroz, 2016, p. 24), que es el derecho a la protección de los datos personales, “tal es el caso de las constituciones de Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela. Pero aun cuando esta previsión no esté contenida en forma expresa en los textos constitucionales, las Cortes pertinentes han reconocido el derecho de control de la propia información” (Asociación por los Derechos Civiles, 2017, p. 40).

Entre las leyes a destacar de algunos países están: Argentina, la Ley 25.326 (2000),² Panamá (2002), Brasil (1997) (Porcelli, 2020, p. 478), Paraguay (2000) y Uruguay (2008) (ADC, 2017).

De Brasil es necesario señalar que no cuenta con una ley específica ni con un sistema de protección de datos personales, pero contempla diversos tipos de datos personales en distintas leyes y normativas. “Por ejemplo, en la protección de datos de las telecomunicaciones, en la Ley General de Telecomunicaciones, en el Marco Civil de Internet y su Decreto Reglamentario, Ley de Interceptaciones, Ley de Organizaciones Criminales, en el Código Penal. También se encuentran referencias relativas a datos de los consumidores, de los datos financieros y de datos de salud en normativa específica de cada uno de estos sectores” (Porcelli, 2020, p. 478). De lo ocurrido en cuanto a normas en otros países de la región, García (2003) señala:

² En Argentina, el 3 de abril de 2018, obtuvo media sanción en la Cámara de Senadores el Anteproyecto de Ley de Protección de Datos Personales (Porcelli, 2020, p. 478).

En el caso de Argentina, en su Artículo 43 se plantea que toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad.

Brasil, por su parte, en su Artículo 5, LXXII, señala cómo se concederá *habeas data*: a) Para asegurar el conocimiento de informaciones relativas a la persona del impetrante que consten en registros o bancos de datos de entidades gubernamentales o de carácter público, b) Para la rectificación de datos, cuando no se prefiera hacerlo por procedimiento secreto, judicial o administrativo.

En Ecuador, está el Artículo 94 que dice Toda persona tendrá derecho a acceder a los documentos, bancos de datos e informes que sobre sí misma, o sobre sus bienes, consten en entidades públicas o privadas, así como a conocer el uso que se haga de ellos y su propósito.

En Guatemala el Artículo 31 plantea que toda persona tiene el derecho de conocer lo que de ella conste en archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad a que se dedica esta información, así como a corrección, rectificación y actualización. Quedan prohibidos los registros y archivos de filiación política, excepto los propios de las autoridades electorales y de los partidos políticos.

También está Nicaragua, con su Artículo 26, que señala cómo toda persona tiene derecho: A su vida privada y la de su familia; A la inviolabilidad de su domicilio, su correspondencia y sus comunicaciones de todo tipo... A conocer toda información que sobre ella hayan registrado las autoridades estatales, así como el derecho de saber por qué y con qué finalidad tiene esa información (García González, 2007, pp. 759-760).

Por otra parte, países como Perú y Venezuela también han percibido los riesgos de la informática y, por ello, incorporaron en sus normativas el reconocimiento de un derecho a la protección de datos personales:

“Toda persona tiene derecho... A que los servicios informáticos, computarizados o no, públicos o privados, no suministren informaciones que afecten la intimidad personal y familiar”. Mientras que en la Consti-

tución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, se señala: “Toda persona tiene derecho a la protección de su honor, vida privada, intimidad, propia imagen, confidencialidad y reputación. La ley limitará el uso de la informática”. Tal como aconteció con los países en Europa, estos dos países latinoamericanos, quizás sin conocer las consecuencias que representaría hoy el uso de la información, decidieron incorporar su regulación en el ámbito normativo constitucional, vinculándola para ello con el derecho a la intimidad (García, 2007, p. 759).

Observamos así un articulado que si bien no es tan extenso ni riguroso como en el caso de la Unión Europea, sí demuestra el interés de los países de la región sobre la protección de los datos de las personas.

Un hecho que es importante para la región latinoamericana es que, desde el año 2003, funciona la Red Iberoamericana de Protección de Datos Personales, que nuclea a los organismos de protección de datos personales o con vocación similar de los países iberoamericanos y que, entre múltiples actividades, ha celebrado hasta 2020 unos 18 encuentros anuales. Junto con España, están vinculados a dicha red 14 países de Latinoamérica, además de participar como observadores el Supervisor Europeo de Protección de Datos Personales, en representación de la Unión Europea, entre otros organismos internacionales (Asociación por los Derechos Civiles, 2017, p. 40).

Según esta misma fuente, un momento importante de la protección de datos en la región fue la Propuesta de Declaración de Principios de Privacidad y Protección de Datos Personales en las Américas, adoptada en 2012 por el Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos (OEA). En este sentido,

[Si] bien dichos principios pretendían guiar el desarrollo de los sistemas legales de protección de datos personales de los países que integran la OEA, que obviamente incluye a los países de Latinoamérica, los mismos no fueron tenidos como referencia de estándares internacionales. Toda vez que los principios adoptados por el Comité Jurídico establecen una línea muy baja de protección, quedando por debajo de los sistemas vigentes en varios países de la región y muy lejanos a los estándares de

protección de datos personales, propiciado por el sistema europeo (Asociación por los Derechos Civiles, 2017, p. 47).

Dentro de este interés multilateral en el tema, hay que señalar también cómo en el marco del XV Encuentro Iberoamericano de Protección de Datos, celebrado del 20 al 22 de junio de 2017 en Santiago de Chile, la Red Iberoamericana de Protección de Datos (RIPD o Red) aprobó y presentó oficialmente los llamados “Estándares de Protección de Datos de los Estados Iberoamericanos”.

Consisten en un conjunto de directrices orientadoras cuyo objetivo reside en proporcionar un marco normativo que guíe los proyectos de ley de protección de datos personales en la región iberoamericana, en aquellos países que aún no cuentan, en sus ordenamientos jurídicos, con una legislación, o en su caso, sirvan como referente para la modernización y actualización de las legislaciones existentes. Forman parte del *softlaw* –ley blanda–, ya que no obstante no ser vinculantes, tienen relevancia jurídica y manifiestan consensos internacionales que, independientemente de su valor jurídico, se incorporan al discurso internacional y producen ciertos efectos que repercuten de diferentes formas en la formación, desarrollo, interpretación, aplicación y cumplimiento del derecho internacional, tanto en el ámbito interno de los Estados como en el propio seno del derecho internacional (Porcelli, 2020, p. 477).

Para el autor referido, este importante encuentro parte de la base de que la protección de los datos personales de las personas naturales es un derecho fundamental reconocido en la mayoría de las Constituciones Políticas de los Estados Iberoamericanos.

El objetivo principal de los estándares planeados, y en particular el relacionado con el Artículo 1, radica en establecer un marco común de principios y derechos de protección de datos que sirvan como modelo para las diferentes legislaciones nacionales de los Estados Iberoamericanos, de forma que se garantice una tutela homogénea del derecho a

la protección de datos personales en todos los Estados de la región, se facilite el flujo de los datos personales entre los mismos y más allá de sus fronteras, y se desarrollen mecanismos para la cooperación internacional entre las autoridades de control y entidades internacionales en la materia. Reconocen como fuente y marco de referencia el nuevo Reglamento Europeo (UE) 2016/679 (“GDPR”), vigente desde el 25 de mayo de 2018, e incluyen medidas muy similares a las consignadas en ella (Porcelli, 2020, p. 479).

Como se puede observar de lo planteado, el desarrollo del marco normativo sobre la protección de datos es muy amplio en Europa, mientras que en América Latina y el Caribe recién se está empezando a legislar en la materia con avances importantes. Sin embargo, los países todavía necesitan trabajar para que estas leyes sean de aplicación efectiva y respondan a los actuales desafíos generados por el desarrollo tecnológico y la cada vez más creciente transferencia internacional de datos personales. Asimismo, hace falta verificar si se está dando el cumplimiento de estos mandatos jurisdiccionales, en particular en lo que tiene que ver con la migración. Miremos ahora lo que ocurre en los países que son objeto del presente estudio.

Dentro de los países latinoamericanos estudiados, Chile, Colombia y México son los que han tenido un desarrollo importante en el uso de las tecnologías biométricas para el control de los flujos migratorios, lo que hace relevante conocer cuáles han sido los mecanismos jurídicos de protección de datos personales que se han generado.

a) Chile

En este país el tema de la protección de datos comenzó con la preocupación por el derecho a la intimidad de las personas.

Previo a la Constitución de 1980, no se reconocía en ninguna legislación chilena el derecho a la intimidad, “con excepción del Acta Constitucional N°3, que fue promulgada el 18 de septiembre de 1976

para reemplazar el capítulo de garantías constitucionales de 1925, la cual servía de antecedente directo para la protección de la vida privada de las personas” (Garrido, 2013, p. 83). De esta forma, se puede considerar que el interés por la protección de los datos en Chile es reciente, ya que durante mucho tiempo “la acción de protección contenida en el artículo 20 de la Constitución fue el único medio procesal para obtener un amparo ante los tribunales de justicia, cuando había un tratamiento indebido de datos personales y en la medida en que, en algún sentido, se vulnerara o perturbara el ejercicio del derecho a la vida privada o la honra de los afectados” (Viollier, 2017, p. 51). Y es que, como señala el autor, en el contexto mundial el país se encontraba considerablemente atrasado en esta materia, ya que otros países contaban con regulaciones desde hacía varias décadas.

Un momento importante fue en 1999, cuando se publicó la Ley 19.628 sobre protección de la vida privada, que tenía el objetivo de “llenar un vacío manifiesto en nuestro ordenamiento jurídico y cuyo propósito era dar una adecuada protección al derecho a la privacidad de las personas, en el ámbito del Derecho Civil, ante eventuales intromisiones ilegítimas” (Viollier, 2017, p. 52). La última modificación de esta ley fue el 28 de febrero de 2020.

El ámbito material de aplicación de la ley es el tratamiento de datos de carácter personal en general, cualquiera que sea la forma en que dicho tratamiento se lleve a cabo. En esta materia, la Ley 19.628 continuó la tendencia moderna a afianzar en su ámbito de aplicación no sólo el tratamiento de datos personales realizado de forma automatizada, sino también aquel realizado de forma manual. En cuanto al ámbito subjetivo de aplicación, esto es, los individuos respecto de quienes es aplicable la legislación y el cumplimiento de las obligaciones allí contenidas, la ley distingue entre quienes son los titulares de los datos y quienes hacen tratamiento de éstos. En esta última categoría, encontramos al responsable y el encargado del registro o banco de datos, quienes tienen distintos derechos y obligaciones (Viollier, 2017, p. 51).

Para Viollier, esta ley ha sido objeto de una serie de modificaciones. La mayoría de éstas, señala, “Han tenido por objeto remediar ciertas situaciones de discriminación o vulneración que sufrían las personas debido al tráfico de sus datos personales por parte de empresas. Sin embargo, ninguna de estas modificaciones supuso una reforma integral a la ley ni se abocó a suplir de manera general algunas de sus falencias estructurales. Es por esto que pueden ser catalogadas como ‘leyes parche’” (Viollier, 2017, p. 54).

Hay quienes consideran que la legislación chilena no hace un listado explícito de los principios aplicables a las operaciones de tratamiento de datos. Sin embargo, “de las disposiciones de la ley se pueden deducir al menos tres: el principio de finalidad, el principio de calidad de los datos y el principio de licitud” (Asociación por los Derechos Civiles, 2017, p. 40).

A lo largo de sus 24 artículos, la ley establece disposiciones generales sobre la utilización de los datos personales. “[E]stablece los derechos que tienen las personas titulares de los datos, disposiciones acerca de la utilización de datos personales relativos a obligaciones de carácter económico, financiero, bancario o comercial; acerca del tratamiento de datos por los organismos públicos, y, finalmente, establece la responsabilidad por las infracciones a dicha ley” (Asociación por los Derechos Civiles, 2017, p. 40). El objetivo de esta ley es regular “el trato de los datos de carácter personal, en registros o bancos de datos, por organismos públicos o privados, y es uno de los estatutos normativos más relevantes sobre la materia” (Rostion, 2015, pp. 499-520).

Garrido Iglesias añade que el objeto de la ley era, “además [de] consagrar un sistema de protección civil del derecho a la intimidad, el reconocimiento de que es necesario para el desarrollo de la vida en sociedad que la información circule libremente, siempre cuidando el manejo de ésta referida a las personas físicas o naturales” (Garrido, 2013, p. 24). Sin embargo, ante la complejidad del tema y las evidentes dificultades del cumplimiento de la ley, Garrido Iglesias añade que,

[c]onsiderando que el bien jurídico protegido en esta ley es la libertad informática o la autodeterminación informativa, y que, por lo general en las legislaciones de este tipo existe una protección tanto sobre el dato (para que no sea tratado ni convertido en información más que para los fines autorizados y por las personas autorizadas), entonces se ve que la ley chilena no puede cumplir con dicho estándar, pues no contempla la doble faceta del principio de control. La doble faceta se refiere a i) la facultad que tiene el titular de controlar el tratamiento de sus datos y ii) la existencia de un organismo público e independiente que supervise el tratamiento de los datos y cuente con facultades para intervenir, investigar, fiscalizar y sancionar (Garrido, 2013, p. 83).

Resalta el citado autor cómo entre los fallos de esta ley también está el hecho de que, “aunque establece el marco jurídico para hacer el tratamiento de datos de carácter personal, no señala mecanismos efectivos para supervisar y sancionar cuando se lleven a cabo tratamientos de datos ilícitos” (Garrido, 2013, p. 24). Esta falta de mecanismos de control de los datos es una preocupación que subyace en la actualidad no sólo en Chile, sino en los países de la región.

Por otro lado, hay que señalar también que el derecho a la protección de datos personales queda establecido en la Constitución chilena, pues en su artículo 19, numeral 4°, declara que es derecho de todas las personas tener una vida privada: la Constitución asegura a todas las personas el respeto y la protección a la vida privada, la honra de la persona y su familia; asimismo, la protección de sus datos personales. El tratamiento y protección de estos datos se efectuará en la forma y condiciones que determine la ley (Constitución Política de la República de Chile, 1980).

En 2017, un hecho importante fue que el gobierno chileno presentó un proyecto de ley respecto de la protección y el tratamiento de datos personales relacionados con la biometría:

En su artículo 16, plantea una regulación explícita respecto de los datos personales biométricos. El responsable que trate datos personales

biométricos, tales como la huella digital, el iris, los rasgos de la mano o faciales y la voz, deberá proporcionar al titular la siguiente información específica: a) La identificación del sistema biométrico usado; b) La finalidad específica para la cual los datos recolectados por el sistema biométrico serán utilizados; c) El período durante el cual los datos biométricos serán utilizados; d) La forma en que el titular puede ejercer sus derechos. Un reglamento regulará la forma y los procedimientos que se deben utilizar para la implementación de los sistemas biométricos. Con todo, no se podrán crear o mantener bancos de huellas digitales o de otros datos biométricos, salvo expresa autorización legal (Garrido y Becker, 2017, pp. 67-91).

Se aprecia así un interés mayor por contar con elementos normativos que protejan los datos personales ante la proliferación de las tecnologías biométricas. De esta forma, se puede decir que desde 1976 y hasta el pasado 2017, el Gobierno Chileno ha buscado que el poder legislativo ponga a disposición de sus ciudadanos leyes que protejan sus datos personales, si bien todavía hay vacíos importantes.

b) Colombia

La protección de los datos personales en Colombia está regulada de manera jurídica por la Constitución Política, “además de más de setenta normas que se han promulgado desde 1951, la gran mayoría de ellas haciendo referencias muy pequeñas a temas de la materia” (Remolina-Angarita, 2010, p. 489).

En la Constitución Política de Colombia, el tratamiento de los datos personales fue uno de los temas que se propuso, analizó y aprobó en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 para que se respetaran, no vulneraran o pusieran en riesgo los derechos y las libertades de las colombianas y los colombianos, cuando el Estado y las organizaciones recolectaran, almacenaran o usaran la información sobre las personas (Remolina-Angarita, 2010). Dicha Constitución de 1991 “fue la

primera normativa en el país que introdujo el concepto del *habeas data*, así como el de la protección de datos personales como un derecho fundamental” (Remolina-Angarita, 2010, pp. 489-524).

En el artículo 15 se establecía: “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 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” (Constitución Política, 1991, art. 15).

Una década después, hacia 2003, se pretendió modificar el texto del artículo mediante el Acto Legislativo 02, con el fin de hacer frente a la problemática del terrorismo en el territorio nacional.

El Acto Legislativo 02 de 2003 se impugnó mediante acción pública de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, la cual fue resuelta en el año 2004 con la sentencia C-816 de 2004. La Corte resolvió que el citado acto era inexecutable debido a un vicio en el procedimiento, por lo cual las modificaciones que proponía dicho acto no prosperaron (Acto Legislativo 02, 2003).

Hacia 2008 se promulgó la Ley Estatutaria 1266. Tal como indica el texto de dicha ley, a través de ella se dictan las disposiciones generales del *habeas data* y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones. Esta ley significó una primera aproximación legal en Colombia para la protección de datos personales, pues, direccionada a proteger el derecho de nivel constitucional del *habeas data*, se encaminó más a la protección y el almacenamiento de información relacionada con el cumplimiento o incumplimiento de obligaciones pecuniarias dentro de diversos sectores económicos (por ejemplo, el financiero, el crediticio y el comercial) (Secretaría Jurídica de Colombia, 2008).

Esta ley es de observancia nacional y, de acuerdo con el artículo segundo, su ámbito de aplicación es extensivo y se aplica a

[...] todos los datos de información personal registrados en un banco de datos, sean éstos administrados por entidades de naturaleza pública o privada. Como excepciones a esto, señala las disposiciones legales aplicables a la reserva o confidencialidad de datos en bases de datos públicas, las bases de datos usadas para la generación de inteligencia del Estado producida por determinados departamentos, los registros públicos que estén a cargo de cámaras de comercio y, por último, a los datos que se distribuyan de manera personal o doméstica, es decir, aquellos que se suministren a otras personas jurídicas o naturales (Mendoza, 2015, p. 12).

Esta ley no logra conceder un nivel adecuado de protección a los datos personales conforme al estándar europeo por los siguientes motivos:

- Se trata de una norma sectorial, lo que la vuelve insuficiente en su alcance de protección.
- No regula los datos sensibles, por lo que, al dejar este tema en un vacío legal, genera un riesgo para los colombianos y no se adecúa a las directrices internacionales que prohíben, por regla general, el tratamiento de este tipo de datos.
- No regula el derecho de oposición al tratamiento de los datos personales, lo cual deja en un estado de desamparo a las personas en los casos en donde el tratamiento de su información pudiera poner en riesgo sus derechos, pues en estos casos podría protegerse al solicitar la terminación del tratamiento o negarse desde un principio a que se llevara a cabo.
- No regula las decisiones individuales automatizadas, lo que significa que, ante el vacío de la ley, una persona podría ser sometida a una decisión jurídica basada en el tratamiento automatizado que se hizo de sus datos, con el fin de evaluar ciertos aspectos de su personalidad (por ejemplo, en el ámbito laboral o crediticio).
- Contiene disposiciones inadecuadas sobre transferencia internacional de datos personales, ya que, por ejemplo, dentro del inciso f) del artículo 5, garantiza al operador la facultad de determinar si un país

(distinto a Colombia) garantiza un nivel adecuado de protección. Esta decisión es cuestionable, pues en lugar de dejar esta facultad a una autoridad de control (que son órganos públicos), se dejó a cargo de operadores, que son empresarios con interés de exportar datos personales. La consecuencia es que se permita un flujo internacional de datos descontrolados y sin garantías (Remolina-Angarita, 2010, pp. 512-513).

Remolina-Angarita, por su parte, coinciden también en que la ley colombiana no otorga un nivel adecuado de protección a los datos personales conforme a lo establecido en la Directiva 95/46/CE, puesto que no existe una norma general que incorpore los principios básicos y adicionales que deben estar presentes al regular el tratamiento de datos personales.

Otra ley que se destaca sobre la protección de datos personales en Colombia es la Ley Estatutaria 1581 del 2012. Es a partir de esta ley que se comenzó propiamente a hablar de una protección de datos personales, ya que, hasta este momento, en Colombia no se contaba con una legislación que protegiera todos los datos personales, es decir, que fuera general y extensiva para proteger toda clase de información (Mendoza, 2015).

De acuerdo con el artículo primero de esta ley, su objeto es el de desarrollar 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 Política; así como el derecho a la información consagrado en el artículo 20 de la misma (Ruiz Ardila, 2016, p. 14).

Con esta ley se regula el derecho que tienen todos los individuos para dar vigilancia a la información recolectada por centrales de datos y de poder protegerse de posibles daños hacia su esfera íntima personal.

El título tercero de dicha ley regula las categorías especiales de datos personales, “Define qué son los datos sensibles (‘aquellos que afectan la intimidad del Titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación’) y, posteriormente, da una lista no exhaustiva de cuáles datos se consideran sensibles” (ESAP, 2019, p. 1).

En lo que se relaciona con estos datos sensibles, la ley prohíbe su tratamiento, con una serie de excepciones,

[...] como que el titular haya dado su autorización previamente o que sea necesario para salvaguardar sus intereses vitales, etcétera. Una excepción de especial mención es que también se pueden tratar datos personales sensibles cuando sea por una finalidad histórica, estadística o científica, siempre y cuando se tomen las medidas necesarias para suprimir la identidad de los titulares de los datos tratados (ESAP, 2019, p. 2).

Como objeto destacable de esta ley, es que gracias a ella se instauró el Registro Nacional de Bases de Datos (RNBD). Este Registro consiste en un directorio público de las bases de datos sujetas a Tratamiento que operan en el país. Está administrado por la Superintendencia de Industria y Comercio, a través de la Delegatura para la Protección de Datos Personales, y es de consulta libre para todos los ciudadanos (Unidad Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres, 2022).

Un ejercicio interesante que hace Ruiz Ardila (2016) es que compara esta ley con el derecho de proteger los datos personales frente al derecho al olvido “(el derecho que tienen los individuos de que sus datos personales no tengan el carácter de permanente en el Internet, lo cual contraviene al libre desarrollo de la personalidad” (Ruiz Ardila, 2016, p. 10).

Para el año 2018, en Colombia, mediante la modificación del artículo 19 N° 4 de la Constitución, se constitucionalizó el derecho a la protección de datos personales incorporándolo al catálogo de derechos fundamentales.

Si bien en Colombia hay un registro constitucional de protección de datos personales desde 1991, es con el siglo XXI que se observa un mayor desarrollo jurídico en ese campo; pese a ello, es mucho el camino que falta andar, en particular si se considera lo logrado en la reglamentación europea. El tema sigue siendo el real cumplimiento de todo este articulado, bajo qué condiciones se hace o por qué no se lleva a cabo.

c) México

Históricamente, el interés por los temas de datos personales tiene como primer antecedente importante la regulación constitucional del acceso a la información que se da “con la reforma al artículo 6o., publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, en la cual se adicionó el siguiente enunciado: el derecho a la información será garantizado por el Estado” (De la Mora, 2018, p. 68).

En México, la protección de datos personales, al igual que en Colombia, está regulada por la Constitución Política de México, en particular por la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares (LFPDPPP), por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP).

Anteriormente, la materia sólo estaba regulada por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del 2002, y, a nivel estatal, por la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Colima (Cámara de Diputados, 2021).

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se originó “como un instrumento diseñado para restaurar la confianza de la ciudadanía tras un largo periodo de secretismo y corrupción en el gobierno, y no como una legislación que buscara proteger los derechos fundamentales de privacidad, intimidad y autodeterminación informática” (Gerald de Cunha, 2011, p. 317).

Para el gobierno mexicano, la implementación de esta ley supuso una serie de retos tanto institucionales como organizacionales, pues, como mencionan López Ayllón y Arellano Gault,

La LAI implicaba un cambio de ciento ochenta grados en el comportamiento organizacional del gobierno mexicano, cuya regla, incluso jurídica, era el secreto administrativo y el manejo “patrimonial” de la información. El punto es que este diseño no era sólo una “voluntad de opacidad”, sino todo un modo de operación imbricado en la organización administrativa (López y Arellano, 2008, p. 15). Esta ley para los autores tiene implicaciones profundas en los modos de generar, administrar, conservar, clasificar e incluso destruir la información gubernamental y de manera más amplia en el conjunto de la organización administrativa.

La LFTAIPG definía los datos personales en su artículo 3, fracción II, en estos términos:

“[...] garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados”. Su capítulo IV, dedicado a la regulación para la protección de datos personales, comprendía de los artículos 20 al 26. Entre los puntos más relevantes contenidos en estos artículos están:

- Hacer tratamiento de los datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido.
- Poner a la disposición de los individuos un documento en el que se establezcan los propósitos de la recolección y tratamiento de sus datos personales.
- Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y que eviten la alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.
- Establecía los casos en los que no era requerido que hubiera consentimiento de los individuos para proporcionar sus datos personales. De manera resumida, estos casos consistían en lo relativo a recibir

atención y prestaciones médicas, por motivos estadísticos o de interés general, los transmitidos entre sujetos obligados por la ley (con la condición de que dichos datos sean utilizados para el ejercicio de sus facultades), cuando exista una orden judicial, a terceros cuando se contraten para la prestación de servicios que requieran el tratamiento de datos personales y los demás casos que establezcan las distintas leyes.

- Los sujetos obligados por dicha ley que tuvieran en su posesión sistemas de datos personales estaban obligados a notificarlo al Instituto Federal de Acceso a la Información o a las autoridades competentes, para que a su vez ellas conservaran un listado actualizado de los sistemas de datos personales (Cámara de Diputados, 2021, p. 2).

En el papel, la ley se veía sugerente en la protección de los datos personales. Sin embargo, aun con todos los avances que presentó esta ley respecto de la protección de datos personales, tiene algunos problemas. “La LFTAIPG presenta serias deficiencias en cuanto a la Protección de Datos Personales. Mientras que establece la protección de los derechos individuales concernientes a la privacidad, intimidad y acceso a la información personal, las excepciones previstas en el artículo 13 dejan esta información sensible y peligrosamente abierta a la indagación que, de verificarse, violaría el derecho a la privacidad” (Geraldine da Cunha, 2011, p. 327). Asimismo, considera la autora que en la LFTAIPG la información contenida en registros públicos no es confidencial. También está el hecho de que la Ley pone en riesgo la información personal “al permitir la entrega de datos personales a terceras partes contratadas por el gobierno, que necesitan dicha información para llevar a cabo los servicios contratados, sin imponer sanciones ni establecer consecuencias negativas algunas en caso de que se entreguen indebidamente datos individuales” (p. 328).

Como se observa, si bien este tipo de leyes de protección presenta una amplia estructura de mecanismos de protección de datos, fallan en lo que es más importante, la seguridad de dicha información.

Otra ley relevante es la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Colima. Esta ley se publicó en 2003, mediante decreto de aprobación. Su última reforma fue en mayo de 2012 y hasta la fecha continúa vigente (Dirección de Procesos Legislativos, 2017).

De acuerdo con su artículo segundo, “esta ley aplica a los datos de carácter personal que sean registrados en cualquier soporte físico que permita su tratamiento, por parte de las entidades del sector público. Respecto de su contenido, resulta muy similar a la LFTAIPG. Por ejemplo, también establece que sólo podrán recabarse datos personales cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido” (Diario Oficial, 2016, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, p. 2). Algunas de las principales adiciones o alteraciones en relación con la LFTAIPG son las siguientes:

- No podrán usarse los datos personales para fines incompatibles con los propósitos por los que fueron obtenidos.
- Obligación de no almacenarlos de modo que se pueda identificar al interesado una vez que dejen de ser necesarios o pertinentes para la finalidad por la que fueron recopilados.
- Establece también que los datos deberán ser siempre obtenidos por medios lícitos y con respeto a las garantías individuales de las personas.
- Antes de obtener los datos, se debe informar al interesado de forma completa y precisa acerca de la existencia del archivo (el conjunto de datos personales que son almacenados), su finalidad, así como el carácter obligatorio u optativo de los datos.
- Casos en los que es no es necesaria la obtención del consentimiento explícito del interesado para el tratamiento de sus datos:
 - Los servidores públicos, profesionales, trabajadores y otras personas que, por sus actividades, tengan a acceso a datos personales están obligados a mantener la confidencialidad de éstos. Existen sanciones penales para quien no acate su obligación de

confidencialidad (Diario Oficial, 2016, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, p. 87).

En el caso del capítulo IV de esta ley, titulado “Protección de los datos personales”, en el artículo 20 los sujetos obligados serán responsables de los datos personales y, en relación con éstos, deberán:

- I. Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso y corrección de datos, así como capacitar a los servidores públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos, de conformidad con los lineamientos que al respecto establezca el Instituto o las instancias equivalentes previstas en el

Artículo 61;

- II. Tratar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido;
- III. Poner a disposición de los individuos, a partir del momento en el cual se recaben datos personales, el documento en el que se establezcan los propósitos para su tratamiento, en términos de los lineamientos que establezca el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere en el Artículo 61;
- IV. Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados;
- V. Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos, en el momento en que tengan conocimiento de esta situación, y
- VI. Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado (Dirección de Procesos Legislativos, 2017).

El problema con estas reglamentaciones es que muchos de estos artículos no se cumplen, porque finalmente es el gobierno quien en última

instancia determina la situación de seguridad y control desde donde se inhiben la aplicación de todas o la mayor parte de estas normas.

De forma más reciente, debe destacarse el papel que ha jugado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de protección de datos. El 1º de junio de 2009, se incorporó a la Constitución la protección de datos personales como un derecho fundamental de las personas. “En la exposición de motivos del dictamen por el que se reformó el artículo 16 constitucional, se determinó que los derechos fundamentales han ido cambiando a través del tiempo. Como resultado de esta evolución, surgió el derecho a la protección de los datos personales” (Magallanes, 2016, p. 33).

En esas modificaciones tiene incidencia el avance tecnológico que da auge al derecho a la privacidad, por lo que se considera la necesidad de otorgarle un reconocimiento a nivel constitucional en la legislación mexicana (García, 2007). Este autor menciona que, derivado de la aprobación de la reforma al artículo 6º constitucional (el cual regula actualmente el derecho de acceso a la información), era de importancia que se reconociera de manera expresa el derecho a la protección de datos como un límite al derecho de acceso a la información.

Otra ley importante es la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares de 2010. “Aunque ya existía la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal que regulaba y establecía límites para el tratamiento de los datos personales, esta ley continuaba siendo insuficiente, pues aplicaba sólo a los sujetos obligados, dentro de los cuales no se encontraban los particulares. Debido a eso, por años, los entes privados y cualquier otro sujeto distinto a los obligados por dicha ley no tuvieron una ley específica respecto del uso y tratamiento que podían hacer de los datos personales, y debían recurrir a disposiciones dispersas en varios ordenamientos jurídicos” (Tenorio, 2011, p. 231).

Debido a lo anterior, enfatizan los autores mencionados, es que en el año 2001 se presentó ante la Cámara de Diputados “una iniciativa de ley para crear una Ley de Protección de Datos Personales. Esta propuesta fue analizada casi ocho años después y, finalmente, la Ley

Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares fue publicada el 5 de julio de 2010” (Tenorio, 2011, p. 232). Esta Ley sigue vigente a la fecha, sin haber pasado por ninguna reforma.

Esta ley fue también el resultado de diversas negociaciones nacionales e internacionales que llevó a cargo el gobierno mexicano, pues en ellas se exigía contar con un marco normativo para proteger los datos personales que estuvieran en posesión de particulares (Maldonado, 2010).

Tal como su nombre lo indica, el objeto de esta ley era proteger los datos personales que se encuentren en posesión de particulares, así como regular su tratamiento legítimo, controlado e informado para garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas (Ley Federal de Protección de Datos Personales, 2010).

El fundamento constitucional que dio pie a esta ley se encuentra en la segunda reforma que se hizo en materia de protección de datos personales a los artículos 6º, 27, 16, 20, inciso C, fracción V; y 73, fracción XXIX-O, y gracias a la cual se estableció el marco legal y constitucional para la protección de datos personales en México, y se reconoció la garantía individual de la acción del *habeas data* (Maldonado, 2010). Debe destacarse el hecho de que los particulares en esta ley se entienden como:

[...] las sociedades de información crediticia y personas que hagan recolección y almacenamiento de datos personales con fines de uso personal. En su artículo 3º, fracciones V y VI, la ley define tanto datos personales como datos personales sensibles. Los datos personales consisten en “cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable”. Por otra parte, define datos personales sensibles como: “aquellos datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. En particular, se consideran sensibles aquellos que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente y futuro, información genética, creencias religiosas,

filosóficas y morales, afiliación sindical, opiniones políticas, preferencia sexual (Maldonado, 2010, p. 96).

De esta última definición podemos deducir que, aunque no se refieran específicamente de esa manera a ellos, los datos biométricos se encuentran dentro de la categoría de datos personales sensibles. De acuerdo con el artículo 9 de la ley, cuando se trate de datos personales sensibles, el responsable de su tratamiento deberá obtener el consentimiento expreso y por escrito de quien sea titular de dichos derechos, que además deberá estar firmado, ya sea de manera autógrafa o electrónica, o por cualquier otro medio de autenticación que se establezca (Ley Federal de Protección de Datos Personales en posesión de Particulares, 2010).

Si bien las leyes planteadas fueron fundamentales en materia de protección de datos, es importante señalar a uno de los principales instrumentos constitucionales que tuvo un papel trascendental en la materia como la reforma constitucional del 7 de febrero de 2014, la cual, como es de suponer, era una ley general que debía replicarse en la Federación y en las entidades federativas. En ella se van a establecer las bases y los principios fundamentales en el ejercicio del derecho de acceso a la información. Dentro de estos principios y bases, una especialista en el tema, como De la Mora (2018), considera que debe destacarse el hecho de que

- II. 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.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos (p. 71).

Un aspecto relevante que refiere la autora es que esta reforma constitucional plantea que el Estado:

[...] contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena auto-

nomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley (p. 71).

De esta manera, el organismo autónomo previsto en esta fracción “se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho (p. 72).

De la Mora enfatiza que, a partir de la reforma constitucional de 2014, México goza de una nueva realidad en materia de transparencia, pues, con un diferente marco jurídico que se ciñe a los principios de universalidad y progresividad, se establecen una serie de bases y principios para el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como un diseño institucional para garantizarlo (p. 76).

Un cambio importante de la reforma que señala De la Mora respecto a cómo se operaba antes, donde la facultad de legislar en materia de derecho de acceso a la información era una del tipo coincidente para los órdenes de gobierno federal y local; ahora,

[...] el Órgano Reformador de la Constitución dejó de lado el sistema de configuración legal coincidente y estableció, de manera inédita, que la configuración legal de los principios y bases constitucionales debía llevarse a cabo con base en una ley general –Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública–, en el sentido de ley marco, en la que, además de distribuir competencias entre los órdenes federal y local, se lleve a cabo la configuración legal de los principios y bases constitucionales como parámetro, es decir, complementario del parámetro primario constitucional.

Los referidos parámetros –tanto a nivel constitucional como a nivel de ley general– son a los que deben ceñirse los órdenes de gobierno federal y locales cuando configuren legalmente el derecho de acceso a

la información para sus respectivos órdenes normativos (De la Mora, 2018, p. 77).

De esta manera, entonces, la autora considera que, con base en el proceso de cambio normativo constitucional, se transformó la materia del derecho de acceso a la información “de una facultad coincidente a una facultad concurrente; por ello, el diseño institucional también se ha visto impactado, pues el arreglo competencial necesariamente tiene que modificarse” (p. 82).

En materia de protección de datos personales, que es lo que nos interesa en particular, un aspecto que se debe enfatizar es que las Constituciones de los Estados “establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6° de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho” (p. 87).

Coincidimos entonces con la autora cuando plantea que el camino para lograr que toda la información en posesión de cualquier autoridad sea pública y se consolide el derecho de acceso a la misma como un derecho fundamental. Dicho camino, señala, “ha sido largo y sinuoso, pues si bien actualmente se cuenta con el andamiaje jurídico que establece las bases y principios que se deben seguir para el ejercicio y garantía de éste (previstos en la Constitución Federal y Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública), falta aún su consolidación en una legislación federal y en 32 legislaciones estatales” (p. 99).

Otra ley relevante que debemos señalar es la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), publicada en 2015, como resultado de una iniciativa presentada por la cámara de senadores en 2012 (Bautista, 2015, p. 145). Su última reforma a la fecha ha sido el 13 de agosto de 2020.

En su artículo 1º, “esta ley es obligatoria para toda la República mexicana y es reglamentaria del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia y de acceso a la información” (Bautista, 2015, p. 146).

A diferencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), “que era obligatoria para la administración pública federal y los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, esta ley también resulta obligatoria para los estados y los municipios de la República mexicana, pues busca homogeneizar los procedimientos para el ejercicio del derecho de acceso a la información” (Batista, 2015, p. 149).

Entre los objetivos de la ley, se encuentran el establecimiento de principios y bases para garantizar el derecho de acceso a la información que esté en posesión de autoridades y entidades de cualquiera de los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, así como de órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos o de cualquier persona física o moral (incluyendo sindicatos) que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en cualquier nivel de gobierno (Cámara de Diputados, 2021).

Su artículo 4º reconoce que el acceso a la información es un derecho humano y que consiste en solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información. Este mismo artículo también establece que toda la información que se obtenga, genere o esté en posesión de los sujetos obligados será pública y accesible para cualquier persona de acuerdo con la normativa nacional y los tratados internacionales de los que México sea parte.

La información sólo podrá reservarse de manera excepcional por razones de interés público y o seguridad nacional, pero incluso en esos casos la reserva sólo podrá ser temporal. De cualquier manera, no podrá reservarse información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de esa humanidad (Cámara de Diputados, 2021, p. 103).

Varios analistas han destacado puntos a favor sobre la creación de esta ley como:

i) El hecho de que amplió el catálogo de sujetos obligados para incluir a los partidos políticos, a los fideicomisos, los fondos públicos y sindicatos, y a las personas físicas y morales que reciban o ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad de la federación, a los estados y a los municipios, ii) el establecimiento del principio de gratuidad de la información, iii) la creación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, iv) la creación de la Plataforma Nacional de Transparencia, v) la ampliación de las atribuciones de los órganos garantes como, por ejemplo, la facultad del INAI para conocer de los recursos de revisión de oficio o por petición de parte, vi) la conformación de los Consejos Consultivos, vii) la inclusión de la transparencia proactiva, los datos abiertos y el gobierno abierto, viii) el hecho de que recalque la importancia que tiene que los grupos vulnerables de la sociedad puedan ejercer sus derechos de acceso a la información, ix) la reducción del plazo de reserva de la información de 12 años a 5, y x) la ampliación y precisión de sanciones al establecer que éstas no podrán ser cubiertas con recursos públicos (Bautista, 2015, p. 146).

Un aspecto que no podemos dejar de lado en la protección de datos personales en México es la importante labor que ha desarrollado el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Se trata de un organismo constitucional autónomo creado por y para la ciudadanía, que constituye un puente entre las personas y las autoridades para asegurar que se garanticen los derechos humanos de acceso a la información y de protección de los datos personales.

El INAI rendirá anualmente, dentro de la segunda quincena del mes de enero, un informe público al Senado de la República y a la Cámara de Diputados sobre la evaluación general en materia de acceso a la información pública en el país, lo cual constituye un elemento fundamental que permitirá, por un lado, tener un panorama claro sobre la realidad del país en la materia, instrumentando acciones encaminadas a

fortalecer la accesibilidad del derecho, y, por otro, verificar un elemento sustancial de nuestro sistema democrático, como el control parlamentario, para conservar el equilibrio entre los poderes del Estado (Martínez Loredo, 2016, p. 23).

Para este autor, toda la normatividad existente y contar con instituciones como el INAI hacen pensar que “El futuro de la transparencia en México se torna alentador, pues un marco normativo e institucional eficaz necesariamente habrá de desembocar en una real exigencia de responsabilidades, así como en la garantía de que los ciudadanos no sólo tengan acceso a la información pública, sino que además utilicen esta información para ejercer su poder público por medio de un control democrático sobre cómo y en qué se están gastando los recursos públicos, así como sobre el desempeño de sus representantes populares y gobernantes” (p. 26).

Al igual que los otros dos países, México ha buscado tener las herramientas jurídicas que le permitan garantizar la protección de los datos personales de las personas, ante el auge de tecnologías como la biometría. Con todo y lo logrado, aún parece insuficiente el tema de la protección de datos personales, que es complejo y que afecta a no pocos intereses, por lo que la aplicación de muchas de estas normas se hace a medias o no se hace. Por ello mismo, la necesidad de seguir estudiando estas normas, su uso, su aplicación, sus problemas.

Este capítulo dio un panorama general de los marcos normativos sobre protección de datos, para lo cual se detalló lo ocurrido en la Unión Europea, donde se evidencia un enfoque más garantista de los derechos humanos de los migrantes, desarrollando así los mayores avances en la materia; al punto que sirvieron de referencia para todo lo que han sido las normas que se vienen implementando en Latinoamérica en general y en los casos estudiados en particular.

Se puede observar cómo en América Latina, incluidos los países estudiados, la reglamentación normativa es reciente, por lo que se hace necesario hacer un mayor seguimiento y más investigación a lo que regionalmente se ha logrado en materia de protección de datos, en particular por el uso de tecnologías como la biometría en la migración.

Con relación a los tres casos estudiados, existen alcances y limitaciones normativas en cada uno de ellos, en lo que tiene que ver con la implementación de tecnologías como la biometría en la protección de datos personales de migrantes. Se hace necesaria una mayor comprensión de estos marcos jurídicos en los otros países de la región que nos permita tener un panorama más completo de aquellos que han avanzado o se han rezagado, las razones de ello y las implicaciones en materia de derechos para las personas.

Ahora bien, planteados los marcos normativos que determinan la aplicación de estas tecnologías en la captación de datos e información en la región, se hace necesario dar cuenta de la manera como estas herramientas tecnológicas se implementaron en los países de referencia, de lo cual daremos cuenta a continuación.

CAPÍTULO 3

TÉCNICAS BIOMÉTRICAS EN CHILE, MÉXICO Y COLOMBIA

INTRODUCCIÓN

Hablar de la identidad humana significa mostrar la condición de ser una persona específica o la de ser uno mismo y no otro. “En muchas ocasiones, se relaciona con los términos *personalidad, individualidad e individualismo*” (Gerald Da Cunha Lopes, 2015). El proceso de identificación, entonces, es un concepto aplicable “a datos almacenados en una forma estructurada tangible y manejable, como las bases de datos corporativas y los esquemas de archivo documental” (Medina, 2022, p. 37). En la conformación de estas bases de datos, la biometría se ha constituido como una tecnología fundamental y, en la actualidad, es considerada uno de los métodos más seguros para identificar a un individuo, ya que compara partes físicas y/o de comportamiento, pues, aunque en algunas ocasiones son similares, existen detalles que las hacen únicas.

La biometría es un tipo de tecnología que se encarga de “analizar los datos biológicos para convertirlos en una secuencia numérica; estas secuencias se realizan mediante un proceso de comparación entre plantillas y un algoritmo; éstos dependen de la modalidad biométrica que se desee almacenar” (Viteri, 2015, p. 2). Para esta autora, existen dos clases de biometría: la estática, que se encarga de las características

físicas del individuo, y la dinámica, que se basa en el comportamiento del individuo; cada una cuenta con diferentes tipos de reconocimiento. Las tecnologías biométricas se han convertido en un fundamento importante de la vida diaria de las personas, siendo promovidas por los mismos gobiernos como una de las alternativas para enfrentar algunos de los problemas estructurales de la sociedad.

En las últimas dos décadas, “la cantidad de empresas del sector privado que desarrollan tecnología con base en datos biométricos, y el número de Estados que han implementado dicha tecnología en diversos ámbitos de la vida en sociedad, creció de manera exponencial” (ADC, 2019, p. 5). Nuevas tecnologías biométricas y de información han sido agregadas a este abanico, inscribiendo la frontera en los cuerpos de los migrantes y llevando aún más lejos la desterritorialización de las fronteras (Mezzadra y Neilson, 2017, p. 204).

Hoy día asistimos a lo que Barinas Ubiñas (2013) llama la “carnetización” del individuo, sobre todo en los países desarrollados, ya que se generan tarjetas capaces de identificarnos y trazar nuestros movimientos como los de transporte personal, transporte de vehículos (dispositivos incorporados a los vehículos que transitan por vías de pago), de salud, para entrar a la empresa (si es que no hay incluso que poner la huella digital), para acceder a las bibliotecas, para acceder al parqueo del trabajo o de la universidad, para almorzar, para comprar en determinados centros comerciales, sin hablar, por supuesto, de los documentos de identidad y pasaportes biométricos, transparentando el círculo de interacción y preferencias humanas. La información termina siendo digitalizada e incorporada a las autopistas de la información. Y, al final, todo se transforma en datos: ¡ceros y unos! (Barinas Ubiñas, 2013, p. 15).

De esta forma, el vínculo entre la identidad y las personas se ve como “algo de lo que el Estado se encuentra en su derecho para disponer y administrar, vislumbra una lógica de control en la que las instituciones públicas pueden gobernar a la población como recursos” (ADC, 2019, p. 3). Dada la importancia entonces de la captura de datos e información biométrica, el objetivo del presente apartado es describir aquellos

programas que se implementaron en los tres países de referencia en relación con la biometría en general y la migración en particular.

CHILE

El tema de las tecnologías biométricas en este país ha estado vinculado a los documentos de identidad. Asimismo, con “migraciones, salud pública, justicia, seguridad, entre otros aspectos, el uso de la biometría en Chile por parte del Estado para entregar beneficios a la población es amplio y sigue encontrando nuevas aplicaciones” (ADC, 2017, p. 12). En los primeros momentos se comienza a usar para los sistemas de identificación de los delincuentes, de las víctimas y posteriormente de la población en Chile; han pasado por diferentes etapas.

En sus comienzos, fueron utilizados sistemas basados en la fisonomía y la fotografía. Más tarde, se introdujeron los procedimientos antropométricos ideados por Bertillon y el sistema dactiloscópico de Vucetich, ayudado por el retrato hablado. El bertillonaje se implantó en Chile hacia 1896 por la Policía de Seguridad y la Sección de Investigación. Ésta consistía en la medición del cuerpo humano y el registro de las marcas particulares (o atávicos) por medio de instrumentos. En estas características se encontrarían las bases antropológicas del delincuente (BNd, s.f., párr. 1-2).

En 1973 se implementó el Rol Único Nacional, con lo que se buscaba que la información estadística de cada persona natural o jurídica pudiese ser procesada electrónicamente sobre la base de un número de identificación, y “en 1984 comenzó el proceso masivo de cédula computacional. Sin embargo, fue en 2002 cuando se produce uno de los mayores cambios, ya que se convierte en una cédula con una lámina de plástico polimérico e impresión láser, resistente al doblado, a las altas

temperaturas, químicos y agua, y que no permite la adulteración sin dañar el documento, por lo que es más segura” (Paz, 2011, párr. 4-5).¹

Para 1998 se promulgó la Ley N° 19.567, que incorporó al Código de Procedimiento Penal el Artículo 260 bis, desde donde se comienza a realizar un mayor actuar de los agentes del orden, reemplazando la detención por sospecha por el control de identidad, por lo que la policía debería solicitar la identificación de cualquier persona en casos fundados, tales como

[I]a existencia de un indicio de que ella hubiere cometido o intentado cometer un crimen, simple delito o falta, de que se dispusiere a cometerlo o de que pudiese suministrar informaciones útiles para la indagación de un crimen, simple delito o falta. La identificación se realizará en el lugar en que la persona se encontrare, por medio de documentos de identificación expedidos por la autoridad, como cédula de identidad, licencia de conducir o pasaporte (Sánchez y Ureta, 2017, p. 7).

El 15 de abril de 2004, se promulgó la ley 19.942 que modificó nuevamente el Artículo 85 del Código de Procedimiento Penal. Este proyecto tenía como objetivo “fortalecer aún más las facultades policiales en relación con el control de identidad; facilitar la diligencia y las actuaciones de la policía frente a denuncia de comisión de delitos, sin necesidad de orden previa de autoridad competente, solucionar los problemas que han surgido con ocasión de la aplicación práctica de las normas, y uniformar las normas relativas al control de identidad en el nuevo y el antiguo código” (Sánchez y Ureta, 2017, pp. 16-17).

Cuatro años más tarde, en 2008, se realizó la modificación del control de identidad por la Ley N° 20.253, llamada la Agenda Corta Antidelincuencia, la cual persiguió dos grandes objetivos: por un lado, modificar tanto el Código Procesal Penal como el Código Penal en materia de seguridad y reforzamiento de las atribuciones preventivas

¹ A partir de 2013, se contará con un chip en su interior, “el que permitirá almacenar la información de las personas más allá de la que contiene el carné actualmente, como el tipo de grupo sanguíneo” (Paz, 2011, párr. 6).

de la policía; y, por otro, liberar a Carabineros de Chile de sus funciones administrativas con el fin de dedicar mayor tiempo al resguardo de la ciudadanía (Sánchez y Ureta, 2017, pp. 18-19).

Los anteriores autores citados señalaban que se haría posteriormente la transformación del control de identidad por la Ley N° 20.931 del 5 de julio de 2016. Sobre estos cambios también refieren que, desde el origen del control de identidad, “éste ha sido objeto de una serie de modificaciones que, a lo largo de su proceso, se aprecia una clara disputa entre la protección de los derechos fundamentales y el actuar de la policía. Modificaciones que han ido disminuyendo la protección de estos derechos que fueron el principio rector de la reforma” (Sánchez y Ureta, 2017, p. 128). El debate por el tema de los derechos se vuelve un punto de discusión que atravesó todos estos cambios normativos que a la fecha persisten.

En 2008, el Servicio de Registro Civil e Identificación del Ministerio de Justicia de Chile escogió a la Multinacional española Indra,

[p]ara la definición y el desarrollo de la nueva cédula de identidad electrónica, del pasaporte electrónico y el salvoconducto de frontera de Arica-Tacna, así como los servicios a terceros para validar la identidad de los ciudadanos. Indra será responsable de la implantación de toda la infraestructura de alta disponibilidad necesaria para la generación de los nuevos documentos. Ésta incluye dos *data centers* y dos fábricas de personalización de documentos, que quedarán en propiedad del Registro Civil una vez que finalice el contrato, así como la infraestructura tecnológica para todas las oficinas que el Registro Civil tiene en las 15 regiones de Chile y para sus 141 consulados (Indra, 2010, párr. 4).

El proyecto contó con tecnología de vanguardia en identificación electrónica y biometría. Las nuevas cédulas estuvieron dotadas de un microchip que proporcionaba mayor seguridad y mejores funcionalidades para los ciudadanos y que

[...] incluye certificados digitales para la firma electrónica y autenticación que serán el motor tecnológico de la nueva Administración elec-

trónica. Además, y como aspecto diferenciador frente a otras soluciones ofertadas en la licitación, Indra incluirá la foto en color, con una estructura de capas químicas y medidas de seguridad de última generación que garantizan los 10 años de durabilidad. Por su parte, el pasaporte electrónico chileno se situará a la altura de los países más avanzados gracias a la seguridad biométrica y al microchip que incorpora. Además de ofrecer mayor seguridad, la solución facilitará la interoperabilidad mundial para verificar la autenticidad tanto del documento como de su proceso de emisión (Indra, 2010, párr. 7-8).

En este tipo de proyectos tecnológicos, todos los componentes necesarios para la gestión de los documentos electrónicos son implantados por la compañía, desde el *software* que soporta la aplicación de expedición hasta la dotación de una Infraestructura de Clave Pública (PKI), y una solución de personalización biométrica de huella dactilar y reconocimiento facial.

De esta manera, la adopción de la tecnología biométrica comenzó a cambiar rápidamente en distintas aplicaciones, siendo de utilidad en materia de seguridad ciudadana y en la protección contra el crimen. Ahora bien, debe señalarse que el sistema legal de Chile “no ha considerado aún a la biometría como un dato personal, lo cual pone de manifiesto que constituye un elemento de auge vertiginoso reciente, ya que la ley actual fue promulgada en 1999.”² “Esto lleva a entender que la biometría, recién en las últimas dos décadas, ha empezado a visibilizarse en las vidas cotidianas de las personas en la realidad nacional” (Lucero *et al.*, 2020, p. 49).

Dentro de ese marco normativo que ha buscado fundamentar el uso de la biometría, deben destacarse los proyectos de ley 11.144-07 y 11.092-07-215 (Legislatura 364 de 2017) que buscaron modificar la Ley 19.628 sobre Protección de la Vida Privada, “adicionando los datos

² Se está haciendo referencia a la Ley N° 19.628 sobre Protección de la Vida Privada que regula el trato de los datos de carácter personal en registros o bancos de datos, por organismos públicos o privados, y es uno de los estatutos normativos más relevantes sobre la materia (Rostión, 2015, p. 500).

biométricos como una categoría amplia y no taxativa y un tratamiento especial para su protección. Sin embargo, estas ideas continúan en proyecto” (Quintanilla, 2020, p. 75). En ese sentido, es pertinente señalar que en la normativa chilena —y también en derecho comparado— “el concepto que define los datos relativos a cualquier información concerniente a personas naturales que permite identificar o hacer identificable su identidad es el de ‘dato personal’” (Garrido y Becker, 2017, p. 68).

En Chile, es claro que el avance hacia una legislación que corresponda con la evolución tecnológica y social que se ha dado en el país es un trabajo en progreso. En 2017 se presentó un proyecto sobre la Ley N° 19.628,

[...] para actualizarse conforme a estándares internacionales, así como adaptarse a las nuevas tecnologías para lograr una adecuada protección de la privacidad de los datos personales de las personas frente al uso de plataformas y formularios digitales. Es destacable mencionar que el artículo tercero de este proyecto de ley menciona de manera explícita a los datos biométricos como parte de los “datos sensibles” y los define como “datos personales”, “obtenidos a partir de un tratamiento técnico específico, relativos a las características físicas, fisiológicas o conductuales de una persona natural, que permitan o confirmen la identificación única de dicha persona, como imágenes faciales o datos dactiloscópicos (Lucero *et al.*, 2020, p. 46).

En esa línea de protección de datos y a partir de los fraudes en cédulas y pasaportes que se dieron en 2019, el Registro Civil encargó a la empresa *Trebol-IT* una consultoría al sistema de identificación. Ésta encontró que, durante casi siete años, desde septiembre 2013 a abril de 2020, la empresa que antes había sido contratada en el manejo de datos poblacionales no cumplió con uno de los requerimientos establecidos en la licitación para asegurar la correcta identificación de los usuarios. En particular, no se estaba cumpliendo con que los datos biográficos y biométricos de las personas fuesen correctamente registrados en los documentos, estuvieran actualizados conforme a la Base de Datos del Servicio, y estuvieran conforme a las reglas de negocio que

el Servicio ha determinado y definido para cada caso (Massai, 2020, párr. 26). Con todo y eso, desde el 2 de septiembre de 2013, en Chile se emite la cédula biométrica, documento hecho con policarbonato que contiene un microchip en formato de tarjeta inteligente para almacenar datos e información facial y dactilar. Por ello, tanto la imagen fotográfica como la firma de los usuarios son electrónicas, lo que impide las posibilidades de adulteración y permite su anulación o bloqueo en línea en caso de fraude o extravío.

De los documentos de identificación donde la tecnología de la biometría ha tenido un mayor desarrollo en Chile está el pasaporte. Es así que en la actualidad este documento chileno es uno de los más reconocidos a nivel internacional en materia de seguridad.

[...] la página de datos del pasaporte se fabrica en policarbonato e incluye en su interior un *microchip*. La fotografía y los datos del titular se personalizan mediante grabado láser, de igual forma que la cédula de identidad electrónica. La aplicación del chip para documento electrónico de viaje cumple con los estándares de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y de la Comunidad Europea (Reyes, 2022, párr. 9-10).

En materia de seguridad social, también el uso de las tecnologías biométricas ha sido muy importante, como es el caso de los Carabineros, quienes han implementado el sistema AFIS (Sistema Automatizado de Identificación Dactilar), “que reduce a minutos el trámite de identificación de sospechosos a través de sus huellas dactilares y permite evitar la suplantación de identidades por parte de los detenidos. Implementado en 2008, en los años sucesivos también el sistema se ha incorporado en la Policía de Investigaciones y Gendarmería” (ADC, 2017, p. 14).

Desde esta fuente, se hace referencia también a otros dos ejemplos de impulso a las tecnologías biométricas; “por un lado, y en el marco de la Agenda Corta Antidelincuencia, la aprobación del polémico Control Preventivo de Identidad, el que, además, se señala se complementaría con la posibilidad de que carabineros puedan consultar remotamente la base de datos del Registro Civil a través de la huella dactilar de la per-

sona, con el fin de verificar su identidad y evitar su traslado a unidades policiales” (p. 14).

De igual manera, es importante señalar que Chile hace parte del sistema “*Visa Waiver*, que permite ingresar a Estados Unidos por vía de una autenticación electrónica de identidad que opera en reemplazo de la tradicional visa. Este sistema ha resultado efectivo para los viajeros e incluso abrió la posibilidad de ingresar a Canadá” (Red GEALC, 2015, p. 5).

En materia migratoria, debe destacarse el hecho de que en Chile se han introducido sistemas biométricos de control no sólo en las fronteras, sino que están disponibles en cualquier momento y lugar; se han perfeccionado los sistemas de registros y se promueve el uso compartido entre países de estas bases de datos. Todo ello bajo el argumento de bienvenida a todos los migrantes que contribuyan al desarrollo de las naciones (y el consecuente rechazo a los que no); y la afirmación en torno a que los dispositivos de control son necesarios para resguardar la seguridad de los propios migrantes (Stefoni, Lube y González, 2018, p. 151). Como bien señalan las autoras, la bienvenida se convierte en un eufemismo frente a los dispositivos de control, que es la razón primordial del uso de las tecnologías de vigilancia.

Ante un proceso migratorio creciente en Chile, como está ocurriendo en el resto de la región, las prácticas de control y de vigilancia se sirven cada vez más de herramientas tecnológicas para perfeccionar la elaboración de perfiles de riesgo.³ “Chile cuenta con un sofisticado sistema de seguridad tecnológico, que hace parte de una red importante de colaboración internacional que persigue el crimen” (Barrera, 2019,

³ La autora sobre este tema de seguridad cita como ejemplo un testimonio de un funcionario de la Policía de Investigaciones (PDI): “En este tema, Nosotros acá tenemos un lector documental que te captura la información del pasaporte, y la analiza en nuestras bases de datos y en todas las listas negras como las llaman algunos, que en el fondo son el sistema informático de la PDI que está conectado en todo el país y que está conectado a Interpol, donde están las bases de datos mundiales” (Barrera, 2019, p. 72).

p. 71). Como es de suponer, en éste como en otros casos, juega un papel importante el control migratorio.

Una muestra de la importancia de estas tecnologías en Chile es la decisión en 2022 del actual gobierno del presidente Gabriel Boric, quien, ante el incremento de migrantes irregulares en el norte del país, decidió que, en una operación en conjunto con la policía de investigaciones y la OIM, se realizará un empadronamiento biométrico para identificar a los migrantes que entran a Chile por pasos no habilitados. Lo que se busca es regularizar de forma extraordinaria la situación de los migrantes que vienen a Chile a trabajar.

Chile puede considerarse, entonces, una de las naciones donde las tecnologías biométricas han tenido una gran incidencia en la identificación y el control de las personas migrantes, complementados con un aparato normativo importante. Es necesario poder, a futuro, hacer una evaluación de los programas biométricos que recientemente se están implementando para ver su eficacia o problemáticas respecto a los de otros países en materia de control de migrantes irregulares.

COLOMBIA

La implementación de tecnologías biométricas en Colombia se ha usado como herramienta de identificación.

En 1934, mediante el Decreto 944, “el Departamento Nacional de Identificación, en un intento por luchar contra los fraudes electorales, empezó a proveer Cédulas de Ciudadanía que incluían datos antropométricos, una fotografía y la huella del índice derecho” (Castañeda, López y Camacho, 2019, p. 21). Posteriormente, en 1948, fue creada la Registraduría Nacional del Estado Civil como una Entidad independiente de las 3 ramas del poder público, y a la cual se le encargó la doble función de identificar a los colombianos y organizar las elecciones.

Esta función bicéfala se entiende porque el origen de la Entidad fue fruto de la desconfianza política y social relacionada con quién y cómo entregaba las cédulas o documentos habilitantes para sufragar. Se deci-

dió, entonces, que un ente de carácter técnico se encargara de producir un documento único de identificación para todos los colombianos, y ese documento fuera a su vez el único título habilitante para ejercer el sufragio (Sánchez, s.f., párr. 7).

Desde entonces, según esta misma fuente, el Estado colombiano comenzó el trabajo de reseñar a todos los ciudadanos mediante sus huellas dactilares, con el fin de lograr la individualización plena de su portador. “Es así como en 1949, el Gobierno Nacional contrató una Misión Técnica Canadiense, para que estudiara las fallas de la cédula y propusiera las medidas para mejorarla, por lo que para 1952, mediante el Decreto 2864, se dispuso la expedición de un nuevo documento: “la cédula blanca laminada”, que empezó a ser producida por la recién creada Registraduría Nacional del Estado Civil”⁴ (Sánchez, s.f., párr. 7).

Desde entonces, la renovación de cédulas de la ciudadanía permitió incorporar sus huellas dactilares, en particular, con la implementación del Sistema Automatizado de Identificación Dactilar (AFIS por sus siglas en inglés) en 1999, según el anterior autor, era un *software* el cual,

[...] a través de algoritmos, utiliza simultáneamente diferentes parámetros que calculan los puntos característicos (PKs) presentes en una huella dactilar, para obtener a través de múltiples comparaciones un resultado que permite individualizar a las personas dentro de una base de datos, en la que se clasifican, codifican y almacenan los registros, para efectuar cotejos permanentes dentro de la misma (Sánchez, s.f., párr. 9).⁵

⁴ El autor señala cómo esta cédula blanca laminada se expidió hasta 1993, “año en el que se lanzó el formato de cédula café plastificada, el cual se expidió hasta el año 2000, cuando la Registraduría comenzó la producción de la cédula amarilla con hologramas que, desde el 30 de julio de 2010, se convirtió en el único documento de identidad válido en Colombia” (párr. 9).

⁵ Sánchez también enfatiza en el hecho de que actualmente el AFIS de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia almacena más de 930,809,000 huellas dactilares de 42,470,000 colombianos que se han acercado a la Entidad para realizar sus trámites de identificación desde el año 1952 a la fecha, incluyendo no sólo a los

Al año siguiente “se inició la producción de la nueva cédula con hologramas, que requería la recolección de datos antropométricos, huellas dactilares, fotografía y grupo sanguíneo. Este documento incluyó un código de barras que tiene datos alfanuméricos con los patrones que permiten determinar la unicidad de la huella en la cédula” (Sánchez, s.f., párr. 9).

Entre 2005 y 2010, se extendió la base de datos a las personas que tenían los anteriores modelos de la cédula y se terminó el sistema AFIS con un servicio web que permitía su implementación en los sectores público y privado. Igualmente,

en 2008, se inició la producción de la tarjeta de identidad biométrica a menores de edad para incluirlos en las bases de datos de la Registraduría. A partir de 2008, la empresa francesa arrancó la transferencia del sistema a la Registraduría. En 2010, los antiguos formatos perdieron validez y se completó la transferencia del sistema, consolidando la base de datos biométricos más grande del país con un índice de indocumentación de[1] 10% (Castañeda *et al.*, 2019, p. 22).

Un aspecto importante en el tema de los datos personales en Colombia tiene que ver con las decisiones que se hicieron en la Constitución de 1991, “en donde vino a consagrarse de manera expresa e independiente el derecho a la intimidad y el *habeas data*, después de las diversas discusiones y modificaciones que la norma tuvo en las comisiones en el interior de la Asamblea Constituyente” (Calle, 2009, p. 126).

Respondiendo a este llamado, se dieron numerosos intentos de regulación del derecho a la intimidad. Antes de la expedición de la Constitución Política de 1991, cabe destacar el proyecto de ley No. 73 de 1986, “por el cual se pretendía crear un estatuto para proteger la intimidad de las personas frente a los sistemas de información y los bancos de datos” (Calle, 2009, p. 126).

mayores de edad, sino también a los jóvenes mayores de 14 años que cuentan con tarjeta de identidad biométrica, y los varios juegos de huellas de quienes en algún momento han tramitado duplicados o rectificaciones de sus documentos (párr. 12).

Después de la expedición de la Constitución de 1991, según la autora, se pretendió regular el artículo 15 de la Constitución Política a través de proyectos como el número 070 de 1997 (Cámara),

[...] que buscaba proteger la intimidad personal y el buen nombre frente a los sistemas de información y los bancos de datos. Le siguieron los proyectos de ley estatutaria números 115 de 1997 (Senado); 52 de 2000 (Senado) y 124 de 2001 (Cámara), que pretendían desarrollar el artículo 15 de la Carta y regular la actividad de tratamiento de datos personales por parte de los bancos de datos (Sánchez, s.f.).

Se debe señalar además la importancia que en su momento tuvo la formulación de los proyectos de ley 027 de 2006, la ley 1266 de 2008⁶ y la ley 1273 de 2009; también se reconocen los vacíos normativos que aún persisten en el tema del control de datos personales (Calle, 2009, p. 131).

Estos marcos normativos acompañan entonces la implementación de mecanismos de protección de datos personales, dado el auge de la utilización de tecnologías biométricas.

Pese a lo señalado, hay quienes consideran que Colombia no cuenta con un nivel adecuado de protección de datos, “reparando en la necesidad de contar con mecanismos de protección que permitan la práctica de transferencias internacionales de los datos personales” (Alzate y Cotta, 2020, p. 160).

También en el campo electoral la biometría ha tenido un importante uso en Colombia, ya que, según lo refiere un informe de la Registraduría, al comienzo, la implementación de la identificación biométrica en procesos electorales se hizo con recursos humanos y técnicos de la Registraduría Nacional

⁶ Esta Ley comprende disposiciones generales “sobre el *habeas data*, regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países” (Remolina-Angarita, 2010, p. 509).

[...] trasladando los dispositivos lectores de huella con los que cuenta la Entidad a cada municipio en el que se realizaba una elección atípica. Sin embargo, la creciente exigencia de candidatos y ciudadanos por la utilización de estos mecanismos motivó al Gobierno Nacional a destinar por primera vez recursos orientados de manera exclusiva a la aplicación de biometría en jornadas electorales (Sánchez, s.f., párr. 28).

En el marco de estas decisiones y como resultado de la publicación del decreto 019 de 2012 correspondiente a la ley anti-trámites la Registraduría y el Ministerio de Comunicaciones, se acordó que,

[...] para la solicitud de un trámite o servicio se requería de la plena identificación de la persona. Esto llevó a que se implementara el uso de la huella dactilar, como sistema de identificación de personas, en donde se cotejara la identidad del individuo contra la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, para lo cual se cuenta con el Sistema de Identificación AFIS, que tiene la capacidad de verificar los datos reales de más de 38 millones de colombianos vivos y muertos por medio de la captura y cotejo de la huella dactilar (Medina y Castelblanco, 2013, p. 4).

El otro uso de la tecnología biométrica fue en temas de seguridad, en particular a principios del siglo XX. Al igual que otros países del mundo, “se creó en Colombia una base de datos tomando huellas dactilares, medidas antropométricas y fotografías de los criminales, que era usada para procedimientos policiales” (Alzate, 2013, p. 50). Señala que “el bertillonaje, la antropometría y la dactiloscopia, en la práctica y en las investigaciones criminales y judiciales, se combinaron durante gran parte del siglo XX” (p. 54).

Desde finales del siglo XX y con el inicio del siglo XXI, los esfuerzos gubernamentales relacionados con el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) “se orientaron a maximizar la eficiencia en la gestión de las entidades públicas y del sector privado (CONPES, 2018, p. 10). En vista de los ataques cibernéticos que sufrían

diferentes países del mundo en la década pasada, y del incremento en el uso de las TIC en Colombia “durante ese tiempo, en 2011 el Gobierno nacional de Colombia estableció los lineamientos de política para ciberseguridad y ciberdefensa” (CONPES, 2016, p. 11). Para ello, el Gobierno nacional expidió el Documento CONPES 3701 de lineamientos de política “que concentró los esfuerzos del país en contrarrestar el incremento de las amenazas informáticas que lo afectaban significativamente, y en desarrollar un marco normativo e institucional para afrontar retos en aspectos de seguridad cibernética” (CONPES, 2016, p. 12).⁷

En esa misma línea de seguridad, para 2011, ocurrió una “fusión” entre los registros de datos biométricos criminales con los registros civiles dentro de la Registraduría. “Esto se debió a que en ese año se extinguió al Departamento Administrativo de Seguridad y sus funciones registrales pasaron a encargo de la Policía Nacional. A esto se sumó la suscripción de un acuerdo entre esta última y el RNEC para permitirles el uso del servicio web para consultar las bases de datos” (ADC, 2019, p. 23).

El siguiente paso dentro de todo este proceso de modernización de las bases de datos biométricas del país ocurrió al año siguiente, y consistió en esfuerzos para lograr que funcionaran de manera automatizada y fuesen interoperables dentro del Estado. También fue en este año que se comenzó a usar la huella dactilar como un método de verificación electrónico para los trámites frente al Estado, por lo que fue necesario expandir el uso de las bases de datos biométricas para verificar la identidad de las personas realizando dichos trámites (ADC, 2019, p. 23). Adicionalmente, en el marco del Documento CONPES 3701, se creó la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal, mediante el Decreto 32 de 201311 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, instancia que tenía el objeto de

⁷ Es importante señalar que, desde el año 2007, las instituciones del Estado colombiano han venido socializando la importancia de generar una política de ciberseguridad y ciberdefensa (CONPES, 2011, p. 13).

[...] ejercer la coordinación y orientación superior de la ejecución de funciones y servicios públicos relacionados con el manejo de la información pública, el uso de infraestructura tecnológica de la información para interacción con los ciudadanos y el uso efectivo de la información en el Estado colombiano (CONPES, 2016, p. 14).

El tema de ciberseguridad y ciberdefensa fue incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 denominado “Prosperidad para Todos”, como parte del Plan Vive Digital, liderado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (CONPES, 2016, p. 14). Y es que, hasta este plan de desarrollo, “no se había reconocido de manera explícita la importancia de los datos como activo que permite generar valor social y económico. No obstante, desde hace aproximadamente 20 años, se identificó la necesidad de emplear las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para aumentar la eficiencia en los procesos y la gestión gubernamental” (CONPES, 2018, p. 10).

Hay que recordar que, a finales del siglo XX, en el año de 1997, se inició en Colombia el llamado Proyecto de Modernización Tecnológica, que incluía, entre otras cosas, la digitalización de registros de datos biométricos que habían sido capturados en las distintas bases de datos con anterioridad (Departamento Nacional de Planeación, CONPES 3323, 2004). Este proyecto se extendió hasta 2005 e incluía la creación de un Sistema Automatizado de Identificación Dactilar o AFIS, como ya hemos señalado. De esta forma, se puede observar que los programas biométricos operan de forma rápida, pero los mecanismos de protección de datos no van a la misma velocidad. Este desfase en no pocas ocasiones determina la dificultad de que las leyes no se ajusten a los cambios tecnológicos y se vuelvan en muchos casos inoperantes.

La intención de reglamentación de la biometría en Colombia nace a partir de la Ley 527 de 1999, ya referida líneas atrás, “y del Decreto 2364 de 2012, normas que viabilizan el uso de esta tecnología en medios electrónicos para llevar a cabo tanto procesos de validación de identidad como la firma de documentos electrónicos de manera válida” (Gómez, 2020, p. 17).

En esta preocupación por las tecnologías, los datos biométricos se encuentran también clasificados expresamente como datos sensibles por la Ley de Protección de Datos Personales (art. 5 Ley estatutaria 1581, 2012).

Los datos personales como tales tienen un tratamiento especial y se exige una autorización explícita para su tratamiento, además de la imposibilidad de transferirlos sin autorización. De la misma forma, la Superintendencia Financiera de Colombia (que actúa como autoridad de protección de datos personales) establece que no pueden llevarse a cabo decisiones automatizadas que contengan datos biométricos. Dentro de las normativas que pueden ser utilizadas para la vigilancia mediante datos biométricos, podemos encontrar que la policía puede solicitar información al Archivo Nacional de Identificación (de la Registraduría Nacional del Estado Civil), el cual contiene datos biométricos de huellas dactilares y fotografías de rostro (Decreto 019 de 2012, Ley 1753 de 2015 y Resolución 3341 de 2013) (Becker, Lara y Paz, 2018, p. 49).

Dentro de esos antecedentes de política y normativa que han buscado legislar en el tema de los datos personales, debe señalarse el Decreto 2693 de 2012, derogado por el Decreto 2573 de 2014, donde se indicaba que, para la incorporación de medios electrónicos, informáticos, telemáticos, ópticos o similares en la gestión de sus documentos, “los sujetos obligados deberán seguir lo establecido en los artículos 19 y 21 de la Ley 594 de 2000, 12 de la Ley 527 de 1999, así como los elementos establecidos en la Ley 1437 de 2011 y las demás disposiciones legales vigentes aplicables” (CONPES, 2018, p. 12). Años después, mediante el artículo 160 del PND 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, se creó “el Sistema Estadístico Nacional (SEN) para generar estadísticas oficiales a partir del aprovechamiento de registros administrativos y del intercambio de microdatos entre las entidades del SEN con altos estándares de calidad y de manera oportuna. De igual forma, se definió al DANE como rector del SEN” (CONPES, 2018, p. 13).

A pesar de este avance en el uso de tecnologías biométricas en Colombia, hay quienes reiteran lo que ya se señaló: que existe un desfase en tiempos entre los programas biométricos y las normas jurídicas:

[...] no están alineados ni van a la par, incluso teniendo en cuenta que los desarrollos tecnológicos de punta en cuanto a biometría que son generados en Estados Unidos o Europa arriban a Colombia con años de retraso, encontramos que cuando éstos comienzan a ser evaluados por las diferentes entidades de seguridad tanto del estado como privados existe un vacío jurídico que dificulta y en ocasiones imposibilita su correcta implementación. Como ejemplo, podemos citar el proyecto de ley 016 del año 2014, el cual, dentro de su objeto, planteaba reglamentar y dictar disposiciones en cuanto a los sistemas de identificación biométricos para aeropuertos, terminales terrestres y marítimas en Colombia, 18 todos éstos, denominados espacios de libre tránsito al público (Gómez, 2020, p. 17).

Por lo cual señala el autor que sólo hasta 2014 comienzan a aparecer intenciones de regulación para la identificación biométrica en el sector transporte en Colombia.

La expansión de los usos de los datos biométricos como formas de identificación de personas para facilitar trámites fue en crecimiento en Colombia y fue cobrando un carácter cada vez más normal en la vida ciudadana colombiana.

En el año 2015, gracias a la Ley 1753, “aumentaron los espacios en los que era requerido presentar una verificación biométrica y, por lo tanto, la necesidad de que la base de datos biométricos de la RNEC fuese interoperable se transformó en un requisito fundamental para la vida cívica” (ADC, 2019, p. 23). Hay que enfatizar en el hecho del carácter obligatorio de los programas biométricos para las personas dentro del sistema de seguridad social colombiano “(es decir, que abarca los espacios de salud, los de pensiones y los que se puedan presentar debido a riesgos de trabajo), además de que cualquier entidad de carácter público o privado (pero que ejerza funciones de un ente público) está

obligado por ley a verificar la identidad mediante sus propios mecanismos o bien, mediante los medios brindados por la RNEC para ello” (ADC, 2019, p. 24). Al año siguiente, en 2016, mediante la Resolución 5633 se reglamentó el procedimiento para poder conceder el acceso a las bases de datos de la RNEC.

Como se ha mencionado, el uso de las tecnologías biométricas tuvo un importante desarrollo en el tema de la identificación y, en particular, en lo que se refiere a la cedula de ciudadanía, así como para el tema electoral y de seguridad. Otro campo donde estas tecnologías han tenido un destacado uso en Colombia es en el tema migratorio, como resultado del notable incremento de los flujos poblacionales provenientes de Venezuela desde 2014, ante la difícil situación sociopolítica que enfrenta el vecino país. Un ejemplo de ello es el programa *Biomig*.

Durante varios años, Gemalto ha apoyado a Migración Colombia, la entidad de control fronterizo y migratorio de Colombia, mediante autenticación avanzada de documentos seguros, soluciones biométricas e integración de *software* para sus operaciones fronterizas (Gemalto, 2018).⁸

Gemalto y el socio tecnológico colombiano INCOMELEC SAS trabajaron junto con Migración Colombia para transformar la migración del aeropuerto y el cruce fronterizo de Migración Colombia, mediante el aprovechamiento de la tecnología de verificación biométrica del iris. Desarrollaron una nueva solución de control automatizado de fronteras (ABC, por sus siglas en inglés) que acelera la autenticación de identidad y reduce significativamente los cuellos de botella de inmigración en El Dorado, a la vez que mantiene un fuerte control de seguridad para cada

⁸ La compra de los equipos se realizó a través del “contrato número 117 de 2017 con la unión temporal de control fronterizo INCOMELEC-GEMALTO. La primera fase del contrato costó más de dos mil cien millones de pesos colombianos (675 mil dólares aproximadamente). A pesar de la Unión, la empresa encargada del sistema es la multinacional holandesa Gemalto que desarrolló un software para usar las terminales EF-45 de reconocimiento biométrico facial y de iris de la empresa CMI Tech” (Castañeda *et al.*, 2019, p. 26).

viajero. La solución se conoce localmente como “BIOMIG” y verifica la identidad personal a través de la tecnología de reconocimiento de iris, que es reconocida por su precisión, facilidad de uso y escalabilidad. El iris humano abarca patrones complejos, únicos y estables que se pueden identificar a distancia para verificar con precisión la identidad de un individuo (Gemalto, 2018, p. 1). Según esta misma fuente, lo que se busca con estas soluciones de control fronterizo es minimizar y simplificar los procedimientos de inmigración, a la vez que mejorar la velocidad y la conveniencia para los usuarios, sin comprometer la seguridad. Es de precisar que lo de conveniencia para las personas tendría que ser analizado a la luz de lo que éstas piensan de quien presta el servicio.

La Autoridad de Control Migratorio y de Extranjería del Estado Colombiano (en adelante, Migración Colombia) empezó a utilizar el sistema de Migración Biométrica (BIOMIG) a finales de 2017. Hay que señalar siempre que,

Este es un sistema de identificación automática fronteriza que utiliza datos biométricos del iris⁹ para identificar a las personas nacionales mayores de 12 años en su ingreso al país a través del Aeropuerto el Dorado de Bogotá (el más importante de Colombia). El sistema en la actualidad cuenta con 10 terminales y la inscripción es voluntaria con la cédula de ciudadanía, el pasaporte y un análisis de las treinta terminales para recolectar la información biométrica de las personas (Castañeda *et al.*, 2019, p. 25).

Hay que aclarar que esa condición de “voluntariado” es relativa, pues a muchos pasajeros de origen colombiano, cuando van a entrar o salir del país, no falta el funcionario que les pide que se den de alta en el sistema

⁹ “[L]a recolección [es] de más de 150 patrones biométricos entre los que se incluye el iris”. Igualmente, la descripción comercial de las terminales menciona la posibilidad de recoger patrones biométricos del rostro, incluidos el iris. En ese sentido, “el sistema es capaz de recoger mucha más información que solamente la del iris” (Castañeda *et al.*, 2019, p. 26).

sin ningún tipo de justificación, a lo que no pueden negarse o es difícil hacerlo en esos momentos de viaje.

El sistema, según este autor, tiene varias justificaciones, como “la mejora de la percepción de seguridad a nivel internacional, la optimización de los procesos migratorios, la eficiencia financiera, la modernización de la entidad y la seguridad nacional. En ese sentido, el sistema BIOMIG se presenta como una solución para todos los problemas de la entidad en términos de seguridad nacional y eficiencia en la atención al viajero. Igualmente, la idea inicial del sistema es centrarse en la población nacional colombiana para ampliarse a otros tipos de personas” (p. 26).

Una vez que se ha hecho el registro, la persona que ingresa al país debe digitar su número de identidad nacional en una pantalla táctil conectada a una barrera automática, y colocarse a una distancia adecuada para que se realice la autenticación siguiendo los patrones del iris y se abran las puertas. “Por esto, BIOMIG es un sistema fronterizo automatizado como los que hay en Europa y los Estados Unidos, pero es el primero en utilizar patrones biométricos del iris para autenticar a una persona” (Castañeda *et al.*, 2019, p. 24). Se debe tener presente aquí si el propósito se centra en la identificación por el iris del ojo, dado que se considera que este rasgo personal es el que menos cambia con el tiempo.

La base de datos biométricos BIOMIG es pionera en el uso de la identificación por iris en el control fronterizo automatizado. Pero la pregunta que surge detrás su implementación subyace en el principio de proporcionalidad y la prioridad de proteger los datos sensibles de la ciudadanía. Sobre eso hay quienes critican que “A pesar de que Migración Colombia pretende hacer más ágil y eficiente el proceso migratorio, la primera respuesta que ofrece el Estado al problema no puede ser un sistema que utilice datos personales sensibles de la ciudadanía, sin cuidado de los riesgos para los derechos humanos que este tipo de sistema representa. Igualmente, a pesar de que se plantea la necesidad de optimizar los recursos financieros de la entidad, no parece que implementar un sistema de esta naturaleza sea la respuesta lógica” (Casta-

ñeda *et al.*, p. 26). De esta manera, si bien este programa BIOMIG tiene la importancia de facilitar los procesos de ingreso de las personas que llegan, genera la misma preocupación que tienen los demás programas biométricos en general.

El fenómeno de la migración venezolana hacia Colombia determinó diversas políticas y programas que, de conformidad con su aplicación, han perdido vigencia o se han dejado de aplicar, pero cada uno de ellos implicó el registro de datos biométricos.

En primer lugar, está el Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP), implementado a través de la Resolución 1220 de 2016, desde la cual “se establecen los Permisos de Ingreso y Permanencia, así como los Permisos Temporales de Permanencia, y se reglamenta el Tránsito Fronterizo en el territorio nacional” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2016, p. 1). Con el fin de mantener la supervisión y el seguimiento del tránsito fronterizo por estos permisos, Migración Colombia “implementó los procesos y procedimientos de captura de datos personales y revisiones documentales que se requieran, los cuales se almacenarán y procesarán en sistemas de información y bases de datos institucionales con el ánimo de generar y supervisar la expedición y el uso del Documento Binacional de Control Migratorio en Frontera” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2016, p. 101). De igual forma, señala este informe, las personas autorizadas para el tránsito fronterizo debía someterse al control de la autoridad migratoria.

Como parte de este control, los ciudadanos deberán presentar el Documento Binacional de Control Migratorio en Frontera, además de suministrar la información que la autoridad migratoria requiera. Migración Colombia establecerá mecanismos manuales o electrónicos para registrar y controlar el ingreso o salida en tránsito fronterizo de los ciudadanos mediante el Documento Binacional de Control Migratorio en Frontera (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2016, p. 101).

En el caso de la expedición de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza que exige el gobierno colombiano, se debe hacer un preregistro en línea

mediante el cual los nacionales venezolanos realizan el diligenciamiento de sus datos biográficos y demográficos. “Este prerregistro es el soporte físico de la Autorización de Tránsito Fronterizo, mediante el cual las autoridades migratorias controlan, verifican, registran y supervisan el cumplimiento de los requisitos migratorios del tránsito fronterizo” (Migración Colombia, s.f.).

Un aspecto importante es que como soporte de residencia fronteriza, algunos de estos documentos solicitados deben tener una vigencia no mayor a seis meses, entre ellos están:

Constancia de residencia, expedida por una autoridad o entidad local. Recibo del impuesto predial, o de servicios públicos (electricidad, agua, gas, telefonía móvil o fija, televisión por suscripción), o contrato de arrendamiento. Alguno de los documentos el cual figure a nombre del titular relacionado en el prerregistro. Certificado de escolaridad. (Indicar lugar de ubicación en Colombia de la entidad educativa). Debe contar en formato digital (PDF máximo 1MB-documentos escaneados) con los siguientes soportes documentales: Documento de identidad o Acta de Nacimiento (aplica para niños, niñas o adolescentes). Registro Electoral (confirmación de datos del elector) (Migración Colombia, s.f.).

Es preciso señalar que no siempre las personas venezolanas cuentan con dicha documentación, lo que hace compleja su situación para poder identificarse. Otro documento importante en el tema migratorio ha sido el Permiso Especial de Permanencia (PEP), que fue reglamentado mediante la resolución 6370 de 2018. “Este permiso fue creado mediante la Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos,¹⁰ de conformidad con lo dispuesto

¹⁰ El Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) en Colombia es un proceso que busca ampliar la información sobre la migración de venezolanos en el país. La información recaudada servirá como soporte para la formulación y el diseño de la política integral de atención humanitaria con el fin de que la oferta de servicios

en el Decreto 1288 del 25 de julio de 2018” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2016, p. 1). Dicho documento tiene la importancia de que le permite a la población venezolana

[...] permanecer temporalmente en condiciones de regularización migratoria y acceder a la oferta institucional en materia de salud, educación, trabajo y atención de niños, niñas y adolescentes en los niveles nacional, departamental y municipal, quedando autorizados para ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral, sin perjuicio de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio de las actividades reguladas (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2016, p. 3).

Derivado del PEP, a la población venezolana que entró entre el 27 de diciembre de 2018 y el 27 de abril de 2019, “les fue otorgado dicho Permiso Especial de Permanencia PEP, que estuvo disponible desde el 21 de diciembre de 2020 hasta el 27 de abril de 2021” (León y García, 2021, p. 20).

Más recientemente, se estableció el Permiso de Protección Temporal-PPT, mediante la Resolución 0971 de 2021. De esta manera, el gobierno implementó el Estatuto Temporal de Protección para migrantes venezolanos bajo el régimen de protección temporal como mecanismo jurídico dirigido a la población migrante venezolana que cumpla con las condiciones establecidas en el artículo 4° del Decreto 216 del 1° de marzo de 2021 (Ámbito Jurídico, 2021). De ahí que los venezolanos que se encuentren dentro del territorio nacional, que no cuenten con una visa, podrán iniciar con la primera fase de implementación del estatuto.

Es importante señalar que este proceso se inició con el “Registro único de migrantes venezolanos (RUMV) y la posterior solicitud y expedición del permiso por protección temporal (PPT). Dentro de la ejecu-

se haga con la información más acertada, según el decreto 542 del 21 de marzo de 2018 (Cancillería, 2018, s/f).

ción se contemplan las actividades que componen el RUMV, las cuales son prerregistro virtual, caracterización socioeconómica y registro biométrico presencial” (Ámbito Jurídico, 2021). Algo relevante de dicho documento

[...] cuenta con más de 10 diferentes medidas de seguridad, entre las que se encuentran microtextos, hologramas trabajados a través de imágenes tridimensionales, tintas en ópticas variables y elementos en alto relieve, entre otros, que hacen más difícil su falsificación. Adicionalmente, el nuevo documento de identificación de los beneficiarios del Permiso por Protección Temporal-PPT, que será válido como documento de viaje para la autoridad migratoria colombiana, cuenta con una zona de lectura mecánica y un código QR, a través del cual cualquier persona podrá validar la autenticidad del mismo (Migración Colombia, 2021, párr. 6-7).

Como se puede observar, el uso de los programas biométricos en la elaboración de estos documentos es algo muy complejo, lo que hace suponer su difícil falsificación o alteración. Sin embargo, no se tiene la seguridad de que eso sea totalmente cierto, ya que se debe considerar el tema de corrupción muy presente en distintos ámbitos gubernamentales y que no son menores en los funcionarios relacionados con temas de migración, lo cual implica hacer trabajo de campo y más estudios que permitan hacer claridad en ese sentido, así como en las consecuencias que esas alteraciones tendrían para las personas y sus derechos.

La última decisión que tomó el gobierno colombiano para atender el tema migratorio de venezolanos fue el Estatuto Temporal de Protección, mecanismo creado por el gobierno de Duque, bajo el supuesto de que iba para salvaguardar la seguridad jurídica del Estado, combatir temas de desempleo, reclutamiento forzado, utilización de migrantes como armas, explotación sexual de menores y otros temas de vital importancia, lo cual no ocurrió. De esta manera, el decreto 216 del 1º de marzo de 2021 “tiene la finalidad de registrar la información biográfica y biométrica de los migrantes para poder permitir su Estancia regularizada en el territorio por un término no superior a 10 años” (León y Gar-

cía, 2021, p. 24). Señala esta autora que “El estatuto de protección para migrantes venezolanos sólo aplica para aquellos migrantes que tengan ánimos de establecer su residencia dentro de los límites fronterizos de Colombia” (León y García, 2021, p. 24).

Para aquellos migrantes que reúnen los requisitos exigidos pueden aplicar directamente a la evaluación de la inclusión en el VRUMV. El gobierno nacional “ha destinado recursos a un micrositio para el control de este nuevo registro y de los términos de aplicación que operaron hasta el 28 de mayo de 2022, para aquellas personas que se encontraban irregularmente en el territorio colombiano para antes del 31 de enero de 2022 y hasta 2023 para aquellas personas que ingresaron después del 31 de forma regular” (León y García, 2021, p. 24).

Sobre este Estatuto, es importante plantear lo que dice Arroyave en términos de que la exigencia de la entrega de los datos biométricos, que es uno de los requisitos para inscribirse en el Registro, es riesgosa por al menos tres razones:

Primero, la entrega de los datos biométricos –entre ellos las huellas dactilares, las características faciales, el iris, entre otros– no es voluntaria porque para poder registrarse y acceder al PPT, las personas migrantes deben entregar estos datos. Condicionar el acceso a un beneficio a la entrega de estos datos hace que se afecte la voluntad de las personas para decidir libremente. Esto ha sido reconocido por la Superintendencia de Industria y Comercio, que ha establecido que las reglas sobre autorización para el tratamiento de datos biométricos deben indicar, de forma clara, que la prestación del servicio y, en general, el acceso a los beneficios no está condicionado a la entrega de los datos biométricos. Segundo, la entrega de los datos biométricos como requisito para el acceso a los beneficios del Estatuto implica un tratamiento discriminatorio de la población migrante venezolana que no parece tener una clara justificación constitucional. Los datos biométricos no se exigen ni a los colombianos ni a personas migrantes de otras nacionalidades. Tercero, implica un riesgo de vigilancia masiva y uso policivo de los datos en un contexto de creciente interés en el uso de tecnologías de videovigilancia, y la particular criminalización de la población migrante y refugiada ve-

nezolana por parte de políticos y mandatarios locales, como lo demuestran las recientes declaraciones de la alcaldesa de Bogotá. A pesar de que estos riesgos fueron advertidos al Gobierno Nacional por la sociedad civil en múltiples comentarios realizados al proyecto de Decreto, fueron ignorados (Arroyave, 2021, párr. 3-6).

Esta actitud, para Arroyave, deja en evidencia que las intenciones del gobierno de regularizar a las personas migrantes no sólo están guiadas por la buena voluntad, “sino también por un enfoque de securitización que viene proliferando en América Latina y que aumenta la vulnerabilidad y la criminalización de las personas migrantes y refugiadas” (párr. 6). De nueva cuenta, vemos que prevalece el criterio del gobierno de imposición de estos programas sobre el de la protección de datos y los derechos de las personas migrantes.

En general, se puede decir que este tipo de tecnologías biométricas depende, en gran medida, de la disponibilidad y acceso a grandes bancos de información, los cuales de ninguna manera pueden estar en manos de privados por motivos tanto legales como estratégicos para el Estado, además de obvios desde el punto de vista del derecho a la intimidad plasmado en la Constitución Política de Colombia. Es por ello por lo que la recopilación, el mantenimiento y la implementación de altos estándares de seguridad que brinden garantías de integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información, recaen totalmente sobre el Estado colombiano (Gómez, 2020, p. 19).

La implementación de estos programas biométricos supone una serie de retos muy interesantes,

[...] ya que no es un país productor de equipos tecnológicos de seguridad electrónica a gran escala o de software de video analítica avanzada, y la mayoría de los elementos a utilizar dentro de estas soluciones son objeto de importación. Por lo anterior, no siempre las tecnologías aplicadas exitosamente en un país pueden tener el mismo resultado en otro, por ello se debe siempre validar las características de la tecnología antes de

su implementación en el país, ya que esto podría suponer infracciones jurídicas a las leyes locales o entrar en controversia irremediable con los usos sociales del momento de implementación (Gómez, 2020, p. 22).

En especial, se debe fijar la atención en cómo estas tecnologías pueden afectar los derechos humanos de poblaciones como la migrante, en especial la venezolana, a quienes se están destinando principalmente la captación y el control de sus datos.

Colombia ha sido uno de los primeros países de la región que, ante la gran oleada migratoria venezolana, desarrolló y puso en práctica tecnologías de identificación biométrica, desde las cuales se buscó regular el paso y la permanencia de esta población en el territorio; de ahí su importancia. Sin embargo, se hace necesario a futuro hacer una evaluación a fondo del funcionamiento de estos programas biométricos, así como de los efectos en materia de protección de datos y de derechos personales, que por razones de tiempo y espacio no podemos hacer a cabalidad en este momento.

MÉXICO

La regulación del tratamiento de datos biométricos en México es un tema relativamente reciente y está relacionado, como en los otros dos países, con diferentes ámbitos, como es la criminalística, la identificación y la migración.

En el caso de la criminalística, hay que señalar cómo hacia 1940 comienza el interés en el tema pericial en las instituciones de procuración e impartición de justicia.

Ante la demanda de los servicios de estos peritos, en septiembre de 1960, se inaugura el edificio que albergaba con anterioridad al Servicio Médico Forense (Semefo) y, años más tarde, “se expide la ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales (24 de diciembre de 1968). Para 1971, se desarrollan en Veracruz las primeras jornadas para el mejoramiento profesional de peritos, y en 1974 se funda el Instituto de Medicina Forense. Desde los

años ochenta, se fueron añadiendo sedes para la especialización en este campo” (Alva, 2017, p. 660).

A partir de 2002, se inician los protocolos de investigación dentro de la Semefo.

En noviembre de 2008, se construye el nuevo edificio, equipándose con aparatos que permitieron el apoyo técnico y científico, siendo un auxiliar en la rama de la administración de justicia. En 2009 se crean las plazas en las áreas de Anfiteatro, Control de Calidad y Enseñanza; la Jefatura de Unidad Departamental del Laboratorio de Genética, según Acuerdo 14-41 /2007 de fecha 17 de octubre de 2007, es incluido en el POA de 2008. Es en el Acuerdo 17-60/2009, de fecha 3 de noviembre de 2009, donde se da vida a la Jefatura de Unidad Departamental del Laboratorio de Genética y que sería utilizado en la identificación de personas, apoyando a los familiares, en filiación paterna, área penal y asesoría (Doniz, 2015, pp. 69-70).

En el tema de seguridad, para 2009, dos legislaciones relacionadas con el tema biométrico entraron en vigor:

[...] la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en 2009, última reforma publicada en 2012 y la Ley de la Policía Federal, nueva ley publicada en 2009, última reforma publicada en 2011, con declaración de invalidez de artículos por sentencia de la SCJN, publicada en 2011. Estas dos legislaciones establecen los mecanismos para el Sistema Único de Información Criminal (SUIC). La aprobación de estas dos nuevas leyes se obtuvo después de que se creó y desarrolló la Plataforma México. Además, con la cooperación técnica, se produjo un intento de mejorar la organización interna de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), para que la Plataforma México pudiera desarrollar y cumplir los objetivos antes mencionados (Díaz, 2013, p. 41).

Existen diferentes criterios para la recolección, el acceso, el almacenamiento, la eliminación de la información y de la gestión de bases de datos biométricas. Debe tenerse presente que “cada país cuenta con una

legislación especial para la creación de este tipo de bases de datos, o bien es la misma legislación penal la que regula las bases biométricas de datos criminales. Por tanto, existen asimetrías entre las bases biométricas de datos criminales” (Díaz, 2013, p. 42). Sobre el caso particular de México, enfatiza cómo la legislación sólo establece el régimen de las bases de datos criminales, “pero no cuenta con disposición relativa a la destrucción o retención de muestras, ni supresión de la información contenida en bases de datos penales; mientras que en España el tiempo de destrucción de la muestra de ADN se encuentra estipulado en correlación con la prescripción del delito” (Díaz, 2013, p. 44). Un hecho sobre el cual llama la atención Díaz es que

[e]l marco jurídico de protección de datos personales en México es más complicado en comparación con otros países. México cuenta, por un lado, con la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; y, por el otro, con nueve artículos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para regular los datos personales en posesión del sector público. Por tanto, el flujo de información biométrica transfronteriza no cuenta con la adecuada protección jurídica (Díaz, 2013, p. 46).

Esta situación es algo delicada en la medida en que deja desamparadas a las personas de quienes se capta la información biométrica. De ahí que para la autora referida los sistemas biométricos representan un reto no sólo jurídico, sino también ético,

[...] retos en los que la comunidad internacional está sumergida desde hace tiempo y que obliga a países como el nuestro a enfrentar para brindar el mejor equilibrio ético-jurídico entre los sistemas biométricos y los derechos de la privacidad y protección de datos personales (Díaz, 2013, p. 47).

En lo que se refiere al tema del uso de la biometría en el campo de la identificación, la reforma a la Ley de Población, realizada en 1992, obligaba a los ciudadanos mexicanos a registrarse ante el Registro Na-

cional de Población (RENAPO), “manejado por la Secretaría de Gobernación, para obtener una cédula de identificación que contenía, además de los datos patronímicos, la huella dactilar del titular. Toda la información correspondiente a los titulares sería ligada a la Clave Única del Registro de la Población (CURP) y alojada en una base de datos centralizada” (ADC, 2019, p. 26). Documento que a la fecha se mantiene.

En 2011, mediante un decreto presidencial, la Secretaría de Gobernación modificó el Reglamento de la Ley de Población para agregar la recolección de más información biométrica. De esta forma,

A los datos ya existentes –huella dactilar y firma–, se añadió el iris de los dos ojos, las diez huellas digitales y la fotografía biométrica. El Instituto Federal de Acceso a la Información (ahora Instituto Nacional de Acceso a la Información o INAI) criticó la ampliación en el tratamiento de datos biométricos por ir en contra del principio de finalidad, alegando que, con la verificación de las huellas digitales, el proceso de identificación contaba con el 99% de confiabilidad. Además, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) solicitó la adopción de medidas precautorias que protegieran los derechos de los menores de edad registrados. A pesar de las críticas, el programa de registro continuó como se había estipulado, logrando recolectar los datos biométricos de alrededor de 6 millones de menores de edad. Entre tropiezos y asignaciones opacas de presupuesto, el programa fue suspendido después de que se invirtieron más de cuatro mil millones de pesos mexicanos entre los mandatos de los expresidentes Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, entre 2006 y 2018 (ADC, 2019, p. 27).

Hay que recordar también que entre 1992 y 2016, el INE celebró 102 convenios de apoyo y colaboración con diversas autoridades locales, federales y con entidades públicas,

con el fin de habilitar el uso de la credencial electoral como medio de verificación de identidad. En 2013, se firmó un convenio “piloto” de este tipo con Banamex, uno de los mayores bancos de México. Dos años

después, por solicitud del INE, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) emitió una opinión sobre la aplicación del Servicio de Verificación de datos de la Credencial para Votar (ADC, 2019, p. 28).

Como se puede apreciar, han sido conflictivos los intentos por conformar bases de datos de identificación usando tecnologías biométricas.

En lo que se refiere al tema migratorio, hay que recordar que, como resultado de los atentados del 11 de septiembre de 2001, la estrategia de Estados Unidos contra el terrorismo cambió radicalmente y se dividió en dos partes:

[...] la acción militar preventiva, cuando la información de inteligencia indica que un país tiene la intención de atacar a Estados Unidos o alberga a quienes pretenden hacerlo (Afganistán e Irak, por ejemplo). La segunda parte es la seguridad del territorio estadounidense contra el terrorismo (*homeland security*). Esta segunda parte se aborda desde una perspectiva de círculos concéntricos de seguridad. El primer círculo es el territorio propiamente estadounidense, por lo que las fronteras del país definen los límites físicos de ese círculo. El siguiente círculo concéntrico se conforma por la región de Norteamérica, definida como la suma de Canadá, Estados Unidos y México (ADC, 2019, p. 201).

Estados Unidos empezó, entonces, a sondear con sus vecinos del norte y del sur la posibilidad de construir un perímetro de seguridad de América del Norte. Hernández (2008) señala cómo la fría reacción de Canadá y México al concepto de un perímetro de seguridad de América del Norte “llevó a Estados Unidos a construir la frontera del segundo círculo concéntrico en partes, ejerciendo constante presión política sobre ambos vecinos para sumarse a proyectos específicos” (ADC, 2019, p. 201).

El primer paso de Estados Unidos en la construcción del perímetro que define el segundo círculo concéntrico fue establecer un acuerdo de 30 puntos con Canadá,

[...] para el desarrollo de la “Frontera Inteligente” y, poco después, uno de 22 puntos con México, denominado Plan de Acción de la Alianza para la Frontera. Ambos acuerdos, a los que nos referiremos como los acuerdos de fronteras inteligentes, descansan sobre cuatro pilares: 1. El flujo seguro de personas. 2. El flujo seguro de bienes. 3. Infraestructura segura. 4. El intercambio de inteligencia para hacer posibles los tres puntos anteriores. Los acuerdos de fronteras inteligentes establecen el compromiso de aplicar tecnología de punta como método para incrementar sustancialmente el control y la vigilancia, presumiblemente, sin afectar la fluidez (velocidad y facilidad) de los flujos benéficos para el desarrollo del mercado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (ADC, 2019, p. 202).

Hay que recordar que en el marco de la XIV Reunión del Comité Ejecutivo Bilateral para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI, representantes de alto nivel del Gobierno de México y Estados Unidos se reunieron en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), a fin de fortalecer la colaboración bilateral en temas prioritarios de su frontera común. Las delegaciones presentaron diferentes planes de acción que guiarán los trabajos bilaterales enfocados en modernizar y expandir los puertos de entrada en la frontera común.

Hacia 2005, como resultado de la presión norteamericana por la constante migración irregular en su frontera, el incremento de controles ha sido más riguroso. “La primera controversia se desató con la aplicación del programa USVISIT, consistente en crear registros electrónicos con información biométrica (fotografía y huella digital) de ocasión en que cada persona ingresa o sale del territorio de Estados Unidos. El programa se inició en los aeropuertos y fue un irritante en las relaciones con varios países del mundo, incluyendo algunos iberoamericanos” (ADC, 2019, p. 207). Varios países de Iberoamérica se opusieron de diversas formas al programa USVISIT. Desde esta perspectiva, el gobierno de Estados Unidos

[...] ha incrementado la vigilancia de la frontera, ampliando y fortaleciendo los muros existentes, multiplicando los recursos paramilitares,

como sensores terrestres, cámaras de visión infrarroja con alcance visual de varios kilómetros, centros de monitoreo con tecnología de punta, más recursos materiales y humanos en las áreas de inteligencia contra el tráfico de personas, incremento de la vigilancia de la franja fronteriza con aviones de control remoto, como los utilizados militarmente en el Medio Oriente, mayor participación de personal militar (guardia nacional) en la vigilancia de la frontera (ADC, 2019, p. 209).

Recientemente, el gobierno americano comenzó la aplicación de la Oficina Aduanas y Protección de Fronteras de Estados Unidos (CBP One, por sus siglas en inglés) entre quienes buscan emigrar a EE.UU. para programar una cita para solicitar asilo en EE.UU., sólo si cumplen con la excepción humanitaria al Título 42. La idea es que los solicitantes ingresen su información biográfica a través de la aplicación, en lugar de ir directamente a un puerto de entrada. La *app* envía cierta información por adelantado, para que el solicitante atestigüe que “ellos, su pareja, o un hijo que los acompaña, cumplen con los criterios de vulnerabilidad específicos y programar una cita para presentarse para la inspección en un puerto de entrada participante” (cnn.com, 2023).

En cuanto a las decisiones del gobierno mexicano sobre el uso de la biometría en el tema migratorio, hay que destacar cómo con Felipe Calderón se inició una política de control migratorio denominada Iniciativa Mérida, “que tenía como uno de sus pilares la creación de una ‘Frontera del siglo XXI’. El plan fronterizo pretendía explícitamente impedir que los flujos indeseados de personas o de bienes alcanzaran la frontera estadounidense” (Fitzgerald y Palomo, 2018, p. 21). El Acta de Adjudicación Consolidada de 2016 “incluía \$139 millones de dólares de la Iniciativa Mérida, destinados a proyectos como la modernización de la infraestructura mexicana en sus fronteras norte y sur. El financiamiento de diversas partes de la iniciativa resulta muy difícil de rastrear de manera detallada a través del tiempo, pero es indudable que incrementó significativamente la capacidad de control fronterizo por parte del gobierno mexicano” (Fitzgerald y Palomo, 2018, p. 21).

Inicialmente, 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. El nuevo sistema incluyó una red de información que ligaba la verificación del estatus migratorio a los puntos de control migratorio en las fronteras y en el interior del territorio. Los lectores de pasaportes y huellas digitales que permiten la verificación del estatus migratorio fueron mejorados para incluir datos biométricos, con el objetivo final de “rastrear a todas las personas que entraran o salieran de México por vía aérea, terrestre o marítima”. Estos datos se integrarían después a un sistema que “permitiría compartir la información apropiada” con el Departamento de Seguridad de los Estados Unidos (DHS) y con otras agencias de Centroamérica. En 2016, el Departamento de Estado solicitó al Congreso \$3 millones de dólares adicionales para desarrollar un sistema biométrico estándar, con el fin de compartir datos entre las agencias de seguridad estadounidenses y mexicanas (Fitzgerald y Palomo, 2018, p. 22).

Una situación muy delicada en el tema de identificación de migrantes, en especial cuando pierden la vida como suele suceder en México, el problema es que no existe un registro de identificación, y menos en los propios países expulsores.

En los países de Centroamérica, específicamente en Guatemala, no se cuenta con una base de datos dactiloscópica a nivel nacional. Existen bases de datos aisladas que contienen información parcial de las personas, como el Registro Nacional de las personas –RENAP–, empresa que extiende licencias de conducir –MAYCOM–; pero en el caso de las personas que no están registradas en ninguna de estas bases, no existen jurídicamente o no hay alguna información de este tipo en ningún lugar. Particularmente en las áreas rurales o comunidades indígenas del país, carecen de un registro por no hablar el idioma español o ser únicamente

monolingües (idioma materno); otro caso es por la quema de los libros del registro civil de los años anteriores, donde existía una huella del pulgar, pero se perdió esa información (Doniz, 2015, p. 660).

Un hecho que se debe considerar en el caso mexicano, y que no ocurre en otros países, es que como muestra del interés nacional en el tema biométrico se creó hacia 2007 la Asociación Mexicana de Biometría e Identidad, cuyo objetivo es

[...] contribuir con la experiencia de los asociados, academia, alianzas y organismos nacionales e internacionales en la evaluación, desarrollo de soluciones, estándares de tecnología biométrica/identificación, así como en la promoción de mejores prácticas que contribuyan a la mayor eficiencia, seguridad, conveniencia, y consoliden el uso masivo de esta tecnología en México (Asociación Mexicana de Biometría e Identidad, s/f, párr. 3).

Entre las principales iniciativas de esta asociación está la de “promover el aprovechamiento de las tecnologías biométricas en los sectores empresariales, gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, definiendo y asegurando las alianzas con otras asociaciones y organismos clave”. Asimismo, consolidar a la industria de tecnología biométrica e identificación, “conduciendo foros de discusión de alto nivel, coadyuvar como el brazo tecnológico de las principales asociaciones de verificación de identidad a nivel internacional, generando y divulgando masivamente contenido relevante al aprovechamiento de las tecnologías biométricas” (Asociación Mexicana de Biometría e Identidad, s/f, párr. 5). Entre otras cosas, lo que se busca en términos institucionales es

[p]articipar activamente en la generación de estándares y normas de identificación para uso masivo de esta tecnología no sólo en México, sino en muchos otros países, convirtiendo a México en un modelo a seguir en esta disciplina; Dar impulso y promoción de fabricantes nacionales de tecnología de identificación y verificación biométrica; Búsque-

da y fomento en la generación de tecnología de punta en el espacio de biometría y verificación de identidad; Realización de eventos y congresos especializados en la materia; Ofrecer promociones y descuentos en diversos eventos/servicios a los asociados; Fungir como una referencia obligada para la industria/gobierno para validar y mejorar sus estrategias de verificación de identidad de acuerdo con las mejores prácticas y tendencias del sector; Operar como vínculo con la Asociación de Biometría e Identificación de Latinoamérica y otros grupos similares en el mundo; Facilitar el crecimiento de la tecnología de reconocimiento biométrico en toda Latinoamérica, a través de los servicios a sus asociados de apoyo, intercambio, capacitación, certificación y sinergias de negocio (Asociación Mexicana de Biometría e Identidad, s/f, párr. 6).

Otra institución importante en el tema de la biometría en México es el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), del cual ya se hizo mención en el capítulo anterior. Algunas recomendaciones específicas que hace el INAI dentro del principio de información en el tratamiento de datos biométricos en el país son las siguientes:

- Informar expresamente en el aviso de privacidad que se recabarán datos biométricos, especificando su tipo (por ejemplo, huellas dactilares o iris).
- Cuando los datos biométricos que se traten sean sensibles, señalarlo en el aviso de privacidad.
- Incluir en el aviso de privacidad las finalidades para las cuales serán tratados los datos biométricos, entre ellas, el reconocimiento de los titulares, y en caso de que éstas requieran el consentimiento, señalarlo.
- Cuando se realicen transferencias de datos biométricos, informarlo en el aviso de privacidad, y en caso de que éstas requieran consentimiento, señalarlo.
- Si las finalidades o transferencias de datos biométricos requieren consentimiento, se deberá ofrecer al titular un mecanismo para que pueda otorgar o negar su consentimiento.

- En el caso del sector público, incluir en el aviso de privacidad las disposiciones normativas que fundamentan el tratamiento de los datos biométricos.
- Tomar en cuenta que, debido a la naturaleza de los sistemas biométricos tratados para fines de reconocimiento, normalmente se llevarán a cabo dos etapas en las que estos datos serán recolectados: la primera, para la creación de las plantillas que serán almacenadas en el sistema biométrico; la segunda, para la comparación de nuevas muestras biométricas con las plantillas almacenadas. Al respecto, no es necesario que el responsable dé a conocer el aviso de privacidad integral cada vez que un dato biométrico sea recolectado para realizar la comparación de si el aviso de privacidad fue dado a conocer con anterioridad a la recolección inicial de un sistema biométrico en particular. No obstante, se recomienda que, en cada recolección de datos biométricos, se ponga a disposición del titular el aviso de privacidad simplificado (INAI, 2018, p. 26).

El INAI también hace recomendaciones específicas para el principio de proporcionalidad en el tratamiento de datos biométricos.

- Evaluar si la recolección de datos biométricos es necesaria para la finalidad pretendida.
- Priorizar el uso de datos que no sean biométricos para lograr la misma finalidad sin restarle efectividad.
- Obtener y utilizar únicamente los datos biométricos que sean necesarios, adecuados y no excesivos para las finalidades para las que fueron recabados. Por ejemplo, se recomienda adquirir sistemas biométricos en donde se eliminen las muestras biométricas inicialmente recolectadas y se almacenen únicamente las plantillas obtenidas de dichas muestras, que son las que se utilizarán para futuras comparaciones.
- Recolectar y tratar el número mínimo de datos biométricos (muestras biométricas) necesarios para la finalidad para la cual se están recolectando. Por ejemplo, para los procesos de control de acceso,

es recomendable priorizar sistemas biométricos de verificación sobre los de identificación.

- Evitar o limitar al máximo la recolección de datos biométricos que pudieran revelar datos sensibles no necesarios para las finalidades legítimas que se persiguen. Por ejemplo, la muestra del iris usada para control de acceso podría revelar información sobre el estado de salud de la persona, la cual es excesiva para dicha finalidad.
- La cantidad de muestras biométricas también depende de su calidad; es decir, entre más precisas y exactas sean las muestras biométricas y las plantillas recolectadas y generadas, será necesario recolectar un menor número de muestras biométricas por individuo. Por ello, es recomendable recabar datos con la mejor calidad posible para disminuir el número de datos biométricos requeridos para cumplir con la finalidad correspondiente. En este sentido, de acuerdo con el análisis de los sistemas biométricos para reconocimiento dactilar realizado por NIST, la utilización de cuatro a diez huellas dactilares resulta tan eficiente como la utilización de una sola huella dactilar de alta calidad. Sólo en ciertos casos, por ejemplo, cuando una autoridad realice un tratamiento de huellas dactilares con una finalidad vinculada con un tema de seguridad nacional o pública, podría justificarse la recolección de un mayor número de datos (INAI, 2018, p. 32).

Otras recomendaciones específicas que hace el INAI son las relacionadas con el principio de calidad en el tratamiento de datos biométrico, entre las que sobresalen:

- Los responsables deberán tomar todas las medidas razonables para garantizar que los datos biométricos en su poder sean exactos, completos, pertinentes y actualizados.
- Es importante señalar que la exactitud de las plantillas y la calidad de las muestras biométricas dependen de diversos factores como la tecnología o el sistema biométrico utilizado. Al respecto, es recomendable utilizar tecnología o sistemas biométricos que garanticen la mayor calidad posible en la obtención de las muestras biométricas y que tengan tasas bajas de falsos positivos y negativos. No obstante,

es importante reconocer que, hasta el momento, no hay tecnología o sistema biométrico que garantice un 100 por ciento de exactitud. Si se lleva a cabo un proceso de verificación o de identificación. La calidad de las muestras biométricas y la exactitud de las plantillas requerida para procesos de identificación es mayor que la requerida en procesos de verificación. –La naturaleza del propio biométrico, ya que hay algunos más estables que otros que facilitan comparaciones útiles para efectos de reconocimiento. El iris y la huella dactilar tienden a tener menos variaciones que la voz o la imagen facial, que pueden distorsionarse por el entorno de captura y tienen características no lineales (la misma persona puede tener distintos tonos de voz o expresiones faciales). –El tamaño de la base de datos biométricos a compararse. Entre mayor sea el número de datos biométricos a compararse, se requerirá una mayor calidad en la muestra biométrica recolectada y en la exactitud de la plantilla generada.

- No conservar los datos biométricos por un plazo superior al necesario para cumplir con la finalidad para la que se han recolectado (INAI, 2018, pp. 34-35).

En lo que se relaciona con las recomendaciones específicas para el principio de responsabilidad en el tratamiento de datos biométricos, deben destacarse las siguientes:

- Instrumentar procedimientos para que se evalúe y atienda el riesgo por la implementación de nuevos productos, servicios, tecnologías y modelos de negocios que impliquen el tratamiento de datos biométricos; así como para mitigar los riesgos identificados.
- Implementar Privacidad por Diseño (es decir, tomar en cuenta los principios rectores de la protección de datos personales desde la fase inicial de diseño de cualquier desarrollo tecnológico) y, en su caso, evaluaciones de Impacto a la Protección de Datos Personales.
- Vigilar y documentar el desempeño del personal y prever acciones disciplinarias apropiadas y proporcionales –cuando la normativa laboral aplicable así lo permita– para aquellos empleados que no

cumplan debidamente sus deberes en el manejo de datos personales, incluidos los datos biométricos.

- Asegurarse de que los servicios prestados por cualquier encargado que realice tratamiento de datos personales –incluidos los datos biométricos– a nombre y por cuenta del responsable, se apegue a los artículos 50 a 55 del Reglamento de la LFPDPPP, en caso de particulares; o bien, a los artículos 58 al 64 de la LGPDPSO, en el caso de Sujetos Obligados, los cuales se desarrollan en el apartado de las obligaciones derivadas de la relación con encargados del tratamiento de esta guía.
- Supervisar constantemente las actividades realizadas por proveedores externos que ofrezcan servicios que involucren el tratamiento de datos biométricos.
- Adoptar esquemas de autorregulación vinculante o buenas prácticas en el tratamiento de datos biométricos (INAI, 2018, p. 37).

Como se puede observar, las recomendaciones que hace el INAI son un compendio amplio, con lo que se busca, además de garantizar el debido proceso de captación y procesamiento de los datos biométricos, que se den los mecanismos de protección pertinentes. Sin embargo, el problema es saber qué tanto las instituciones gubernamentales cumplen estas observaciones. Es aquí sobre lo cual se hace necesario también un mayor trabajo de seguimiento y verificación en los futuros trabajos sobre estos temas.

Según esta fuente consultada, además de lo anteriormente señalado, existen otros factores que deben ser tomados en cuenta cuando se implementa un sistema biométrico, incluyendo su localización, riesgos en la seguridad, si se hará una verificación o una identificación, número esperado de usuarios finales, circunstancias de los usuarios y datos existentes, entre otros. Cada modalidad de biométrico tiene sus fortalezas y debilidades que deben ser evaluadas en relación con la aplicación antes de su implementación. La efectividad de un determinado sistema biométrico dependerá del tipo de tecnología que se utilice y la forma en que ésta sea usada (INAI, 2018, p. 60).

Se puede señalar en relación con el papel de esta institución en México que, a pesar de contar con el apoyo de diferentes compañías en el uso de tecnologías biométricas, la AMBI no ha desarrollado ningún estándar para el uso de la tecnología biométrica en el país, y tampoco ha participado en la creación y/o mejora de estándares internacionales (Briones, 2009, p. 60).

Resulta interesante que una institución de esta índole busque regular el uso de la biometría, más aún, en la medida en que no se encontró en los dos países de referencia iniciativas en este sentido, lo que convierte al país en un referente en ese aspecto.

El tema de las tecnologías biométricas y su uso en México para el control migratorio no ha tenido el debate necesario y, en ese sentido, son diversas las voces que manifiestan su preocupación. Es el caso de Santiago Narváez (2020), quien cuestiona el manejo gubernamental que se está haciendo en ese sentido, y retoma una nota publicada por el *Washington Post* que revelaba que autoridades mexicanas

[...] transfirieron los datos biométricos de alrededor de 21 mil personas migrantes en 2017 y cómo, a partir del análisis de dichos datos, presuntamente se identificaron a 5 mil 500 que anteriormente fueron arrestadas por cruzar ilegalmente a Estados Unidos; 24 fueron identificadas como traficantes de migrantes y 8 como miembros de una banda delictiva.

Narváez (2020), haciendo alusión a un Reporte de Control de Narcóticos del Departamento de Estado de Estados Unidos, señala cómo en 2018 la Red del Sistema de Registro fue ampliada permitiendo el intercambio de información entre todos los centros de detención de migrantes del instituto e instituciones gubernamentales estadounidenses. Dicha ampliación, refiere, ha mejorado la capacidad de ese país de asociarse con las agencias estadounidenses de seguridad para dismantelar organizaciones transnacionales criminales y mejorar el control fronterizo (Narváez, 2020).

Recientemente, en México, en el marco de la reforma de 2022 de la ley mexicana de migración, donde se incluye el fortalecimiento de la seguridad fronteriza, se permitió la instalación de quioscos de control

biométrico en aeropuertos. Se busca agilizar los procesos aduanales y de migración de viajeros mexicanos, canadienses y estadounidenses.

Utilizar esta clase de sistemas para determinar el movimiento de las personas se vuelve relevante; sin embargo, debe insistirse en los riesgos de estos mecanismos en la supervisión, así como en los mismos sistemas empleados en la identificación biométrica. Por lo que coincidimos con Narváez cuando señala que las tecnologías de identificación biométrica están lejos de ser perfectas, lo que resulta en identificaciones erróneas. En ciertos casos, refiere, como ocurre con el reconocimiento facial y con el registro de huellas digitales, la identificación biométrica cuenta con sesgos que afectan más a personas con rasgos no caucásicos, a personas con edad avanzada y a niños, lo que ha resultado en la detención de personas inocentes (Narváez, 2020).

De esta forma, la tecnología de la biometría debe ser vista y analizada en todo el espectro de beneficios que ofrece en temas de identificación, pero, en particular, hacer evidente la relevancia que tiene la relación entre biometría, migración y protección de datos para la región latinoamericana y, sobre todo, para los casos de estudio.

Si bien México es uno de los países más importantes en el tema migratorio por el volumen de su migración, por ser país de tránsito y de recepción de migrantes, se puede observar que el desarrollo de programas biométricos no parece ser tan destacado como en el caso de los otros dos países. Sin embargo, sería necesario hacer un trabajo a profundidad y con informes institucionales para ver el verdadero alcance del uso de los programas biométricos en México. Lo que es un hecho es que, al igual que en los otros dos casos de estudio, existen limitantes de acceso a fuentes institucionales, lo que obliga a seguir trabajando en la búsqueda de más y mejores explicaciones de los programas, sus logros y sus problemáticas en materia de derechos personales, este último aspecto lo discutiremos en el capítulo que sigue.

CAPÍTULO 4

BIOMETRÍA, DATOS PERSONALES Y DERECHOS HUMANOS: DISCUSIONES ACADÉMICAS

INTRODUCCIÓN

En este nuevo siglo, las tecnologías, en general, y la recolección de datos e identificación de personas, en particular, han avanzado de manera notoria. Fundamentándose en una idea de control y vigilancia, estas nuevas tecnologías suponen ventajas para la población como la posibilidad de conectar a las personas y facilitar la vida moderna, pero

[f]rente a tales facilidades, se presentan profundas paradojas, las cuales encuentran su origen en la naturaleza propia de la vigilancia; esto pone en cuestionamiento los límites del derecho a la privacidad frente a las bondades y beneficios obtenidos. Con relación al Estado, los dilemas refieren a la posibilidad de mantener y desarrollar sociedades respetuosas de la privacidad de los ciudadanos, frente a las necesidades de seguridad y gestión de riesgos y peligros que supone la misma vida social (Carmona, 2020, p. 13).

Por eso, de acuerdo con la naturaleza de la información que configura un dato biométrico, “es posible identificar que se trata de información sobre una persona, o más bien de ésta misma, en el sentido de describir una característica unida esencialmente a ella. En concordancia con lo

anterior, podemos a priori establecer que se trata de datos personales” (Muñoz, 2017, p. 24). El autor atribuye al concepto de dato personal dos ideas: “en primer lugar, la idea del dato, que es ‘información sobre algo concreto que permite su conocimiento exacto o sirve para deducir las consecuencias derivadas de un hecho’ (Muñoz, 2017, p. 25). Por otro lado, se encuentra el carácter personal, en virtud del cual existe una “conexión de este dato con una persona identificada o identificable” (p. 25).

A partir de la idea de esa identidad, los servicios y dispositivos biométricos son ofrecidos por las compañías privadas que las comercializan alrededor del mundo a los Estados de nuestra región. “Las leyes, incluso allí donde tienen principios claros para su aplicación, a menudo se quedan rezagadas frente al avance de la capacidad vigilante del Estado” (Beker y otros, 2018, p. 4).

De ahí que la preocupación de diversos autores por ver cómo en todo el mundo, y en particular en América Latina y el Caribe, los gobiernos han comenzado a adquirir e implementar diversos programas biométricos para la identificación de la población en general y las personas migrantes en particular.

Estas tecnologías son cada vez más invasivas y lesivas de los derechos humanos de las personas. Pero en su uso, los estados deben también considerar que no puede existir una verdadera seguridad pública sin respeto de los derechos humanos. En el contexto latinoamericano, se han levantado múltiples voces sobre los peligros que trae consigo el uso de tecnologías para el ejercicio de los derechos humanos, particularmente en países de mayor inestabilidad socio-política (p. 4).

Toda vez que estas tecnologías de identificación personal tienen la capacidad de conocer aspectos personales y físicos de las personas, el tema de la privacidad se vuelve un factor importante a cuidar, ya que, planteado esto, “hay que mirar los sustentos normativos asociados a estas tecnologías, en la medida en que los límites de la privacidad en la era digital están en constante tensión, dado que “las tecnologías de la comunicación también han aumentado la capacidad de los gobiernos,

las empresas y los particulares para realizar actividades de vigilancia, interceptación y recopilación de datos”. Esa tensión se extiende a las implicancias normativas de la privacidad, tanto a nivel constitucional como legal” (Beker *et al.*, 2018, p. 4).

Se debe tener presente que la protección de la privacidad, tanto a nivel internacional como nacional, constituye un derecho humano. Lo anterior implica “que los países firmantes de tratados internacionales deben cumplir con una serie de estándares necesarios para velar por la privacidad a su ciudadanía, como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (p. 4). Compete a todos los Estados, entonces, la obligación de abstenerse de realizar actuaciones arbitrarias o ilegales, a la vez que adoptar acciones positivas que impidan la vulneración de la privacidad ,y es que,

El derecho a la protección de datos personales es un derecho humano derivado del derecho a la protección de la vida privada. En el contexto universal, el derecho a la protección de la vida privada fue reconocido en el Artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Asamblea General de las Naciones Unidas 1948) y en el Artículo 17 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. El Comité de Derechos Humanos, interpretando estas disposiciones, ha indicado que “toda persona debe tener el derecho de verificar si hay datos personales suyos almacenados en archivos automático de datos” (1988), y de saber cuáles son esos datos y cómo son utilizados (Newman y otros, 2020, p. 190).

Con el correr de los años, se ha logrado captar y almacenar mucha información, pero “es escasa la referida a la legislación y las acciones que ejecutan los gobiernos para regular su uso, ya sea éste bueno o malo” (Quintanilla, 2020, p. 65).

Si bien las legislaciones sancionan la recopilación, almacenamiento y gestión de los datos sin consentimiento de los individuos, en la práctica “no se regula dicho consentimiento, almacenamiento, uso y control de los datos biométricos, los cuales están aumentando considerablemente y poniendo en riesgo la privacidad, libertad y seguridad de los individuos” (p. 65). Que se haga un mal uso de esas técnicas de análi-

sis de grandes cúmulos de datos personales puede vulnerar los derechos humanos, pues “hacen factible generar discriminación hacia las personas por sus creencias, preferencias, religión, etcétera” (Téllez, 2020, p. 159).

No se puede desconocer la incidencia que tienen los sistemas biométricos en la generación y recopilación de datos de personas, por lo que se hace necesario mostrar las discusiones y percepciones que tienen distintos actores de estas tecnologías en materia de protección de derechos humanos.

No resulta extraña la preocupación por los datos biométricos y los derechos humanos, lo que ha generado ciertos criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Es por eso “que en su sentido más tradicional, la CIDH ha puesto de manifiesto que el derecho a la vida privada implica una obligación negativa para el Estado. En un primer momento, ha establecido su vínculo con la inviolabilidad del domicilio. De tal forma que la intromisión en el domicilio familiar de las personas, sin el consentimiento de quienes lo habitan y sin autorización legal para ello, así como su propia destrucción, se consideran una violación grave, injustificada y abusiva en términos del artículo 11.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos” (Maqueo y otros, 2017, p. 83).

Otro instrumento que debemos citar aquí en esa idea de protección de los derechos humanos de las personas migrantes, en relación con la migración, es lo que plantea el numeral 64 de los principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas, en el que se señala explícitamente que

[l]os 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 preser-

vación de la privacidad y la guardia de datos e informaciones personales. Los Estados deben garantizar, respetando el derecho a la privacidad, los medios de acceso a la información personal en su poder que concierne a las personas migrantes (CIDH, 2019, p. 23).

Dada la importancia de la protección de los datos de las personas y sus derechos humanos, el objetivo de este cuarto y último capítulo, entonces, es presentar las discusiones que en el ámbito académico se han dado, relacionadas con la biometría, los datos personales y los derechos humanos, para lo cual se organizó en tres partes, tomando como referencia cada uno de los países estudiados.

PROTECCIÓN DE DATOS Y DERECHOS HUMANOS EN CHILE

Con el aumento de las tecnologías biométricas, se dio inicio a la generación de un sistema de bases de datos para su almacenamiento, información que a su vez no estaba exenta de sufrir ataques informáticos y, con ellos, la pérdida de datos y de privacidad. Ante ello, en Chile han sido diversas las reacciones que asumen algunos autores con el tema de la información personal, partiendo de considerar, por ejemplo, que “La privacidad de los datos personales está ligada a la titularidad de derecho que tiene cada persona en relación con sus datos biométricos, en la cual se establece como principio fundamental el consentimiento expreso y voluntario de las personas para la utilización de sus datos biométricos, y todo uso de éstos sin previa autorización será una transgresión arbitraria a su derecho a la propiedad, puesto que cada persona dentro de la sociedad tiene derecho a tener el control de sus datos personales” (Ceratto y Veloz, 2021, pp. 62-63).

Y es que, según los autores citados, son varios los problemas que se presentan cuando se implementan tecnologías como la biometría, ya que el manejo, el control y las incidencias de estas bases de datos “no permitirían un libre desarrollo de la personalidad, coartando muchos derechos que se interrelacionan entre sí; por lo anterior, es necesario un marco regulador que se acople a los estándares internacionales para que

los Estados puedan garantizar que cada parte del proceso de recolección, procesamiento y uso de estos datos tan importantes no vulneren derechos fundamentales” (p. 63). A Ceratto y Veloz les preocupa, de manera particular, cómo, a partir de los datos personales, “se generarán bancos de información en torno a los datos sensibles y más íntimos de las personas, y se crearán procesos de selección automáticos de acuerdo con determinadas características previamente estudiadas, sin siquiera tener un contacto previo con las personas” (p. 71).

Otro elemento que retoman los autores y que es importante demostrar, asociado al tema de los derechos humanos, es la noción de integridad personal, sobre lo cual señalan que,

[e]l derecho a la integridad personal engloba tanto la parte física, moral y psíquica. Dentro de la legislación internacional, encontramos en el artículo 5.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) los Derechos a la Integridad Personal, donde se señala que “toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral” (Ceratto y Veloz, 2021, p. 72).

Los datos biométricos en relación con la vulneración del derecho fundamental a la integridad, se pueden obtener de muchas maneras, en la medida en que, como se refiere en la fuente señalada, la integridad física y su relación con los datos biométricos se basa en la necesidad de exponer el cuerpo humano en la recolección de muestras.

Coincidimos así con la argumentación en términos de que la toma de datos biométricos, éstos que son tan intrínsecos de la persona, “suponen un problema que puede generar todo tipo de debate alrededor del mundo y en muchas culturas por diversos motivos tales como religión, moral o espiritual, ya que todo el proceso que engloba manejar los datos biométricos requiere un nivel de proximidad muy íntimo hacia las personas, lo cual sin duda vulneraría todo el abanico de derechos relacionados con la intimidad y la privacidad” (p. 73).

Para un autor como Muñoz (2017), en el tema de la protección de datos personales “uno de los problemas que se suscitaron fue si determinados datos ofrecen una vulnerabilidad especial, en la medida en que,

a partir de los mismos, es posible adoptar decisiones discriminatorias o que, de algún modo, puedan causar a sus titulares perjuicios más graves que otros datos de carácter personal” (Muñoz, 2017, p. 28). El autor plantea, además, la discusión desde la perspectiva del riesgo que para las personas representa el tratamiento de los datos, lo que depende, en principio, “no tanto del contenido de los datos en sí mismos, como del contexto en el cual se utilizan. Existen casos excepcionales en los que el tratamiento de determinados datos puede, como tal, causar perjuicio a los derechos e intereses de los individuos” (Muñoz, 2017, p. 30).

A partir de esta discusión, se puede destacar que la regulación de esta información sensible puede plantearse de dos maneras: la primera es reconocer un catálogo de datos que se considerarán sensibles¹ para el sistema de protección; y la segunda “es establecer un régimen general de protección a favor de todos los datos personales, reconociendo caso a caso la existencia de un dato sensible” (Muñoz, 2017, p. 30).

Sostiene, además, la necesidad de defender a las personas ante la posible vulnerabilidad de sus datos personales, lo que hace que sea necesario

crear sistemas normativos de protección que sean capaces de conjugar estas relaciones entre datos personales y derechos fundamentales, creando condiciones para que el uso de esta tecnología ayude a satisfacer derechos, sin afectar negativamente el ejercicio de otros; o al menos puede anhelarse afectarlos en la menor medida posible, y sólo bajo circunstancias en las que resulte realmente necesario, tomando en consideración el beneficio que trae para los individuos y el bien común (p. 36).

El principal problema que ven también algunos autores con el uso de los datos biométricos es que, al ser manipulados de forma indiscriminada y desregulada, “pueden fácilmente traer aparejadas distintas vulneraciones a derechos fundamentales establecidos en el artículo 19 de

¹ Señala el autor que la ley chilena define datos sensibles como “aquellos que se refieren a...”, estableciendo una serie de subcategorías entre las que se encuentran las características físicas o morales de las personas (Muñoz, 2017, p. 32).

la Constitución Política de la República, y en tratados internacionales ratificados por Chile” (Garrido y Becker, 2017, p. 87).

Y es que, según esta misma fuente, son diversos los riesgos que ven algunos autores debido al uso de estas tecnologías biométricas y que nacen “en virtud de que el poseer datos tan sensibles como la huella digital, rostro de las personas u otros, permitiría generar discriminaciones arbitrarias a personas en la entrega de productos, servicios o en el otorgamiento de derechos por parte del Estado” (p. 87). Siguiendo esta misma línea de discurso, Muñoz (2017) señala que “El Estado juega aquí también un papel importante, pues en virtud de las potestades que ostenta, tiene facilidades para exigir a los ciudadanos la entrega de ciertos datos, y el sometimiento a la toma de muestras para la obtención de la información, debiéndose tomar mayores precauciones en materia de discriminación” (p. 36).

De esta manera, algunos consideran que el uso indebido o la colección indiscriminada de datos sobre el origen étnico o racial, convicciones políticas, estados de salud o datos biométricos podrían generar perfilamientos discriminatorios por entidades privadas u organismos públicos (Garrido y Becker, 2017, p. 74). “Si bien en su modificación al artículo 2º –que contiene la definición de datos personales sensibles– no incluye una mención expresa a los datos biométricos, sí se establece una regulación específica y taxativa a su respecto en el artículo 16 del proyecto” (Garrido y Becker, 2017, p. 76).

Es muy importante esta definición de datos sensibles que se hacen, por ello mismo se necesita una especial protección, tienen un alto riesgo de ser vulnerados. “Existen riesgos para los derechos y libertades básicas, por lo que el mandato legal permitiría, incluso, un control de constitucionalidad, lo que eleva el estándar normativo vigente” (p. 77).

Otro problema que se plantea con estas tecnologías tiene que ver con los inconvenientes que presentan las redes sociales:

Esta vulnerabilidad va de la mano de los ataques en redes sociales, del *spoofing*, la adquisición encubierta y otros. En la medida en que no puedan anularse o reemplazarse, los sistemas de identificación o autenticación biométricos podrán ser interceptados por terceras personas, con

los ciberataques como más lesivos, pues podrán ser utilizados para fines no previstos, harán más fácil la suplantación de identidad, etcétera. Junto con ello, la ADC advierte que, en la medida en que los bancos de datos sean centralizados, existirá aún más riesgo para la seguridad de la información, lo que dejaría a las personas vulnerables a los ataques antes expuestos; además, en los casos en que las bases de datos sean usadas para efectos de vigilancia, existen riesgos como la criminalización ilícita o la exclusión social (Garrido y Becker, 2017, p. 82).

Para estos autores, la situación de seguridad del país es algo para preocuparse, ya que, según ellos, en “el contexto nacional chileno no existe una legislación adecuada, lo cual es el mayor riesgo para el desarrollo de la biometría en Chile y, por ende, para el tratamiento de estos datos frente a una creciente industria a la que se le permite almacenar, transferir y analizar toda clase de información, sin mayores estándares de seguridad o control frente a tratamiento indebidos” (p. 83).

Para Garrido y Beker, los principales riesgos con el uso de las tecnologías biométricas son de dos tipos:

[...] uno es la falibilidad de los sistemas biométricos por la naturaleza de los datos (públicos, únicos, muy difíciles de reemplazar), y el otro son sus usos o tratamientos; el uso indiscriminado de los datos biométricos para finalidades distintas por las cuales fueron recabados, la interceptación de datos biométricos que generan falsas identidades, la divulgación no autorizada de información, la revelación masiva de datos biométricos, la discriminación en el otorgamiento de servicios o derechos por parte de empresas o entidades estatales que poseen y analizan datos biométricos. Todos estos riesgos asociados a la biometría comprometen no sólo la privacidad de los ciudadanos, sino además otros derechos fundamentales de las personas, como la no discriminación arbitraria, lo que afecta el marco normativo que debiese tener un Estado de derecho democrático (Garrido y Becker, 2017, p. 89).

Es el tema de los usos que se hacen de los datos una preocupación que expresan estos y otros autores de la aplicación de las tecnologías

biométricas. Por su parte, un autor como Viollier (2017), quien hace un análisis de la incidencia de la ley 19.628 sobre protección de la vida privada de 1999, comenta cómo dicha ley “no establece estándares de cuidado o medidas concretas que dichos responsables deban tomar a fin de velar por la seguridad de los datos o prevenir su daño. Por consiguiente, considera que son los tribunales los llamados a definir, caso a caso, si se han tomado las medidas suficientes para cumplir con dicho principio” (p. 23). Por las deficiencias que presenta esta ley, el autor refiere la necesidad de que en Chile exista un ente contralor dotado de las facultades necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en dicha ley, pues según su parecer,

no nos parecen suficientes los métodos directos (*habeas data*) e indirectos (recurso de protección) para garantizar los intereses de los titulares de datos personales en relación con sus derechos. Por ello, creemos que una nueva ley de datos personales debe, entre otras cosas, contemplar un órgano dotado de estas facultades, que opere ante a un incumplimiento de las normas vigentes, frente a la eventual pasividad de los titulares de datos personales, evitando con mayor eficiencia las posibles vulneraciones de derechos. Debemos tener en cuenta, además, que cuando se trata de datos sensibles, el daño provocado por una contravención no sería siempre reparable por la vía jurisdiccional establecida ni mediante un resarcimiento pecuniario, ya que podría llegar a lesionar el honor y honra de una persona, debiendo el Estado hacerse cargo a través de un órgano contralor, tanto de la prevención de eventuales infracciones como de la disminución de los daños posteriores ya producidos (Viollier, 2017, p. 46).

Para este autor, el principal problema de la Ley 19.628 es que no busca proteger a los individuos del tratamiento de sus datos realizado por terceros, sino regular el mercado de tratamiento de datos personales. Esto se traduce, según él, en “falta de sanciones efectivas a la vulneración de las normas, ausencia de regulación del flujo transfronterizo de los datos personales, uso de datos para marketing directo sin autorización del titular, falta de registro de bases de datos privadas, ausencia de una

autoridad de control, excepciones amplias al consentimiento para el tratamiento de datos y falta de mecanismos procedimentales de resguardo efectivo” (p. 47). A la deficiencia anterior, considera que se suma la falta de adecuación de la legislación a los estándares internacionales de la OCDE.

En esa línea de cuestionamiento a ley chilena de protección de datos, Leiva (2019) señala, además, que posee graves errores de fondo y estructura, ya que

le faltan aspectos orgánicos esenciales, como la existencia de un registro de base de datos particulares, de un ente fiscalizador, de un procedimiento de reclamo administrativo y de sanciones eficaces, ya que por vía de las excepciones y por establecer como regla general una enorme libertad en materia de procesamiento de datos personales, se permite su tratamiento sin autorización de los titulares (p. 414).

Otro de los argumentos que se plantean en contra del uso de estos programas biométricos es el tema ético, ya que algunos autores consideran que este

tipo de medidas biológicas podría presentar una serie de desafíos en términos del respeto de los derechos individuales, específicamente en cuanto a la libertad de las personas, la protección de sus datos y la confidencialidad. Asimismo, podría resultar importante discutir cómo se da la relación entre derechos individuales y colectivos en la utilización de la biometría, ante la probable complejidad que significa satisfacer ambos tipos de derechos de manera equilibrada en su aplicación en la práctica (Boris *et al.*, 2020, p. 45).

Los autores especifican tres áreas principales en términos de consideraciones éticas:

1) privacidad de la información; 2) privacidad física; 3) objeciones religiosas. Estas tres áreas constituirían riesgos latentes. El riesgo a la privacidad de la información redundante en que la información pueda ser usada

de modo más amplio que el que fue originalmente previsto (*function creep*); que se realice un seguimiento y monitoreo permanente de los movimientos físicos de los individuos en tiempo real, y el robo de la identidad. A su vez, el riesgo para la privacidad física se asociaría con el eventual estigma que pudiese surgir a partir de la medida biométrica (en controles fronterizos, por ejemplo, donde algunos individuos pudiesen sentirse amedrentados al solicitárseles la biometría), siendo muchas veces asociada, por ejemplo, la huella dactilar al ámbito criminal forense. También el potencial daño que pudieran sufrir los individuos por la tecnología misma, y la eventual falta de higiene que pudiese existir en algún dispositivo utilizado para capturar la señal (p. 48).

Según estos mismos autores, dentro de las transformaciones asociadas a estos procesos de desarrollo tecnológicos, como la biometría y el control de datos personales, hay que considerar también el campo de la biopolítica,

[...] es decir, la gestión de la vida mediante la cual la fusión de cuerpo y tecnología, junto con la segmentación de la sociedad, es precisamente lo que se pone en juego. En el contexto de lo mencionado, algunos autores han señalado que los debates actuales en biociencia y biomedicina se dan a partir de una serie de ansiedades. Éstas se asocian fundamentalmente con, por ejemplo, evitar prácticas que lleven al racismo biológico o al resurgimiento de la eugenesia a partir de los nuevos avances tecnológicos y los modos de enfrentar los riesgos de modo distribuido (“molecular”) en las sociedades actuales (Boris *et al.*, 2020, p. 48).

Según lo referido, es claro que la biometría ha tenido un crecimiento importante en las últimas décadas convirtiéndose en un elemento que ha vuelto una práctica que el cuerpo sea el objeto de medición, clasificación, control y vigilancia.

De esta forma, podemos decir que la aplicación de la tecnología biométrica lleva, entonces, según los autores referidos, a la preocupación respecto de la violación de la privacidad y los derechos de las personas. Uno de los factores importantes que señalan es que “se puede incluir la

posibilidad de fraude, robo de identidad, violaciones a la libertad de los individuos e inexactitud de los datos. Estos riesgos de error o violación de derechos consideran que podrían crear conflictos entre aquellos a cargo del tratamiento de los datos personales y los titulares de los datos, ya que, por ejemplo, podrían ser acusados de un delito o ser víctimas de discriminación de manera injusta y con base en evidencia biométrica equívoca” (p. 49).

Asistimos, entonces, al entramado de tecnologías de vigilancia y control centrado en el cuerpo humano, donde las personas terminan siendo también biométricamente dominados. De esta forma, hay quienes consideran que desde las prácticas de identificación a las personas “se les otorga una identidad fija (racial, de clase y también espacial, en la medida en que el lugar de procedencia en el sistema mundo aparece como una cualidad que establece el grado de amenaza) definida desde la política de seguridad, silenciando las historias, geografías, memorias y experiencias del sujeto que se desplaza” (Zusman, 2017, p. 56).

Para esta autora, en tanto componentes del medio técnico científico informacional, procedimientos como los biométricos “adquieren un papel activo en la colonización de nuevas áreas al multiplicar las fronteras del mundo actual. A su vez, ellos vehiculizan ciertas ideas, discursos y prácticas que participan en el dimensionamiento de los cuerpos como territorios” (p. 57).

Para los académicos chilenos, entonces, las preocupaciones en materia de protección de datos personales y tienen que ver no sólo con la forma como se capta la seguridad y el uso que se hace de los mismos, sino que centran su interés en la biopolítica; es decir, en la gestión de la vida mediante la cual se hace la fusión de cuerpo y tecnología. Esta mirada de por sí, como las demás planeadas, requiere a futuro de nuevos estudios que permitan una mayor discusión de los efectos.

PROTECCIÓN DE DATOS Y DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

El tema de la protección de los datos personales es reciente en Colombia si se compara con otros países de la región. Diferentes autores han

fijado su pronunciamiento sobre los problemas que genera la protección de los datos biométricos.

[...] Una primera preocupación es que la normatividad sigue siendo insuficiente, pues, aunque la regulación colombiana en relación con la protección de datos, de manera general, es fuerte y contempla de manera clara derechos a favor de los titulares, deberes y responsabilidades en cabeza de responsables y encargados, mecanismos de defensa de los derechos y procedimientos de investigación y sanciones, de cara a la implementación de las tecnologías de reconocimiento facial es insuficiente para enfrentar los desafíos y riesgos que presenta la implementación de este tipo de tecnologías, en primera medida, por la ambigüedad respecto de la definición de dato biométrico; y en segundo lugar por la complejidad que reviste su uso (Camelo, 2021, p. 45).

Según esta autora, existe un vacío legal frente a la definición de dato biométrico en el país, así como “una interpretación ambigua del concepto por parte de la Secretaria de Industria y Comercio (SIC) lo que permite concluir que la normativa nacional es insuficiente para enfrentar los retos y desafíos planteados por las tecnologías de reconocimiento facial en el sector privado” (p. 51).

Y es que una dificultad que se señala también sobre estas tecnologías es el papel que juegan precisamente los actores privados y en particular las empresas; esto en la medida en que

las leyes de protección de datos y las decisiones judiciales o administrativas que parten de ellas se han aplicado en su mayoría a las relaciones entre personas particulares y empresas, no a la relación entre las personas y el Estado. Aunque estas decisiones son una guía para determinar qué se entiende en Colombia por dato biométrico, las limitaciones y los requisitos para su uso por parte del Estado aún no han sido discutidas con el mismo nivel de profundidad que en el ámbito privado y comercial (Castañeda y López, 2019, p. 37).

Para estos autores, además de lo anterior, “hay la dificultad de determinar las justificaciones para el uso de datos biométricos en el sector público, lo que también deriva de la falta de competencia de la Delegatura para la protección de datos de sancionar a funcionarios y entidades públicas por el incumplimiento de la ley de protección de datos” (p. 37). Aquí el mayor interés de los gobiernos tiene que ver con el hecho de que, si bien las leyes de protección en Colombia están basadas en la idea de libertad de decisión para consentir el tratamiento de datos biométricos, “sin embargo, dicha suposición puede ser problemática cuando analizamos la relación entre el Estado y la ciudadanía. El consentimiento será difícilmente libre e informado cuando la ciudadanía dependa del Estado para el acceso a un servicio esencial. Las limitaciones de las leyes de protección de datos nos obligan a buscar vías alternativas para abordar el problema del tratamiento de datos biométrico” (p. 38). El otro punto de reflexión que hacen estos autores es el cuestionamiento al hecho de que,

[...] justificaciones como la eficiencia del gasto, la modernización del Estado o la seguridad nacional permitan recoger cualquier tipo de dato en cualquier condición y usarlo para diversos fines, sin importar el daño que pueda significar en el ejercicio de los derechos por parte de la ciudadanía. Si en los usos de las bases de datos biométricas se materializa la relación entre los principios de protección de datos y los límites y requisitos del tratamiento, es necesario analizar con más detalle estas justificaciones y explorar empíricamente su impacto en la seguridad o en la prevención de fraudes en casos concretos (Castañeda y López, 2019, p. 39).

En la justificación de seguridad que dan los gobiernos para el uso de los programas biométricos prevalece curiosamente como un elemento de preocupación la seguridad de los datos, de los derechos de las personas. Por eso es que para Castañeda y López se hace necesario determinar si la conformación y el uso de bases de datos biométricos en el Estado colombiano cumplen con los principios de la ley de protección de datos

y para verificar si es necesaria y proporcional respecto a la forma en que afecta derechos humanos,

es necesario pensar en un marco que permita evaluar distintos aspectos de dichos principios. Hasta el momento, las autoridades se limitan a citar fallos de la Corte Constitucional y la ley misma, pero no existe una herramienta que permita cuestionar aspectos concretos del cumplimiento de los principios de la ley de protección de datos. Finalmente, es necesario hacer descripciones más densas de los aspectos técnicos de la biometría para ver dónde y cómo se materializan los discursos que justifican la implementación de este tipo de tecnologías, así como este análisis debe complementarse con las prácticas de construcción del dato biométrico (p. 40).

Es importante destacar el acento que ponen los autores en el tema técnico, porque sobre este aspecto hasta los mismos gobiernos pierden la capacidad de control, derivado del hecho de que las compañías los venden desde sus intereses tecnológicos y los gobiernos terminan adquiriendo y validando en términos de su funcionalidad y necesidades, no del bienestar y seguridad de quien se capta la información.

Para un autor como Gómez Almanza, es sumamente importante el papel informativo y pedagógico que realice el Estado

en la etapa previa a la implementación de sistemas electrónicos de seguridad electrónica por biometría, de manera tal que la sociedad tenga claro el alcance de éstos en cuanto a la protección de sus datos, la finalidad con la cual se implementan y los resultados que éstos generarán, pues de allí depende que sean percibidos como una herramienta que aporta a su seguridad y no como un elemento de seguimiento, rastreo y control del gobierno (Gómez Almanza, 2020, p. 20).

El autor nos lleva a discutir otro tema que es fundamental, la información que se le da a la población sobre estas tecnologías y en donde se observan las mayores deficiencias, pues no existe el interés ni los mecanismos de difusión. Ante eso, las personas en general y migrantes

en particular desconocen lo que son estas tecnologías, sus usos e implicaciones en sus derechos.

Desde otras perspectivas, una preocupación importante tiene que ver con la relación del dato biométrico y la identidad. Es así como

[e]n una decisión que sintetiza las relaciones entre identidad y biometría frente a distintos registros estatales, la Corte Constitucional consideró que ser titular de un derecho es distinto a la forma de acreditar la identidad. Por esto, se deben flexibilizar las formas para realizar esa acreditación en el marco de la modernización, simplificación y eliminación de trámites, y también considerando los “avances científicos y tecnológicos” en relación con la identidad.

Concretamente, la Corte afirmó que “los medios de identificación personal no son sistemas estáticos. Por el contrario, éstos deben actualizarse en consonancia con los avances científicos y tecnológicos sobre la materia para lograr mayor seguridad, fiabilidad y eficacia en los procesos de individualización, guardando siempre respeto por la dignidad humana y demás garantías constitucionales” (Asociación por los Derechos Civiles, 2019, p. 25).

De la anterior crítica debe resaltarse lo que se relaciona con que los sistemas de identificación están en constante cambio, lo cual no ocurre con los mecanismos de protección de datos y los derechos de las personas.

También debe destacarse el planteamiento de la Corte Constitucional sobre las limitaciones de las leyes de protección de datos personales;

[...] debe concluirse que, por interpretación de la Corte, ratificada y acogida por autoridades, Colombia carece de una Ley general sobre protección de datos. La Ley 1266 de 2008, a pesar de ser estatutaria, es de aplicación sectorial. No es una norma que regule el núcleo esencial del derecho fundamental en estudio para toda clase de información personal, sino una disposición que reguló en forma exhaustiva y casuística algunos elementos del citado derecho respecto de la información sobre el cumplimiento e incumplimiento de obligaciones dinerarias (Remolina-Angarita, 2010, p. 512).

Para este autor, una crítica importante que se debe hacer a la Ley 1266 de 2008 es que “no garantiza un cuidado especial en el almacenamiento y la circulación de este tipo de datos, ni tampoco dispone que su tratamiento sólo puede realizarse por entidades autorizadas por Ley y para los fines indicados en ella. Éste es un vacío enorme que deja a Colombia mal parada en el contexto internacional, pero que, sobre todo, puede convertirse en un factor para que en el país no se dé un trato adecuado a esa clase de información” (p. 513). Otro cuestionamiento que hace es que la Ley 1266 no regula las decisiones individuales automatizadas que contienen disposiciones inadecuadas sobre transferencia internacional de datos personales. Desde su perspectiva,

Colombia no cuenta con un marco legal que le permita ser considerado como un país con un nivel adecuado de protección de datos personales respecto de las exigencias establecidas en la Directiva 95/46/CE, y de un análisis esquemático de las experiencias de Suiza, Hungría, Argentina, Guernsey, Isla de Man, Jersey e Islas Feroe, frente a la Comisión Europea. Esta afirmación se deriva de la ausencia de una norma general sobre protección de datos personales que incorpore en los principios “básicos” y “adicionales” que deben rodear el tratamiento de esa información (Remolina-Angarita, 2010, p. 519).

Es claro para este autor que la Ley 1266 de 2008 es una disposición sectorial e insuficiente que no permite sostener que el país cuente con un marco legal mínimo apropiado para alcanzar el nivel adecuado de protección de todo tipo de dato personal (p. 519).

A estos cuestionamientos se suman los que hace una autora como Calle (2023), para quien la preocupación real es saber si con esta ley Colombia puede, en efecto, afirmar que posee el mismo nivel de seguridad que las legislaciones extranjeras prodigan a sus ciudadanos, especialmente la europea, a propósito de los intentos por traer inversión de los países de la Unión Europea a Colombia (p. 131). Igualmente, se señala la importancia de que, en el caso colombiano, como en todas las declaraciones de derechos,

[...] la verdadera importancia de estas declaraciones estriba en la posibilidad de que los titulares puedan hacer efectivos sus derechos, puedan ejercerlos y exigir su reconocimiento. Tratándose del derecho a la intimidad, el desenvolvimiento de las sociedades ha conllevado una transformación en este derecho de la persona, pasando del determinismo individual a la autodeterminación informativa, como consecuencia del fenómeno tele-informático que va invadiendo todas las esferas de la vida moderna (Calle, 2023, p. 122).

Sobre estos marcos normativos existentes en Colombia, si bien los autores reconocen sus aportes, para ellos sobresalen las limitaciones;

es meritorio que, dentro del ordenamiento, se contemple una normativa que regule en su mayoría los aspectos generales del tratamiento de datos para garantizar el cumplimiento irrestricto de las garantías fundamentales que este tema engloba; sin embargo, esta normativa no genera mucho impacto en la manera de evitarlo, pues la responsabilidad que tiene la entidad que almacena los datos frente al titular de los mismos se ve reducida cuando no se logra apreciar la reparación a la que tendría lugar en caso de manipular de forma irregular los datos que le son confiados (Ayala y otros, 2020, p. 7).

De esta manera, faltan sanciones claras para quienes usen indebidamente los datos biométricos. Y es que este tema de las sanciones es de lo más difuso en los marcos normativos, lo que eleva los riesgos del uso de los datos y, por ende, la afectación a los derechos de las personas.

Ante estas debilidades de las leyes de protección de los datos, un cuestionamiento muy importante es el que hace Porcelli (2020), quien considera necesario que los Estados adopten un marco normativo tuitivo, homogéneo, coherente y exhaustivo sobre privacidad, en especial sobre protección de datos (p. 493). Se requiere, entonces, un nuevo marco normativo más completo y garantista sobre protección de datos biométricos.

Un cuestionamiento muy importante es el que hace Viteri (2015, p. 5), para quien, en la medida en que la biometría utiliza los méto-

dos tradicionales para su almacenamiento y captura, tiene las mismas debilidades que presenta cualquier dato. Para esta autora, una gran debilidad de esta tecnología de identificación “sería la vejez del cuerpo, ya que, con el pasar de los años, éste cambia y va perdiendo ciertos factores, como, por ejemplo, la huella dactilar o la forma de las manos, porque éstas se van arrugando y, en muchos casos, se encojen. Por esta razón se considera que, aunque los avances han sido abismales, todavía falta dar seguridad para este tipo de sucesos” (p. 6).

Por su parte, Medina y Castelblanco (2013), en ese mismo sentido, señalan que uno de los frutos que tiene la biometría en el futuro “es apuntarle a desarrollar una nueva técnica que ofrezca niveles de seguridad más altos, como podría ser el caso de un patrón que la persona tiene, pero que no conoce y que a su vez no es constante” (p. 6).

En esa misma línea de críticas están las de quienes consideran que “la garantía del derecho a la protección de datos también depende del adecuado diseño de las herramientas tecnológicas y nuevos modelos de gobernanza de la información, lo que significa que en su desarrollo deben participar no sólo expertos en sistemas de información, sino también científicos de datos, especialistas en inteligencia artificial, en bioética, bioderecho y en derechos humanos” (Gómez-Córdoba *et al.*, 2020, p. 289).

Y es que, pensando en un espectro más amplio de la protección de derechos humanos de las personas ante el auge de estas tecnologías biométricas, hay autores como Galvis, quien considera “que se debe rescatar la especial protección que debe merecer para el Estado la información sensible de los ciudadanos: orientación sexual, creencias religiosas, origen racial o étnico, filiación política, pertenencia a sindicatos y datos biométricos y relativos a la salud” (Galvis Cano, 2012, p. 211). Otra consideración de mucha trascendencia que hace la autora tiene que ver con la necesidad de conciliar, “en el desarrollo posterior del marco normativo, la prioridad de garantizar la efectividad de los derechos protegidos sin que se convierta en una limitante injustificada a la libertad de expresión y de información” (p. 212).

Los temas étnicos, raciales religiosos deben ser vistos y analizados con sumo cuidado y no pueden pasar desapercibidos en el tema de

la protección de datos personales, más si tenemos en cuenta que en los procesos migratorios actuales la característica que prevalece es la presencia de diferentes grupos étnicos.

En relación con el tema normativo, si bien se considera que ha permitido “el avance en la garantía y efectiva protección de los derechos fundamentales que comporta el ejercicio del derecho de *habeas data* como un derecho autónomo y, por tanto, independiente de otros derechos como la intimidad y el buen nombre. No obstante, algunos sectores reclaman del Estado una regulación integral al derecho, a fin de evitar que se vean afectados los derechos constitucionales de los titulares de los datos” (Rojas-Bejarano, 2014, p. 136).

La seguridad pública es otro de los principales temas en tanto que, uno de los principales cuestionamientos a las tecnologías como la biometría y el uso de datos personales es que “se puede afirmar que no todas las políticas públicas en esta materia están alineadas con la protección de los derechos fundamentales, sino que, por el contrario, la mayoría de ellas basan su supuesta eficacia en aplicar políticas que violentan los derechos humanos” (Gómez Almanza, 2020, p. 11). Para este autor, un problema que no se puede dejar de lado es en quiénes se quedan esos datos personales, ya que, “en general, este tipo de tecnologías biométricas depende en gran medida de la disponibilidad y el acceso a grandes bancos de información, los cuales de ninguna manera pueden estar en manos de privados, por motivos tanto legales como estratégicos para el Estado, además de obvios desde el punto de vista del derecho a la intimidad plasmado en la constitución política de Colombia” (p. 19). Complementando esta preocupación normativa por los datos, para Galviz constituye un reto relevante para los países y “Colombia no puede ser ajeno a la construcción y el acoplamiento del ordenamiento jurídico de la protección de la privacidad y la información personal contenida en diversos datos que se recaudan, se negocian, se transmiten, se cancelan, se recuperan en ámbitos sistémicos y transparentes” (Galviz, 2018, p. 139).

Completando todas esas preocupaciones señaladas, otra fundamentación importante que se hace de los problemas de la biometría en términos de derechos humanos lo refiere Pabón Restrepo, para quien las

tecnologías biométricas suponen un escenario escalofriante para la privacidad de las personas; los colectivos y las jurisdicciones basan sus apuestas no sólo en pedir la moratoria mientras se realiza una legislación que la regule, sino en su prohibición de manera total en el entendido de que es un arma de control tan nefasta como las biológicas que deshumanizan al ser humano haciéndolo previsible, plano, mensurable, inerme al control que de él quieran hacer los Estados y quien tenga el poder de almacenar o de analizar estos datos. Además, esta tecnología que se supone falible, “proclive al robo, al *hackeo*, es altamente discriminatoria, sesgada y, como se ha demostrado, con afinidad por un determinado tipo de raza, pudiendo así ser usada en detrimento de los grupos sociales más vulnerables” (Pabón, 2020, p. 87).

De esta forma, se ha podido observar que son muy diversos, pero complementarios, los argumentos que se dan desde la academia colombiana que alertan sobre los riesgos existentes en el control de los datos personales captados por las tecnologías como la biometría. Subsiste, sin embargo, en el país una ausencia de estudios que trabajen la relación de la biometría con la protección de datos, con lo cual se podría hacer un mejor balance de lo que ocurre en materia de derechos personales.

PROTECCIÓN DE DATOS Y DERECHOS DE LAS PERSONAS EN MÉXICO

México es un país que ha liderado la legislación en materia de protección de datos personales y de derechos humanos; sin embargo, el reconocimiento de un derecho fundamental a la protección de datos personales es más reciente.

Son distintos los pronunciamientos de diferentes investigadores en términos de los efectos que tiene el control de datos personales por el uso de tecnologías como la biometría. Hay que comenzar por señalar lo planteado por García González, en términos de que, con el “reconocimiento de un catálogo abierto de derechos y con el creciente avance tecnológico, ha sido necesario dar respuesta a las nuevas pretensiones individuales, consecuencia de los cambios sociales que la informática ha ido introduciendo. Sin embargo, en materia de protección de datos

personales, México aún tiene mucho por hacer, ya que el reconocimiento a este derecho –no como derecho fundamental– se ha dado más en el ámbito sectorial” (García González, 2007, p. 772). Según sus palabras, el derecho del ciudadano a preservar el control sobre sus datos personales y la aplicación de las nuevas tecnologías de la información deben ser el contexto en el cual el legislador puede consagrar el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal (p. 775).

Aquí es pertinente destacar que en la Constitución Política Mexicana, en su artículo 6º párrafo II, se plantea que “[l]a 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”, así como debemos destacar lo que refiere el artículo 16 sobre que “[t]oda 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” (Constitución Política, 2022, p. 17). El tema es si esto se respeta, si se hace cumplir por quienes corresponde, ese es el problema.

Ahora bien, hay que tener presente que en 2009 se hizo la adición del segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que implicó la transformación del derecho a la protección de datos “como excepción al derecho de acceso a la información, y la positivización del derecho al acceso, rectificación, cancelación, oposición y protección de los datos personales como patrimonio jurídico inherente a las personas” (Tenorio, 2012, p. 9). Señala Tenorio que, en el caso mexicano,

en la medida en que se comprenda el desarrollo del derecho al acceso a la información y la actual autonomía normativa del derecho a la protección de datos personales, se entenderán los núcleos fundamentales de ambos derechos y con ello sus alcances jurídicos. Además, el desarrollo de los derechos antes mencionados está inscrito bajo la perspectiva de los roles del Estado, los particulares y las personas, y enmarcado en la teoría general de los derechos humanos” (p. 11).

De lo que se trata entonces no es de proteger mis datos por ser datos personales, es porque se debe proteger los derechos de las personas.

Y es que para algunos autores como Puente de la Mora (2021), a mayor uso de tecnología, mayor susceptibilidad de riesgos en el manejo y seguridad de la información personal, robo de cuentas bancarias e información de salud. Por tanto, “es de suma importancia que en las sociedades democráticas de derecho se evalúen las opciones de brindar mayor seguridad cuando se recabe información personal y más aún si se trata de información biométrica, misma que, con un adecuado manejo, existe la posibilidad de que contribuya a ir superando esa barrera de inseguridad, siempre en el marco de la legalidad y la protección de las personas” (p. 37). Por eso, para esta autora, debido a la naturaleza que poseen es que, dentro de los datos sensibles, se sitúan los datos biométricos, mismos que exigen un marco de control exhaustivo y delimitado que se debe cumplir rigurosamente, sobre todo en el necesario nivel de seguridad que exigen, y el consentimiento informado sobre el uso y destino de los mismos (Puente de la Mora, 2021, p. 39).

Hay quienes, como Newman y otros, consideran que, si bien podría argumentarse que el régimen de protección de datos personales en México es de los más sólidos, a comparación de los otros existentes en la región, “lo cierto es que, atendiendo a los cada vez más cambiantes e inminentes avances tecnológicos, el ámbito de protección existente en la materia resulta insuficiente para enfrentar los potenciales riesgos o vulnerabilidades que de ello deriven” (Newman *et al.*, 2020, pp. 166-167). En ese mismo sentido, consideran necesario regular con mayor profundidad los derechos de los titulares frente al tratamiento automatizado de sus datos personales, lo que “resulta particularmente relevante para México, considerando que el país se ha visto involucrado en escándalos como el de *Cambridge Analytica*, extinta compañía privada con sede en Londres, de la cual se reportó en su momento que usaba el análisis de datos para desarrollar campañas para marcas y políticos que buscaban cambiar el comportamiento de la audiencia” (p. 168).

Otra preocupación que señalan los autores referidos tiene que ver con el uso de la biometría en relación con sistemas de vigilancia masiva que permitan identificar de forma factible los datos recolectados por los

sensores que nos rodean. “De dichos sistemas, es posible derivar patrones biométricos que, combinados con los datos personales que suelen recabarse de nosotros diariamente, pueden dar pie a bases de datos que comprometan seriamente el anonimato, así como el ejercicio de otros derechos” (p. 170).

La alerta que hacen estos autores no es menor, pues de lo que se trata es de que todos los mecanismos de control e identificación los hace vulnerables, pues no sabemos cuánto se sabe de éstas y quiénes pueden usar esa información y para qué.

Aquí debemos hacer un énfasis en cuanto al tema del derecho a la intimidad,² que es uno de los principales derechos humanos y sobre lo cual algunos autores señalan que es

autónomo en la actualidad, que salvaguarda los datos personales que se encuentran recopilados por los poderes públicos y los particulares, en diferentes tipos de soportes independientemente de su naturaleza. Si bien en la actualidad con las tecnologías de la información y comunicación se dota a la sociedad de herramientas y mecanismos para ejercer el derecho a la información, es preciso delimitar el alcance del ejercicio del derecho de acceso a la información pública en beneficio de la protección de datos de índole personal (Da Cunha y Villalón, 2009, p. 129).

Por otro lado, no se puede desconocer que México ha tenido grandes avances en materia de protección de datos personales; sin embargo, este derecho es poco conocido en la sociedad en general, lo que ha generado que sea poco exigido. En México, muchas empresas no saben cómo implementar las normas de protección de datos personales, “cumpliendo en algunos casos únicamente con el aviso de privacidad, y

² De la Mora (2002, p. 225) considera que, en un sentido amplio, el derecho a la intimidad protege un ámbito constituido por sentimientos, hábitos, costumbres, relaciones familiares y, en suma, las acciones, hechos o datos que, teniendo en cuenta las formas de vida aceptadas por la comunidad, están reservadas al propio individuo y cuyo conocimiento y divulgación por los extraños significa un peligro real o potencial contra la intimidad.

desconociendo que este último documento debe ser el reflejo del cumplimiento de los principios establecidos en la norma; más allá del aviso de privacidad, se deben documentar las acciones tomadas en el interior de la empresa para proteger los datos personales” (Gómez Sánchez, 2020, pp. 55-56). Asimismo, considera el autor que es importante realizar modificaciones legislativas a aquellas normas que no han sido revisadas en muchos años. “La relación cercana del derecho a la protección de datos con la tecnología implica que la legislación sobre la materia examine y analice de forma recurrente. Esto, con la finalidad de que no quede obsoleta ante los constantes avances y cambios de los medios digitales” (p. 56). Aquí se reitera lo planteado por otros autores en los países trabajados, donde se señala el desfase que hay entre los avances tecnológicos y el rezago en materia normativa.

De igual manera, Gómez Sánchez señala que es necesario que las normas se adapten a las legislaciones internacionales más avanzadas. Considera que si bien México ratificó en 2018 el Convenio 108 del Consejo de Europa, “aún no ha realizado lo mismo con el Convenio 108+, el cual es una revisión y actualización de las disposiciones del primero. También, considera importante la implementación o fortalecimiento de nuevos y mejores modelos de mediación, tanto a nivel nacional como internacional, a través de los cuales se hagan más efectivos los sistemas de protección de datos personales” (p. 56). En ese mismo orden de ideas, un posicionamiento relevante es el De la Mora (s/f), para quien existe la imperiosa necesidad de respetar los derechos fundamentales, “específicamente en materia de intimidad en la protección de datos personales, problemática que se debe abordar desde el punto de vista jurídico para ofrecer una adecuada regulación para la nueva realidad que exige una redefinición de las categorías jurídicas tradicionales” (p. 12).

Otro de los posicionamientos importantes en esta discusión de la biometría y la protección de datos personales es el de Lara Carmona, para quien la formación de una agenda de discusión alrededor de la defensa de la privacidad hace necesario

[...] incluir a distintos actores en el debate, respetando en todo momento las libertades democráticas y ante todo la visibilidad de las consecuencias del control social, pues de lo contrario la incertidumbre al respecto se puede traducir en concentración de información más allá del control legal, haciendo posible la existencia de sociedades esclavizadas mediante la información, en la medida en que el futuro de la convivencia social ubica el uso y la gestión de datos personales como elementos clave para comprender las interrogantes que se plantean en la agenda internacional y nacional (Lara Carmona, 2020, p. 21).

Completando estas ideas de preocupación por el tema de los datos, Estrada y Mendieta consideran que

[e]l control de los datos y la información privada es muy importante, porque un tratamiento inadecuado de la información personal podría traducirse en usos que afecten la vida de las personas, exponiéndolos al riesgo de ser objetos de discriminación o hacerlos blanco de delitos graves como el secuestro o el robo de identidad. Por este motivo, el tratamiento de esta información debe ser tratada con apego a los principios de legalidad, calidad, disponibilidad, confidencialidad, seguridad, los cuales permitan que esta información sólo sea accedida por personas autorizadas (Estrada y Mendieta, 2020, p. 26).

Se aprecia así cómo el énfasis que dan los autores a sus cuestionamientos se vincula con la inconsistencia de la protección de datos personales como un tema de interés público, sobre todo vinculado con un acto de corrupción, toda vez que la “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México establece que no se podrá reservar información relacionada con actos de corrupción o violaciones a derechos humanos. Es decir, la ley aprobada en 2015 prohíbe explícitamente la reserva de esta información por la gravedad e impacto que estos casos tienen en la vida de las personas” (p. 30). De ahí que remarquen el hecho de que los datos personales constituyen elementos o bienes personales a los cuales los ciudadanos no pueden renunciar, sin vulnerar o afectar su dignidad humana. Por eso la necesidad de marcos normativos completos y actualizados.

Otra preocupación que destacan los autores en el manejo de las bases de datos es su venta, dando como ejemplo lo ocurrido en México, “cuando mediante las redes sociales se ofrecieron de manera ilegal, produciendo incluso problemas en torno a la seguridad, porque en ocasiones se genera la extorsión telefónica como producto de los datos en manos del crimen organizado” (p. 36).

En ese tema de la pérdida de datos personales en México, es clara la vulnerabilidad de la información de las personas en manos de las instituciones públicas en México, “aunque ya habían existido antecedentes de este tipo en 2003, cuando se hizo del conocimiento público que la empresa *Choice Point* había adquirido la base de datos del padrón electoral; de igual manera, en 2009 y 2014, se puso a la venta el listado en sitios de comercio en línea y, al parecer, las medidas de las autoridades electorales no fueron suficientes para evitar que se repitiera el caso en 2016 y 2017” (Niño, 2020, p. 51). Concluye entonces en su análisis el autor que las experiencias en México sobre el tema de protección de datos “no han sido muy alentadoras, ya que no se ha podido acreditar un manejo adecuado de datos ciudadanos mediante la cédula de identidad, al menos en lo que se refiere a los fines de prevención del delito o formación de un banco de información de apoyos sociales; en cambio, dicha información se ha obtenido por medios ilegales algunas veces, y lo más grave es que se ha espiado a ciudadanos que mantienen una postura crítica del gobierno” (p. 60). Se evidencia, una vez más, lo frágil que es la protección de los datos de las personas y, con ello, la vulneración de sus derechos.

Otra discusión que se plantea en el tema de la protección de datos personales en las tecnologías como la biometría en México, es que implica trabajar por una nueva forma de gobernanza, políticas públicas, decisiones basadas en evidencia, por lo que los “mecanismos de evaluación que hoy se consideran para el sector público imponen no sólo el reto de evaluar su efectividad, sino que además ponen de manifiesto la necesidad de evaluar, desde una óptica distinta, lo concerniente a la regulación del derecho a la protección de datos personales en posesión de particulares” (Gutiérrez Cortés, 2020, p. 85).

Y es que el desarrollo de tecnologías para la generación de bases de datos personales implica fortalecer la salvaguarda de la intimidad y de los derechos de privacidad y los demás inherentes al mismo, a través de mecanismos que puedan contrarrestar las amenazas y los riesgos de su uso y exposición. Pero esto supone para Castro Rojas “incorporar nuevas estrategias y tecnologías informáticas para lograrlo. Algunos ejemplos son la encriptación de los datos, la desindexación y la privacidad por diseño” (Castro Rosas, 2019, p. 39). De ahí que, para esta autora, sea importante que se dé el tratamiento responsable de la información, lo que supone la colaboración entre las diferentes partes que intervienen y los expertos en estos desafíos. Ello conlleva incluir a la sociedad civil, expertos en seguridad de la información, investigadores, empresas privadas, especialistas en ética y al público en general” (p. 63). En suma, señala que su incorporación es multifactorial y requiere de la contribución de diferentes actores institucionales. Por eso,

[e]ntre los ejes de la política de privacidad orientada a la gobernanza de los datos, es menester considerar la formulación de políticas públicas en colaboración con el sector privado y con los especialistas en ciberseguridad, con el fin de prevenir y mitigar los riesgos y hacer uso de las tecnologías informáticas disponibles para brindar una mayor seguridad a la información, para fomentar una mayor protección de los datos personales a través de las plataformas digitales, por medio del tratamiento automatizado de los datos (Gutiérrez Cortés, 2020, p. 64).

El que se maneje tanta información personal de los ciudadanos de un país, en este caso México, obliga entonces a contar con decisiones políticas pensadas en el bien común y en el respeto de los derechos de las personas. En México hay un buen número de legislaciones que buscan prevenir las vulneraciones a los derechos de privacidad. Por ello, el autor referido reconoce que hay una serie de medidas tendientes a prevenir que suceda. En este sentido,

[...] es menester fortalecer los mecanismos que faciliten el acercamiento con las empresas y, en especial, con las plataformas digitales para fo-

mentar su cumplimiento. Entre las implicaciones del uso de programas de procesamiento automatizado de datos se reconocen tres implicaciones de alto nivel en relación con las posibles amenazas que conlleva su uso: la posibilidad de expandir las amenazas existentes; la de introducir nuevas amenazas, y la de alterar el carácter típico de las amenazas. Por otra parte, la automatización conlleva el manejo de información a una escala exponencial y las características como la velocidad o la facilidad de tratar los datos; también instauran una ventaja al momento de vulnerarlos o acceder a ellos (Gutiérrez Cortés, 2020, p. 68).

Con lo que hemos planteado, es claro que en la generación de una agenda adecuada en materia de protección de derechos es necesario concientizar también a las personas dueñas de los datos para dotarlas de las herramientas y conocimiento suficiente para tomar decisiones destinadas a proteger su información y exigir lo mismo ante los responsables del tratamiento de su información. Lo anterior, a decir de Romero Cerdán (2019), conlleva el fomento y seguimiento de políticas públicas “destinadas a la población en general, con el fin de promover la educación de las personas en relación con el conocimiento del ejercicio de sus derechos” (p. 86). Aquí, como también se ha referenciado para los otros dos países, mayor conocimiento de los derechos de las personas redundará en una mayor defensa de los mismos.

Se trata entonces de informar a las personas, de educarlas sobre sus derechos.

Es muy importante la advertencia que hace Romero Cerdán en el sentido de que los responsables del tratamiento de datos biométricos deberán precisar en la evaluación de impacto, la base de legitimación del tratamiento. Tal obligación, señala,

[...] privilegia el principio en el que se sustenta todo derecho a la protección de datos personales: la licitud. Ello significa que, en primer lugar, el responsable deberá acreditar el consentimiento del interesado; en segundo lugar, que el tratamiento se realice en apego al consentimiento otorgado o bien de conformidad con alguna base legítima establecida en el RGPD; y, en tercer lugar, que en caso de que el tratamiento se funde en el interés legítimo perseguido por el responsable, éste deberá privile-

giar en todo momento los derechos de las personas, además de tomar en cuenta las expectativas razonables de aquellos que pudieran resultar afectadas por el tratamiento” (Romero Cerdán, 2019, p. 80).

Otro de los aspectos sobre los que hace énfasis la autora tiene que ver con la centralización de información en bases de datos, pues incrementa los riesgos para la seguridad,

[...] dejando a los individuos vulnerables ante situaciones de criminalización ilícita de individuos o exclusión social. Además, los datos biométricos favorecen intrusiones en la vida de las personas de carácter permanente, ya que los detalles físicos y biográficos de las personas son inmutables y no pueden revocarse. A este escenario se adicionan los acontecimientos de ventas de datos de información que se traducen en delitos de extorsión, vigilancia, chantaje y lucro (Romero Cerdán, 2019, p. 82).

Razones todas estas que no pueden ser pasadas por alto por el gobierno, o por lo menos no deberían, pero que con mayor razón deberían ser menos desatendidas por las personas, que necesitan exigir el respeto de sus derechos en el manejo de sus datos de identificación. Ahora bien, aunque los datos biométricos no se encuentren señalados expresamente en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDPPP) o en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPPSO), Romero Cerdán señala que estos datos se considerarán sensibles “cuando se refieran a la esfera más íntima de su titular, cuando su utilización indebida pueda dar origen a discriminación o su uso ilegítimo conlleve un grave riesgo para su titular” (p. 86).

En el caso mexicano, es importante tener presente que existen dos legislaciones en materia de protección de datos personales —una aplicable al sector público y otra al sector privado—, donde a decir de Romero Cerdán “ninguna de éstas incluye los datos biométricos; en su caso, conforme a la interpretación del INAI, éstos se consideran dentro de la categoría de datos sensibles”. A juicio de la autora, “resulta de suma importancia que los cuerpos normativos en materia de protección de

datos personales amplíen el concepto de datos sensibles, a fin de reconocer expresamente a los datos biométricos. Con ello, se pretende evitar [una] interpretación subjetiva o controversia respecto al tratamiento del dato biométrico en calidad de dato personal o dato personal sensible” (Romero Cerdán, 2019, p. 100).

Ante la complejidad que implica el control y la protección de datos personales como hemos visto en la bibliografía referida, no es raro que, desde los entes legislativos mexicanos, haya también preocupación por el tema de la protección de los datos personales, en la medida en que

[...] la información de los titulares pueda ser vulnerada no sólo en los aspectos que legislan las leyes citadas, pues, como ya se mencionó, el avance tecnológico y el uso del comercio digital hace necesario contar con protección ante el manejo indiscriminado de datos personales y datos personales sensibles como las imágenes, información biométrica, genética, crediticia, así como incluir el derecho al olvido y al testamento digital en los lineamientos de los servicios que prestan las plataformas y medios electrónicos, inclusive los impresos. Es así que, proteger el derecho a la privacidad y a la intimidad se ha convertido en una necesidad de las personas usuarias de plataformas digitales y [en] una obligación tanto en los servicios que proporcionan los gobiernos federal y estatales, a través de sus tres poderes y regiones municipales, como en el resguardo de la información para garantizar que su tratamiento no ponga en riesgo ningún tipo de dato, sea sensible o no, para garantizar no sólo la seguridad y evitar el mal uso, sino también contar con disposiciones acordes a las necesidades actuales, para que los titulares y sujetos obligados cuenten con medios y procedimientos para enfrentar problemáticas como el robo de identidad y el derecho al olvido (Sánchez Ramírez, 2021, p. 17).

Y es que un problema con la protección de datos está relacionado, como ya hemos señalado, con las estructuras de seguridad de los Estados en la era de la seguridad global, ya que “han dejado al individuo en una posición potencialmente débil en que el ejercicio de sus derechos fundamentales puede estar en recesión. El nivel que presenta los riesgos más evidentes para el ejercicio efectivo de derechos y libertades es el de la masificación de datos y de las posibilidades de geolocalización,

y, por ende, de la producción de biopolíticas de seguridad. Una barrera, es la constitucionalización del principio de autodeterminación informática que se derrumba frente al carácter difuso de la soberanía en la sociedad de la información (Geraldese, 2015, p. 179).

Un excelente análisis para entender el problema de la protección de los datos personales y lo que se refiere a la migración y a los derechos humanos lo hace Mauro Pérez Bravo (2020), quien señala cómo el derecho a la información, “a la par del derecho a la protección de datos personales, son un binomio legal que ya se ha caracterizado por constituirse como un derecho humano, el cual debe protegerse y promoverse de acuerdo con el marco constitucional aplicable” (p. 93). Y toma como ejemplo lo planteado en la Ley de Migración en su artículo 37,

[...] donde se especifican los requisitos que las personas extranjeras deben cumplir para poder ingresar a territorio mexicano, como es el pasaporte, la visa o tarjeta de residencia. Resalta, asimismo, de la fracción II de dicho artículo, lo concerniente a proporcionar la información y los datos personales que las autoridades competentes soliciten en el ámbito de sus atribuciones. A partir de esto, Pérez Bravo cuestiona cómo en el caso del Reglamento de la Ley de Migración, si bien proporciona mayores especificaciones al respecto, tampoco es claro o concreto en lo referente a la solicitud que puede hacer una autoridad competente a las personas extranjeras sobre sus datos personales, una vez que éstas pretendan ingresar al país (p. 97).

En su crítica al manejo de datos por el gobierno mexicano, en el caso particular de lo que tiene que ver con las listas de control migratorio de los migrantes, también hace un planteamiento importante:

[...] los registros de entrada, salida y permanencia de personas en territorio nacional, esto en términos del artículo 95 del Reglamento de la Ley de Migración, son registros que contienen datos personales que hacen posible la identificación de alguien. Nos encontramos aquí entonces con un problema fundamental en cuanto al manejo de datos personales: de facto, una perspectiva discrecional sobre seguridad nacional. En cualquier momento, cuando así lo solicite cualquier instancia de seguridad

nacional, y de acuerdo con sus justificaciones, el INM entregará la información que tenga en aras de salvaguardar el interés nacional. El problema que se aprecia es que el término “interés nacional” queda sujeto a interpretaciones discrecionales y a justificaciones que quedan en manos de las autoridades administrativas (102).

Ante esa situación, considera relevante una política pública que “permita el manejo de información o almacenamiento de datos personales, pero sin acciones que deriven en cuestiones de seguridad nacional o como actos que pretendan prevenir posibles amenazas provenientes del extranjero” (105). Sobre el Instituto Nacional de Migración (INM), sostiene que bien podría homologar los criterios de almacenamiento y protección de datos personales de migrantes, “con los usados por el SAT, INE e incluso con los de la Secretaría de Relaciones Exteriores, principalmente para efectos de identificación y ejecución de actos jurídicos, y no para efectos de seguridad nacional o para preservar el interés nacional” (p. 107). De igual forma, le cuestiona al INM que a nivel legislativo es ambiguo el uso y manejo que se le dará a los datos personales de las personas migrantes, pues para Pérez Bravo lo único que es claro en dicho manejo de información personal es el intercambio de ésta, que se deberá hacer con otras instancias de seguridad nacional cuando así lo soliciten.

Una conclusión importante a la que llega es que se requieren reformas legales que “desincorporen el concepto de seguridad e interés nacionales, del actuar del INM. Además, es importante que la Ley de Migración y su Reglamento, como leyes especiales en la materia, establezcan con precisión y sin ambigüedades cuál es, en específico, el uso y manejo que se les dará a los datos personales de migrantes que ingresen regular e irregularmente a territorio mexicano, ya que esta situación no se encuentra prevista en dichos ordenamientos jurídicos. Así como que la protección de datos personales de migrantes debe regirse bajo el principio del respeto a la dignidad humana y presunción de inocencia; es decir, “que el almacenamiento, uso y manejo de datos personales tenga como fin únicamente buscar y acreditar la identidad

de las personas, y no querer encontrar criminales que buscan ingresar de manera regular o irregular a territorio mexicano” (108-109).

Preocupa, como da a entender el autor, que los datos personales se conviertan en herramientas para criminalizar a las personas. Lo que observamos entonces es que en México, como ocurrió con el caso colombiano, subsiste entre los académicos una gran preocupación por la amplia utilización de tecnologías biométricas para captar datos personales; en particular, por la escasa protección que se da a esa información y por las distintas posibilidades que hay de violar los datos personales de quien brinda esa información. De esta forma, es notorio el cuestionamiento de que el Estado mexicano sigue teniendo una gran deuda en lo que se refiere al respeto de los derechos humanos, por el uso de tecnologías biométricas hacia la población en general y los migrantes en particular.

En términos generales, se puede observar de la bibliografía trabajada en los tres países sobre la protección de datos y derechos de las personas migrantes, cómo los diferentes autores coinciden en señalar los problemas que se presentan cuando se implementan tecnologías como la biometría, ya que el manejo, control e incidencias de estas bases de datos pueden afectar el libre desarrollo de la personalidad y coartan muchos derechos que se interrelacionan entre sí. Por tanto, son necesarios marcos reguladores que se acoplen a los estándares internacionales para que los Estados puedan garantizar que cada parte del proceso de recolección, procesamiento y uso de estos datos tan importantes no vulneren derechos fundamentales de los titulares de los mismos.

En la medida en que en este capítulo se presentaron los argumentos de los académicos interesados en el tema de la protección de datos de los migrantes en los tres países estudiados, se hace necesario complementar esta mirada con el posicionamiento que tienen las instituciones gubernamentales, las organizaciones civiles y la población en general, para con ello tener un panorama más completo. Se debe aclarar que, si bien es un trabajo que se hizo en esta investigación, por razones de tiempo y espacio tales percepciones no fueron incluidas en este libro, pero serán publicadas más adelante en otro texto.

CONCLUSIONES

El objetivo general de la investigación que dio lugar a este libro fue describir las discusiones, los marcos jurídicos, las políticas y el uso de programas biométricos en tres países latinoamericanos, para determinar sus logros y limitaciones en la protección de los datos personales, así como en los derechos humanos. De esta manera, se hace necesario dar cuenta de algunos de los principales aspectos encontrados.

En primer lugar, en lo relacionado con la revisión de la literatura existente para mostrar las discusiones que se han dado sobre los conceptos como gestión, gobernanza y gobernabilidad, las instituciones involucradas, así como las prácticas implementadas, para ver su incidencia en el surgimiento de programas de control fronterizo y en el desarrollo de tecnologías como la biometría; varios aspectos llamaron nuestra atención.

Hay que partir de considerar que con el incremento de los flujos migratorios a nivel internacional se dio un creciente interés por caracterizar y conceptualizar este fenómeno para dar explicaciones a sus causas y consecuencias. Como parte del fortalecimiento económico internacional, y en especial con el desarrollo del modelo neoliberal, las visiones de la migración quedaron condicionadas a este proceso. De esta manera, aparecieron en el escenario internacional conceptos como *gestión, gobernanza y gobernabilidad* que, en una parte de la literatura

y en numerosos eventos académicos, se usan de forma indistinta. Cuando se miran las discusiones que generaron estos términos, se deben remarcar diferencias importantes. En el caso de la gestión cuyo origen se remonta hacia los años setenta, momento en que fue adoptado por la OCDE que lo convierte en determinante para el accionar multilateral de control de fronteras y desde el cual se establecieron muchas decisiones en materia de política migratoria.

Fue un concepto muy funcional que ayudó a los gobiernos en la construcción de esos marcos regulatorios de la movilidad transfronteriza desde aquel entonces. Pero esa viabilidad de la gestión para diseñar políticas de control, en su momento, hizo que el concepto en sí mismo no fuera discutido desde esas organizaciones intergubernamentales, en la medida en que lo que les interesaba era el soporte en materia de crear una política migratoria global. Con el paso de los años, la gestión como concepto y práctica de la política migratoria se ha mantenido pese a las distintas críticas que autores como Domenech y tantos otros han realizado. La gestión, entonces, sigue siendo un concepto importante en las agendas de los gobiernos y organismos intergubernamentales, así como de interés en la academia; por eso mismo, es necesario que se siga investigando, ya que requiere de mayor discusión, en particular a la luz de lo que han sido los recientes procesos migratorios que han revalorizado su funcionalidad como mecanismos de control y restricción migratoria que le dio su origen.

En el caso de la gobernanza, debemos destacar que es un concepto que nace también de forma institucional, pero ahora vinculado con la Comisión sobre Gobernanza Global que, estructurada desde lo económico, tuvo como sentido crear un sistema de gobernanza mundial que fuese auténticamente favorable y conveniente para las estrategias nacionales de desarrollo. A diferencia de la gestión, que funcionó operativamente como una categoría de política internacional, la gobernanza tiene su utilidad en el ámbito de lo nacional, dentro de las funciones gubernamentales de ordenar el ingreso y la presencia de migrantes. También con mucha utilización y poca problematización en los ámbitos institucionales y académicos, su uso sigue siendo generalizado sin distinción clara en ocasiones con el de *gestión*. Ante las sutiles diferencias entre uno y otro concepto, lo que los une inexorablemente es que se

constituyeron –y lo siguen haciendo– en políticas y prácticas de abastecimiento controlado de fuerza laboral que alimentan el crecimiento económico mundial.

El tercer concepto que aparece en la literatura migratoria reciente tiene que ver con la gobernabilidad y está asociado con las ideas de seguridad que se incrementaron luego de los atentados a las torres gemelas en Estados Unidos de 2001. En este sentido, es un concepto general que articula las funcionalidades de la gestión y gobernanza, pero que tiene la particularidad de que su razón de ser es de política pública. Como práctica, al igual que la gestión y gobernanza, se ha enfocado en el control de flujos migratorios irregulares. Por eso es relevante el argumento que le atribuyen autores como Domenech y Marmora entre otros, que vinculan este concepto a la creciente idea de securitización que ronda la política migratoria actual. Vistos así estos conceptos representan los momentos en que la política y la economía internacional definieron y pusieron en práctica mecanismos de control y regulación de la movilidad humana en función de sus intereses, los que ahora se disfrazan en la idea de alcanzar una migración regular, ordenada y segura, pero no necesariamente en favor de los derechos de los migrantes. La dinámica planteada de estos tres conceptos requiere ser más trabajada, revisar la literatura reciente y, en especial, mirar con mayor detalle cómo se están definiendo y usando.

Pero el problema que se identificó no pasa sólo por lo que estos conceptos interpretan y ocultan, sino por la forma en que los gobiernos y las instituciones gubernamentales los aplican y difunden. Se mostró cómo las instituciones intergubernamentales, a las que se suman organismos internacionales como la OCDE, OMC y, especialmente, la OIM, generaron un accionar muy influyente en la toma de decisiones de los gobiernos. Se convirtieron así en los instrumentos mediante los cuales fue posible que los conceptos referidos tuviesen utilidad política en el control migratorio. La crítica de los diferentes autores trabajados hacia estas instituciones no sólo tuvieron que ver con el tipo de discursos que se usaron para desarrollar programas, las políticas nacionales y regionales que consolidaron determinados modos de pensar y actuar en el control migratorio, sino que, además, en el caso de organizaciones como la

OIM, en su momento, jugaron un rol casi como empresas privadas con gran incidencia en lo que fueron, por ejemplo, los Procesos Regionales Consultivos sobre Migración.

Debemos rescatar el notable papel jugado por las organizaciones civiles para las cuales el interés está centrado en las personas migrantes en toda la complejidad de su situación, en brindar el apoyo y la asistencia que el Estado no quiere o no logra darles. La configuración normativa de estas organizaciones las hace parte de esas nuevas formas de legitimación social y política que trabaja desde la defensa de los derechos, contra aquellos gobiernos que desconocen o niegan a los migrantes y a ellas mismas como instituciones.

Una vez mostrada la incidencia de los conceptos sobre migración, así como el papel que han jugado diversas instituciones y organizaciones en el manejo de la migración, no podían dejarse de lado en este recuento los discursos y las prácticas que se propiciaron. No cabe duda que el discurso más fuerte que comenzó a difundirse es el de perseguir los flujos migratorios como irregulares, lo cual comenzó a determinar un lenguaje sustentado en la necesidad de medidas de control, lo que, asimismo, alimentó una política de gestión y gobernanza migratoria mundial que pretendía ordenar los flujos para, con ello, gobernar la permeabilidad de las fronteras, consideradas siempre como zonas problemáticas, de riesgo. Derivado de esa visión securitista, se validaron prácticas como la construcción de muros, centros de detención y el uso de tecnologías para la vigilancia de las fronteras.

Una de las tecnologías que comienza a tener más fuerza en el control de la migración irregular es la biometría, más aún después de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Con ello, en diferentes ámbitos se desataron discusiones y se desarrollaron marcos normativos ante los cambios en las dinámicas migratorias y las implicaciones de estas nuevas tecnologías.

Es así como en el segundo capítulo se presentaron los elementos jurídicos que tiene la implementación de tecnologías como la biometría en lo relacionado con la protección de datos personales, permitiendo conocer los alcances y las limitaciones normativas. Es claro, en primer término, que la historia de los instrumentos internacionales que han

buscado legislar en este campo de la protección de datos, si bien lleva un buen tiempo, es en las últimas décadas donde ha tenido más importancia. Comenzando con la lucha por las libertades individuales, se ha seguido con la exigencia de la no injerencia de los poderes públicos en el ámbito de la vida privada y, con ello, se ha pasado al interés de protección de la intimidad del ser humano.

Deben destacarse los años setenta como ese momento cuando se generaron los ordenamientos jurídicos que se convirtieron en referente para ese contexto y, en particular, con la injerencia de Naciones Unidas, cuyas resoluciones, a la vez que reconocían la importancia de los desarrollos tecnológicos, hacían una advertencia de los riesgos que podían implicar en materia de derechos humanos. Desde los años ochenta, y con mayor énfasis en los noventa, se dictaron otras resoluciones muy importantes, destacándose, por ejemplo, la Declaración sobre Flujos Transfronterizos de 1985, preocupada por los intercambios de datos más allá de las fronteras; así como la *Data Protection Directive 95/46/CE* de 1995, que sentó las bases de la protección de los datos biométricos. Sin embargo, es en el siglo XXI donde se hicieron las principales reglamentaciones que se mantienen vigentes hasta el día de hoy. Se destacó también el Reglamento General de Protección de Datos 2016/679, que sustituyó la directiva 95/46/CE; si bien tiene un mayor énfasis en la protección de datos personales, al ser parte de ellos los datos biométricos, esta normatividad los contiene íntegramente, además de que regula el tratamiento que puede hacerse de ellos.

En América Latina se encontró que las cosas son diferentes no sólo porque la reglamentación normativa es reciente, sino porque gira en torno a lo resuelto en la Unión Europea. Pese a ello, es de reconocer la creación en 2003 de la Red Iberoamericana de Protección de Datos Personales, a la que sigue la Propuesta de Declaración de Principios de Privacidad y Protección de Datos Personales en las Américas, adoptadas en 2012 por el Comité Jurídico Interamericano de la OEA. Con todo y lo existente en el ámbito internacional en términos jurídicos, lo que mostró esta revisión de la literatura es que se hace necesario el seguimiento y mayor investigación a lo que regionalmente se ha logrado en materia de protección de datos en particular, por el uso de tecnolo-

gías como la biometría en la migración. Aquí es, sin duda, donde el trabajo apenas empieza. No obstante, por las dinámicas migratorias que se están presentando, urge seguir avanzando en esa dirección planteada.

En el caso de los tres países de referencia, hay que comenzar por señalar que mientras en Chile el principal instrumento normativo es la Ley 19628 de 1999, el cual da una acertada protección al derecho de la privacidad de las personas, en Colombia sobresale la Ley Estatutaria 1581 de 2012, desde la cual se comenzó a discutir sobre de la protección de datos personales, y reguló el derecho que tienen los individuos para dar vigilancia a la información recolectada por centrales de información, así como para poder protegerse de posibles daños hacia su esfera íntima y personal.

En México, por su parte, destaca la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2003, reformada en 2012, con cambios que se mantienen a la fecha. Ésta busca proteger los datos personales que se encuentren en posesión de particulares, así como regular su tratamiento legítimo, controlado e informado para garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas.

Pese a los logros que cada una de estas herramientas jurídicas ha dado a los países, es un hecho que sigue siendo una tarea pendiente su cumplimiento, pero en particular su evaluación en términos de los derechos de las personas, tarea que conlleva a más investigación desde diferentes ámbitos temáticos. De los campos donde deberá seguirse trabajando es en lo relacionado con los datos que se captan a través de las tecnologías como la biometría, con la creación y el uso de las bases de datos que determinan, y con el respeto o no de los derechos humanos.

Otro objetivo de la investigación estuvo encaminado a describir algunos de los programas que implementaron los tres países de referencia en relación con la biometría y la migración. En este sentido, se aprecian diferencias importantes en la utilización de las tecnologías en cada uno de los países.

En el caso chileno, el uso de los programas biométricos ha estado encaminado especialmente a temas relacionados con el control de identidad del Servicio de Registro Civil e identificación del Ministerio de

Justicia. En ese sentido, la tecnología biométrica se aplica para la cédula de ciudadanía y el pasaporte, así como para temas electorales. En materia migratoria, hace poco tiempo el presidente Boric ha implementado programas biométricos para el control de las persona migrantes irregulares que entran por distintos puntos fronterizos. Será necesario más adelante evaluar los logros y problemas de estas determinaciones en materia de derechos, si tenemos en cuenta que es un gobierno de izquierda.

Si bien se pudieron conocer de algunos documentos donde se hace referencia a que existen sistemas biométricos de control en las fronteras y sistemas sofisticados de seguridad tecnológica, que hacen parte de redes internacionales, no fue posible detallar más información al respecto sobre las características de tales programas.

México también es un país con una larga trayectoria en el uso de programas biométricos que, al igual que lo ocurrido en Chile, ha tenido como principal función todo lo relacionado con documentos de identificación. Se han dado diversos intentos para la creación de una cédula de ciudadanía para reemplazar la credencial del Instituto Nacional Electoral, pero tales iniciativas no han tenido éxito. Hay dos hechos importantes encontrados que distinguen a México de los otros países: por un lado, la creación en 2007 de la Asociación Mexicana de Biometría e identidad, que busca ser un soporte nacional en el uso de estas tecnologías en el sector público y privado; por otro, está el papel que juega el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), que ha hecho recomendaciones específicas en el tratamiento de datos biométricos.

En materia migratoria, los atentados de 2001 en Estados Unidos desencadenaron la estrategia de construir un perímetro de seguridad con Canadá y México. Como resultado de ello, se dio la implementación del Plan de Acción de la Alianza de la Frontera, donde uno de los compromisos acordados fue la aplicación de tecnologías, buscando tener mayor control y vigilancia de la frontera. Posteriormente, en 2005, se creó el programa USVISIT, desde donde se elaboraron registros electrónicos con información biométrica de cada persona que entraba y salía de Estados Unidos, y que generó no pocas controversias entre los países de la región. Sin embargo, no fue posible obtener más información

acerca de estos programas que diera una idea más clara del impacto que tuvo como mecanismo de control y, en particular, en lo que se relaciona con afectaciones en temas de los derechos de las personas.

Quizá el momento de mayor impacto donde se ha usado la tecnología biométrica ha sido en el marco de la Iniciativa Mérida, mediante la cual se determinó la utilización de lectores de pasaportes y huellas digitales que permitían la verificación del estatus migratorio, incluyendo datos biométricos, buscando así rastrear a todas las personas que entraran o salieran de México por vía aérea, terrestre o marítima. En este caso, tampoco se logró localizar información documentada que permitiera determinar qué pasó con toda esa tecnología: si los equipos se siguieron usando, si existía el personal adecuado para su utilización; qué pasó con toda esa información, quién la controlaba o la controla y si se sigue captando. Recientemente, el gobierno ha implementado los quioscos biométricos en la frontera, sobre lo cual se deberá hacer un seguimiento de sus efectos en materia de derechos humanos para las personas migrantes. En fin, son muchas preguntas que deberán ser resueltas en futuras investigaciones.

En Colombia también la prioridad del uso de la biometría ha sido lo relacionado con los diferentes tipos de documentos de identificación. Sin embargo, como resultado del sorpresivo incremento de los flujos migratorios venezolanos desde 2014 y, en particular hacia 2017, el gobierno en turno empezó con el uso de los programas biométricos para registrar la población proveniente del vecino país mediante la firma de un contrato con la multinacional holandesa GEMALTO. Por un lado, se comenzó a trabajar en la transformación de la migración en el aeropuerto y en el cruce fronterizo, para lo cual se implementó lo que se denominó la Solución de Control Automatizada de Fronteras, localmente conocida como BIOMIG. Este sistema utiliza los datos biométricos del iris. A partir de ahí, no fue raro que esa tecnología se aplicara en los diferentes mecanismos jurídicos que implementó el gobierno colombiano para la estancia regularizada de los venezolanos en el territorio. Es así como en el Permiso de Ingreso y Permanencia, el Permiso Temporal de Permanencia, la Tarjeta de Movilidad Fronteriza, el Permiso Especial de Permanencia (PEP) y, más recientemente, el Estatuto Temporal

de Protección, se generaron sendos documentos de identificación que tuvieron como característica general el uso de la tecnología biométrica. De esta manera, se podría decir que, en el caso colombiano, a diferencia de lo que se documenta de los otros dos países, las tecnologías biométricas se están usando de forma más generalizada en el control migratorio. Debe enfatizarse el hecho que, pese al uso de la biometría para el control de la migración en cada uno de los países, unos con mayor desarrollo que otros, en los tres casos no se logró obtener información documentada institucional sobre el tema, no sólo por el recelo que existe sobre la información de datos personales y la idea de seguridad con el que se maneja. Salvo algunos informes institucionales, en uno que otro artículo la información fue muy limitada debido a que las fuentes en general fueron muy escasas, lo cual deja también aquí un reto importante a futuros investigadores. Se debe señalar que, dentro de esta descripción de programas biométricos, un problema por falta de tiempo y fuentes fue poder dar cuenta con mayor profundidad de las políticas que cada gobierno ha desarrollado en el caso de los programas biométricos para el control migratorio, pero que se espera sea parte de un posterior estudio.

Finalmente, se hace necesario mostrar en este análisis algunas de las discusiones académicas sobre los efectos de la biometría en los derechos de las personas migrantes.

Hay que partir de considerar que cuando hablamos de las tecnologías biométricas, a lo que nos referimos es a la información referente a los datos de identidad, de la intimidad, de la privacidad de las personas, que se han convertido en valores fundamentales en nuestras democracias. En la revisión bibliográfica realizada en cada uno de los tres países, se pudo apreciar la preocupación por los efectos de las tecnologías biométricas en la protección de los datos y los derechos de las personas.

En Chile es notoria la preocupación por el tema de la protección de datos y en particular porque se considera que en el Estado chileno no existe una legislación adecuada, lo cual es el mayor riesgo para el desarrollo de biometría en esta nación. Asimismo, en relación con la normatividad existente, como la ley 19628, entre las críticas están que dicha ley no busca proteger a los individuos del tratamiento de sus datos, sino

solamente regular el mercado de tratamiento de datos personales. De esta manera, no importan las personas, sino los negocios y la economía. Otros cuestionamientos a esa ley tienen que ver con la falta de aspectos orgánicos esenciales como la carencia de un procedimiento de reclamo administrativo y de sanciones eficaces, así como la preocupación respecto a la violación de la privacidad y los derechos de las personas.

En el caso colombiano no son menores las preocupaciones que genera el uso de tecnologías como la biometría en la protección de los datos. Para unos autores, existe un vacío legal lamentable frente a la definición del dato biométrico en el país, así como una interpretación ambigua del concepto por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio. A ello se suma la dificultad de determinar las justificaciones para el uso de los datos biométricos. Otros autores ven con preocupación la relación del dato biométrico con la identidad, ya que ser titular de un derecho es distinto a la forma de acreditar identidad. En este sentido, el temor no es menor, en la medida que suele ser común encontrar personas con documentos de identificación que no se relacionan con identidad, pues son obtenidos por vía fraudulenta. También se dan cuestionamientos a la ley 1266 de 2008, que no logra garantizar un cuidado en extremo especial en el almacenamiento y la circulación de datos biométricos. Para otros autores, el problema es que dicha ley pareciera no tener el mismo nivel de seguridad que las legislaciones extranjeras. En este caso, como en Chile, las leyes existentes generan serias dudas en términos de que puedan garantizar la protección de los datos y los derechos humanos de las personas.

En México encontramos en los académicos preocupaciones similares a las de los otros dos países, comenzando por el hecho de quienes consideran necesario delimitar el alcance del ejercicio del derecho de acceso a la información pública en beneficio de la protección de datos de índole personal. Para otros investigadores se vuelve importante realizar modificaciones legislativas a aquellas normas que no han sido revisadas en muchos años para que se adapten a las legislaciones internacionales más avanzadas. Un pronunciamiento destacado tiene que ver con el llamado que se hace de la formación de una agenda de discusión alrededor de la defensa de la privacidad, que hace necesario

incluir a distintos actores en el debate respetando en todo momento las libertades democráticas y, ante todo, la visibilidad de las consecuencias del control social. No puede faltar la preocupación por el tratamiento de esta información que capta la biometría, y la urgencia de que sea tratada con apego a los principios de legalidad, calidad, disponibilidad, confidencialidad y seguridad que permitan que a esta información sólo tengan acceso personas autorizadas. En ese sentido, no es menor que sea tema por la seguridad y el manejo de las bases de datos, pues no son pocas las ocasiones en que se han difundido o perdido, lo que puede dejar a los individuos vulnerables ante situaciones de criminalización ilícita de individuos o exclusión social. Por otro lado, están los importantes cuestionamientos a las actuales legislaciones en materia de protección de datos personales porque ninguna de éstas incluye los datos biométricos; en su caso, conforme a la interpretación del Inai, éstos se consideran dentro de la categoría de datos sensibles.

La utilización de programas biométricos en general y en el caso de la migración en particular es una relación compleja que a la fecha sigue generando más dudas que certidumbres como lo hicieron evidente los diferentes autores consultados. Si bien es cierto que se debe reconocer la importancia de la legislación existente porque es mejor tener una con deficiencias que no tener nada, el marco jurídico de protección demuestra que estamos lejos de lo que se ha logrado en la Unión Europea y que a nuestros gobiernos les ha faltado voluntad política para configurar estructuras jurídicas sólidas, pero en especial que se logre su cabal cumplimiento.

Para llevar a cabo la presente investigación, se partió de la hipótesis de que, si bien es cierto que el desarrollo y la implementación de las tecnologías biométricas para el control de las fronteras ha generado ventajas para los gobiernos receptores de migrantes y un mayor control de las personas que buscan atravesar las fronteras de forma indocumentada, dichas tecnologías se han implementado sin un marco normativo claro y seguro en materia de protección de datos y con serias limitaciones de la protección de los derechos fundamentales de las personas migrantes. Los argumentos expuestos y la bibliografía trabajada parecen corroborar plenamente lo planteado. Ahora bien, en la medida que

existen todos esos vacíos legales, de inconsistencias, de temores por la seguridad de los datos, se vuelve indispensable realizar más estudios a futuro en ese tema en la región latinoamericana, por lo que este trabajo quiso ser un aporte en ese sentido.

Cuando se llega al final de una investigación como estas, es necesario destacar las dificultades para su realización. Por un lado, está el tema mismo, pues la relación biometría y migración en América Latina apenas se está trabajando por la academia, lo que hizo difícil obtener bibliografía de cada uno de los países trabajados, a diferencia de lo que ocurre con la literatura en inglés, que es abundante. El segundo problema que se presentó fue la dificultad de obtener la opinión y percepción de los actores institucionales y las organizaciones civiles, no sólo por el tema de la pandemia, sino, además, porque varios funcionarios argumentando temas de seguridad, de desconocimiento o sólo la negativa a dar entrevistas, hizo difícil contar a tiempo con sus relatos para incorporarlos en este texto, pero que se espera harán parte de un posterior trabajo.

Esta fue una investigación exploratoria e intencionalmente descriptiva, pero tiene el mérito de ser el primer estudio de este tipo que se hace en la región al momento de llevarlo a cabo (2020), por lo tanto, aporta elementos teóricos, temáticos y analíticos que deberán ser continuados por investigadores e investigadoras, por estudiantes y por todas aquellas personas que quieran ir más allá en la explicación de la relación de la biometría con la migración, la protección de datos y los derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR (2003). *Declaración de los(as) Viceministros(as)*. VIII Conferencia Regional sobre Migración, México. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/3994.pdf>
- Agamben, G. (2006). ¿Qué es un dispositivo? (I) y (II). Recuperado de <http://elnoografo.wordpress.com/2012/09/06/giorgio-agamben-que-es-un-dispositivo-i/>
- Alba, F. y Castillo, M. (2012). *New Approaches to Migration Management in Mexico and Central America*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Migration Policy Institute. Recuperado de https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/new_approaches_migration_management.pdf (consultado el 7 de mayo de 2019).
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2005). *Observación General N° 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*. Recuperado de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2005%2f6&Lang=en
- Alva, M. (2017). Evolución de la medicina forense en México 1940-2015. En S. García y O. Islas (Coords.). *Evolución del sistema penal en México. Tres cuartos de siglo* (pp. 659-665). Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4770/36.pd>
- Alvites, A. (2019). Migraciones internacionales, fronteras y Estados. ¿Cómo interpretar el régimen de frontera desde América del Sur? *De-*

- safios*, 31(1), 123-156. doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6231>
- Álzate, J. D. (2013). Entre rostros y huellas. Una aproximación a los procedimientos aplicados a la investigación judicial por homicidio en Medellín-Colombia (1900-1930). *Trashumante. Revista Americana de Historial Social*, (2), 32-55. Recuperado de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/trashumante/article/view/16576/14643>
- Álzate, V. A. y Cotta, S. L. (2020). *Estándar internacional para las transferencias de datos personales, un camino por recorrer hacia la seguridad y confianza en los negocios y entornos digitales*. Universidad Externado de Colombia. Recuperado de <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/23741dec-45fc-4e34-bfdc-f04bf649f870>
- Ámbito Jurídico* (7 de mayo de 2021). Inicio implementación del estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos. Recuperado de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/inicio-implementacion-del-estatuto-temporal-de-proteccion-para-migrantes>
- Amoore, L. (2006). Biometric borders: Governing mobilities in the war on terror. *Political Geography*, 25 (3), pp. 336-351. Australia. Recuperado de <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629806000217>
- AP(s.f.). *Alianza Pacífico. El poder de la integración*. Recuperado de <https://alianzapacifico.net/en/technical-group-movement-of-people/#1518787358385-8>
- Arango, J. (2017). “Diez años después del 11-S: la securitización de las migraciones internacionales”. *Vanguardia Dossier*, 11-S. El mundo diez años después, n° 41, Octubre-Diciembre, 54-59, 2011. Recuperado de <http://www.pensamientocritico.org/joaara1011.htm>, acceso el 1 de octubre.
- Arispeyo (s/f). Los datos personales en una sociedad global: ¿Hacia una protección internacional? Recuperado de researchgate.net/profile/Aristeo-Garcia/publication/281975509_Los_datos_personales_en_una_sociedad_global_Hacia_una_proteccion_global/links/5600787008ae07629e52adfb/Los-datos-personales-en-una-sociedad-global-Hacia-una-proteccion-global.pdf
- Arrieta, R. (4 de septiembre de 2019). El nuevo entorno regulatorio de la protección de datos personales en Chile. *IAAP*. Recuperado de <https://iapp.org/>

- Arroyave, L. (7 de abril de 2021). Migración y datos biométricos: una peligrosa mezcla del estatuto de protección. *Dejusticia*. Recuperado de <https://www.dejusticia.org/column/migracion-y-datos-biometricos-una-peligrosa-mezcla-del-estatuto-de-proteccion/>
- Artola, J. (2006). Las relaciones entre migración y seguridad y su impacto en los flujos migratorios en México. En Carlos González Gutiérrez (Coord.). *Relaciones Estado-Diáspora: La perspectiva de América Latina y el Caribe, Tomo II*. Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. México: Miguel Ángel Porrúa/UAZ/Secretaría de Relaciones Exteriores/Instituto de los Mexicanos en el Exterior/ANUIES.
- Asociación Mexicana de Biometría e Identidad (s.f.). Capacitación Incentivando Calidad, Estándares y Mejores Prácticas, a través de Planeación y Estrategias en Materia de Identificación, en beneficio de México y la Comunidad Latinoamericana en el Mundo. Recuperado de <https://www.ambi.org.mx/acerca-de.html>
- Asociación por los Derechos Civiles (2017). *El sistema de protección de datos personales en América Latina: Oportunidades y desafíos para los derechos humanos*. Recuperado de <https://adc.org.ar/>
- Asociación por los Derechos Civiles (2019). *Tu yo digital. Descubriendo las narrativas sobre identidad y biometría en América Latina: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*. Recuperado de <https://adc.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/050-tu-yo-digital-04-2019.pdf>
- Asociación por los Derechos Civiles (ADC) (2017). *Cuantificando identidades en América Latina. Un breve repaso acerca de cómo las sociedades latinoamericanas se enfrentan a la implementación de las tecnologías biométricas*. Recuperado de <http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2017/06/ADC-Cuantificando-identidades-en-LatAm.pdf>
- Ayala, J. E., Ariza, J. y González, L. E. (2020). La protección de datos en la era digital: Colombia-España. Recuperado de <https://alejandria.poligran.edu.co/handle/10823/2142>
- Barbosa, R. y Dadalto, M. (2018). Migración y la gobernanza global: el rol de las redes migrantes. *Cadernos Metrópole*, 20(41), 209-222. Recuperado de <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/2236-9996.2018-4110>

- Barinas Ubiñas, D. (2013). El impacto de las tecnologías de la información y de la comunicación en el derecho a la vida privada. Las nuevas formas de ataque a la vida privada. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, (en línea) (15-09), 09:1-09:60. Recuperado de <http://criminet.ugr.es/recpc/15/recpc15-09.pdf> ISSN 1695-0194 [RE-CPC 15-09 (2013), 17 sep].
- Barrera, M. (2019). Securitizar la migración: análisis del caso chileno. *Política. Revista de Ciencia Política*, 57(2), 55-78. Recuperado de <https://analescfm.uchile.cl/index.php/RP/article/view/61556>
- Bautista, J. (2015). La nueva Ley General de Transparencia: alcances y retos. *Análisis Plural* (pp. 143-154). Recuperado de <https://rei.iteso.mx/handle/11117/3055>
- Becker, J. S., Lara, C. y Paz, M. (2018). *La construcción de estándares legales para la vigilancia en América Latina. Parte I: Algunos ejemplos de regulación actual en América Latina*. Recuperado de <https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/construccion-estandares-legales-vigilancia-I.pdf>
- Bhabha, H. (1994). Frontlines/botderposts. En Bammer, A. (Ed.). *Displacements: Cultural Identities in Question*. Indianapolis: Indianapolis University Press.
- Biblioteca Nacional Digital de Chile (BNd), (s.f.). *Sistemas de identificación*. Chile: Biblioteca Nacional Digital de Chile, memoria chilena. Recuperado de <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-96882.html>
- Boris A., L., Saracini, Ch., Mora, M. y Muñoz-Quezada, M. T. (2020). Aspectos éticos del uso de identificadores biométricos. *Acta Bioethica*, 26(1), 43-50. Recuperado de <https://www.scielo.cl/pdf/abioeth/v26n1/1726-569X-abioeth-26-01-43.pdf>
- Briones, A. (2009). *Propuesta de estándar para el uso seguro de tecnologías biométricas* (tesis de licenciatura). Recuperada de <https://repositorio.unam.mx/contenidos/3465120>
- Bux, U. y Maciejewski, M. (junio de 2022). La protección de los datos personales. *Europarl.com*. Recuperado de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/157/la-protección-de-los-datos-personales>
- Calle, S. B. (2009). Apuntes jurídicos sobre la protección de datos personales a la luz de la actual norma de *habeas data* en Colombia. *Prece-*

- dente. *Revista Jurídica*, 119-136. Recuperado de <https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/precedente/article/view/1459>
- Calleros Alarcón, J. C. (2010). El vínculo entre seguridad nacional y migración en México. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 88. Recuperado de <http://portal.sre.gob.mx/boletinimr/pdf/8801Calleros.pdf>.
- Camara de Diputados (2021). Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_200521.pdf
- Cámara de Diputadas y Diputados de Chile (2017). *Proyecto de ley que regula la protección y el tratamiento de los datos personales y crea la Agencia de Protección de Datos Personales*. Recuperado de <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=11661&prmBoletin=11144-07>
- Camelo, A. (2021). *Tecnología de reconocimiento facial en Colombia: un análisis regulatorio en relación con la protección de los datos personales en el sector privado* (tesis de maestría). Recuperado de <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/53644/24638.pdf?sequence=1>
- Cancillería (2018). ABC, Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia (RAMV). Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/abc-registro-administrativo-migrantes-venezolanos-colombia-ramv>
- Campisi, P. (2013). Seguridad y privacidad en biometría. Vol. 24. Springer, Londres. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/978-1-4471-5230-9> CrossRefGoogle Académico
- Campisi, P. (2013). Seguridad y privacidad en biometría. Vol. 24. Springer, Londres. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/978-1-4471-5230-9> CrossRefGoogle Académico
- Cancillería de Colombia (2020). *Información Complementaria. Resolución aprobada por la Asamblea General A/RES/74/148 sobre la Protección de los Migrantes*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/GA76thSession/States/Colombia.docx>
- Casillas R., R. (2002). El Plan Sur de México y sus efectos sobre la migración internacional. *Ecuador Debate*, 56, 199-210. Recuperado de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/4567>
- Castañeda, J. D., López, J. y Camacho, L. (2019). *Biometría en el Estado colombiano. ¿Cuándo y cómo se ha justificado su uso?* Bogo-

- tá: Fundación Karisma. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/333517071_Biometria_en_el_Estado_colombiano_Cuando_y_como_se_ha_justificado_su_uso
- Castillo, M. Á. (2000). Las políticas hacia la migración centroamericana en países de origen, de destino y de tránsito. *Papeles de Población*, 24, abril-junio, 133-157.
- Castro, M. I. (2019). *Protección de datos personales a través de herramientas de procesamiento automatizado de datos: desafíos y recomendaciones* (tesis de maestría, INFOTEC: Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación). Recuperado de <https://infotec.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1027/462>
- Cehic, M. y Quigley, M. (2005). Cuestiones éticas asociadas con las tecnologías biométricas. Actas de 2005, Information e-sources Management Association Int. Conf., 1-5.
- Ceratto, K. F. y Veloz, J. P. (2021). Posibles riesgos y problemas del uso de datos biométricos y su relación con los derechos fundamentales. *Revista Complejidades del Ágora Jurídica*, 2(1), 52-77. Recuperado de <http://www.peid.uda.cl/wp-content/uploads/2021/07/4-Khalil-Franco-Ceratto.pdf>
- cnn.com (13 de enero de 2023). Aplicación CBP One para migrantes en EE.UU.: cómo descargarla, usarla y consejos. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2023/01/13/paso-a-paso-app-cbpone-migrantes-cita-frontera-sur-eeuu-orix/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>
- CNDH (2003). *Marco Normativo. Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Universales/Protocolo_TIMTMA.pdf
- CNDH (2016). *La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo*. Ciudad de México: CNDH.

- Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/Discapacidad-Protocolo-Facultativo%5B1%5D.pdf>
- Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2005). *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*. Suiza: SRO-Kundig Recuperado de <https://www.unav.edu/documents/4889803/4445a271-b02a-44d4-b0e5-887dc5ab516f>.
- Conferencia Sudamericana de Migraciones (2010). *Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, Contexto y Perspectivas. Décima Conferencia Sudamericana de Migraciones Cochabamba* (Documento aprobado de la Conferencia llevada a cabo el 25 y 26 de octubre de 2010). Recuperado de <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Plan-Sudamericano-de-Desarrollo-Humano-de-las-Migraciones-PSDHM-2010.pdf>
- Congreso Estatal de Colima (2003). Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Colima. *Suplemento No. 1 del Periódico Oficial “El Estado de Colima”*, No. 27, 21 de junio de 2003.
- Congreso Estatal de Colima (2012). Última reforma, decreto 519, a la Ley de Datos Personales del Estado de Colima. *Periódico Oficial “El Estado de Colima”*. Recuperado de http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:iUVqaowqC8UJ:www.congresocol.gob.mx/leyes/proteccion_datos_personales.doc+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx
- Congreso General de México (2010). Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares. *Diario Oficial de la Federación*, 5 de julio.
- Congreso General de México (2012). Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio.
- Congreso General de México (2015). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Diario Oficial de la Federación*, 4 de mayo.
- Congreso General de México (2016). Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Diario Oficial de la Federación*, 9 de mayo. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lf-taipg.htm>

- Congreso General de México (2016). Artículo 3, Fracción II. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. *Diario Oficial de la Federación*, 9 de mayo. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_200521.pdf
- Congreso General de México (2016). Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Diario Oficial de la Federación*, 9 de mayo.
- Congreso General de México (2017). Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. *Diario Oficial de la Federación*, 26 de enero.
- Congreso General de México (2010). Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. *Diario Oficial de la Federación*, 5 de julio. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPDPPP.pdf>
- Congreso General de México. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2016). Artículo 3, fracción II. *Diario Oficial de la Federación*, 9 de mayo. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_200521.pdf
- Congreso Nacional de Chile (1999). *Ley N° 19.628 (Ley para la Protección de la Vida Privada)*.
- Congreso Nacional de Chile (2008). *Ley N° 20.285 (Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública)*.
- Congreso Nacional de Colombia (2003). Acto Legislativo 02 de 2003. *Diario Oficial 45406*, 19 de diciembre. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=11151>
- Congreso Nacional de Colombia (2008). Ley Estatutaria 1266 del 2008. *Diario Oficial 47219*, 31 de diciembre.
- Congreso Nacional de Colombia (2012). Artículo 15, *Ley 1581* de 2012. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49981>
- Congreso Nacional de Colombia (2012). Artículo 25, *Ley 1581* de 2012. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49981>
- Congreso Nacional de Colombia (2012). Artículo 5, *Ley 1581* de 2012. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49981>

- Congreso Nacional de Colombia (2012). *Ley estatutaria 1581 de 2012. Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales*. 17 de octubre. Recuperado de https://www.unicauca.edu.co/versionP/sites/default/files/files/LEY_1581_DE_2012.pdf
- Congreso Nacional de Colombia (2012). *Ley estatutaria 1581 de 2012. Diario Oficial 48587*, 18 de octubre.
- Congreso Nacional de Colombia (2018). *El Acto Legislativo 02 de 2003. Diario Oficial No. 45.406*.
- CONPES (2011). *Documento 3701. Lineamientos de política para ciberseguridad y ciberdefensa*. Recuperado de <https://tic.bogota.gov.co/sites/default/files/marco-legal/CONPES%203701%20DE%202011.pdf>
- CONPES (2016). *Documento 3854. Política nacional de seguridad digital*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/econ%c3%b3micos/3854.pdf>
- CONPES (2018). *Documento 3920. Política nacional de explotación de datos (Big data)*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3920.pdf>
- Consejo Europeo (s. f.). Background. Recuperado de <https://www.coe.int/es/web/data-protection/convention108/background>
- Constitución Política de Colombia de 1991*.
- Constitución Política de la República de Chile (1980). Numeral 4° del artículo 19*. Recuperado de <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/60446/3/132632.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Corte Constitucional de Colombia (2004). Sentencia C-816 de 2004. *Gaceta de la Corte Constitucional*, 30 de agosto de 2004. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=15243>
- CHIEP-II, Portal Chileno Europeo (enero de 2013). *Vigilancia y seguridad fronteriza*. Recuperado de <http://archive-cl.com/page/1276717/2013-01-31/http://www.chiep.cl/index.php/es/7pm-/areas-tematicas/seguridad/126-vigilancia-y-seguridad-fronteriza>
- Da Cunha, T. y Villalón, L. (2009). Democracia electrónica y protección de datos en internet. La vulnerabilidad del contexto normativo mexicano. En Geraldés, T. M., Lopes, M. T. y Vizcaíno, F. J. (Coords.). *Derecho, Esta-*

- do y Sociedad Democrática* (pp. 121-183). Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Teresa-Maria-Geraldes-Da-Cunha-Lopes/publication/312578030_Derecho_Estado_y_Sociedad_Democratica/links/588260f9a6fdcc6b790ebf8a/Derecho-Estado-y-Sociedad-Democratica.pdf
- De la Mora, X. (2018). Alfabetización digital y protección de los datos personales. Principio de la ciudadanía de la era digital. *Revista del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios*, (2), 25-41, noviembre. Recuperado de https://www.infoem.org.mx/doc/publicaciones/REI_20200204_no_02.pdf
- De la Mora (s/f). La sociedad de la información y la necesidad de protección de datos personales en la gestión pública estatal. Recuperado de https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/6_0.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. COMPES 3323 (2004). Programa de Ampliación de la Producción y Optimización de los Sistemas de Identificación y Registro Civil de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Bogotá, D.C., 20 de diciembre. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3323.pdf>
- Desidério, E. (2015). Espacio de fronteras entre instituciones participativas y migrantes en tránsito por Chiapas. *Andamios*, 12(28), 91-116. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632015000200091&lng=es&tlng=es
- Diario Oficial de la Federación (2020). Decreto Promulgatorio del Primer Protocolo Modificatorio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, suscrito en Paracas, Ica, República del Perú, el tres de julio de dos mil quince. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608838&fecha=26/12/2020#gsc.tab=0
- Díaz, V. (2013). Sistemas biométricos en materia criminal: un estudio comparado. *Revista IUS*, 7(31), 28-47. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472013000100003&lng=es&tlng=es
- Díaz, V. (2015). Desafíos legales de los sistemas biométricos de control de inmigración. *Ley Mexicana Rev.* 7(1), 1-28. Google Académico.
- Dietrich, C. (2007). El Tratado de Prüm en el marco de la regulación de la protección de datos personales en la Unión Europea. *Revista de*

- Derecho Constitucional Europeo*, (7). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2492890>
- Domenech, E. (2007). La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 23(1), 71-94. doi: <https://doi.org/10.4000/remi.3611>
- Domenech, E. (2008). La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global. En Novick, S. (Comp.), *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias* (pp. 53-72). Buenos Aires: CLACSO/Catálogos.
- Domenech, E. (2013). “Las migraciones son como el agua”: Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”. La gobernabilidad migratoria en la Argentina. *Polis. Revista Latinoamericana*, 12(35), 1-16.
- Domenech, E. (2017). Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo. *Terceiro Milênio. Revista Crítica de Sociologia e Política*, 8(1), 19-48. Recuperado de <https://www.revistaterceiromilenio.uenf.br/index.php/rtm/article/view/2>
- Domenech, E. (mayo de 2011). La gobernabilidad migratoria en la Argentina: hacia la instauración de políticas de control con “rostro humano”. En *Crisis global y estrategias migratorias: hacia la redefinición de las políticas de movilidad*. IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo llevado a cabo en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador.
- Doniz, L. (2015). *Los medios de investigación forenses de identificación de migrantes guatemaltecos desaparecidos en la ruta migratoria en territorio mexicano* (tesis de grado). Recuperado de <http://recursosbiblio.url.edu.gt/tesiseortiz/2015/07/03/Doniz-Lourdes.pdf>
- ESAP (2019). Documentos de referencia: PR-A-GT-01. Declaración de la Política de Protección de Datos. Recuperado de <file:///C:/Users/Dr%20Fernando%20Neira/Downloads/Pol%C3%ADtica-de-Protecci%C3%B3n-de-Datos-Personales.pdf>
- Estrada, J. L. y Mendieta, A. (2020). Debilidad institucional y vulnerabilidad ciudadana en la protección de datos personales en América Latina. En Lara, V. L. (Coord.). *Vigilancia e instituciones en México. La agenda pendiente de la privacidad y la protección de datos persona-*

- les (pp. 23-43). Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México. Recuperado de <https://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/109599>
- Estupiñán, M. L. (2013). *Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional*. Buenos Aires: CLACSO.
- European Commission (2017). *Guidelines on Data Protection Impact Assessment (DPIA) and determining whether processing is “likely to result in a high risk” for the purposes of regulation 2016/679*. Recuperado de <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/611236>
- European Court of Human Rights (2021). *Convenio Europeo de Derechos Humanos Council of Europa*. Recuperado de https://www.echr.coe.int/documents/convention_spa.pdf
- European Data Protection Board (2015). *Guidelines on Data Protection Impact Assessment (DPIA) and determining whether processing is “likely to result in a high risk” for the purposes of regulation 2016/679. GT29*. Recuperado de <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/611236>
- Farah-Gebara, M. (2017). La securitización y los derechos humanos de los migrantes [emisión radiofónica]. *Radio La Primerísima*, 21 de junio de 2008. Recuperado de <https://goo.gl/266xUP>
- Farías, J. B. (2015). La nueva Ley General de Transparencia: alcances y retos. *Análisis Plural*, 143-154. Recuperado de <https://rei.iteso.mx/handle/11117/3055>
- Ferrero, R. (2017). Los principales retos de la gobernanza de las migraciones. El binomio migración y seguridad a debate. En Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (Ed.). *Las migraciones internacionales, percepción y realidad. Un análisis desde la perspectiva de la seguridad* (pp. 29-66). España: Ministerio de Defensa.
- Fitzgerald, D. y Palomo, A. (2018). México entre el Sur y el Norte. *Cuadernos CEMCA. Serie Antropología*, (3), 16-31. Recuperado de https://www.academia.edu/38237250/Mexico_Entre_el_Sur_y_el_Norte.pdf
- Fox, J. (2005). Repensar lo rural ante la globalización: la sociedad civil migrante. *Migración y Desarrollo*, (5), 35-58.
- Fuenmayor, G. (2014). Avances en técnicas de biometría y sus aplicaciones en seguridad. Recuperado de <http://www.slideshare.net/andyza2809/biometria-13901632>

- Gabriel, C., Jiménez, J. y Mc Donald, L. (2006). Hacia las fronteras inteligentes norteamericanas: ¿convergencia o divergencia en las políticas de control de fronteras? *Foro Internacional*, 46(3), 549-579. Recuperado de <https://goo.gl/EBNLvM>
- Galvis Cano, L. (2012). Protección de datos en Colombia, avances y retos. *Lebret* (4), 195-214. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5983168>
- Galvis, L. (2018). El Panóptico digital de la protección de datos personales en Colombia. *Revista Temas*, (12), 125-140. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6749433>
- Gallego, E. (2013). Hablemos de biometría: ventajas y desventajas. Recuperado de <http://www.umanick.com/hablemos-de-biometria-ventajas-y-desventajas/>
- García, A. (2011). Los datos personales en un sociedad global: ¿hacia una protección internacional? Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/281975509_Los_datos_personales_en_una_sociedad_global_Hacia_una_proteccion_global
- García, A. (2007). La protección de datos personales: derecho fundamental del siglo XXI. Un estudio comparado. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (120). doi: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3933/4972>.
- García, J. (2013). Alianza del Pacífico. ¿Hacia dónde vamos? *Agenda Internacional*, 20(31), 43-54.
- García, V. (2015). Estado y frontera en el norte de Chile. *Estudios fronterizos*, 16(31), 117-148. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612015000100006&lng=es&tlng=es
- Garrido, R. (2013). El Habeas data y la ley de protección de datos en Chile. *Serie Bibliotecología y Gestión de Información*. (83). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4806508>
- Garrido, R. y Becker, S. (2017). La biometría en Chile y sus riesgos. *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, 6(1), 67-91. doi: <https://doi.org/10.5354/0719-2584.2017.45825>
- Gatica, M. (10 de agosto de 2021). Boletín 11.144 sobre protección de datos: se reinicia su tramitación ante la Comisión del Senado. *Alessandri*. Recuperado de <https://alessandri.legal/boletin-11-144-sobre-protec>

- cion-de-datos-se-reinicia-su-tramitacion-ante-la-comision-del-senado/
- Geiger, M. y Pécoud, A. (2010). The Politics of International Migration Management. En M. Geiger y A. Pécoud (Eds.), *The Politics of International Migration Management* (pp. 1-20). Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Gemalto (2018). *Los ojos son la solución-La solución de reconocimiento de iris de Gemalto acelera la inmigración en Colombia*. Recuperado de <https://www.thalesgroup.com/sites/default/files/gemalto/gov-cs-colombia-biomig-es.pdf>
- Gemalto (2019). Automated Border Control. Recuperado de <https://www.gemalto.com/latam/sector-publico/gestion-de-visas-y-fronteras>
- Georgi, F. (2010). For the Benefit of Some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management. En M. Geiger y A. Pécoud (Eds.). *The Politics of International Migration Management* (pp. 45-72). Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Geraldes, T. M. (2011). Las recientes reformas en materia de protección de datos personales en México. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, (44), 317-334. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3625376>
- Geraldes Da Cunha Lopes, T. M. (2015). El derecho a la intimidad y la protección de datos en la era de la seguridad global. Principios constitucionales versus riesgos tecnológicos. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, (48), 159-180. Recuperado de <https://publicaciones.rcumariacristina.net/AJEE/article/view/212>
- Ghosh, B. (2005). *Managing Migration: Whither the Missing Regime?* Ginebra: UNESCO.
- Global Commission on International Migration (2005). *Immigration in an interconnected world: new directions for action. Report of the global commission on international migration*. Suiza: The Global Commission on International Migration. Recuperado de <https://www.unitar.org/ny/sites/unitar.org.ny/files/GCIMReport%20>
- Gohn, M. d G. (2013). Sociedade Civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. *Revista Meta: Avaliação*, [S.l.], 5(14), 238-253. Recuperado de <http://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/145>.

- Gómez-Córdoba, A., Arévalo-Leal, S., Bernal-Camargo, D. y Rosero, D. (2020). El derecho a la protección de datos personales, tecnologías digitales y pandemia por Covid-19 en Colombia. *Revista de Bioética y Derecho*, (50), 271-294. Recuperado de http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1886-58872020000300017&lng=es&tlng=es.
- Gómez, J. G. (2020). *Intimidación y tecnología biométrica aplicada a la seguridad ciudadana en Colombia: nuevos desafíos* (trabajo de grado). Recuperado de <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/37191/GomezAlmanzaJuanGuillermo2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Gómez, M. A. (2020). La protección de datos personales en México: cambios evolutivos a 10 años de su inclusión a nivel constitucional. *Revista Mexicana de Ciencias Penales*, 3(10), 47-58. Recuperado de <https://revistaciencias.inacipe.gob.mx/index.php/02/article/view/97>
- González-Navas, A. (Septiembre de 2013). Estudios críticos de seguridad, migraciones internacionales y ayuda al desarrollo. En *La política en tiempos de incertidumbre. GT 6.15. Estudios críticos de seguridad: casos prácticos*. XI Congreso de AECPA llevado a cabo en Sevilla, España. Recuperado de <https://goo.gl/itMi7A>
- GT29, G. (2017). Guidelines on Data Protection Impact Assessment (DPIA) and Determining whether Processing is “Likely to Result in a High Risk” for the Purposes of Regulation 2016/679 . GT29. Recuperado de <https://bit.ly/2WsdTui> [Links
- Guild, E., y Grant, S. (2017). Migration Governance in the UN: What is the Global Compact and What does it mean? *School of Law Legal Studies Research Paper*, (252), 1-16.
- Gurtubay, M. (1994). Análisis comparado de las legislaciones sobre protección de datos de los Estados miembros de la Comunidad Europea. *Informática y Derecho: Revista Iberoamericana de Derecho Informático*. (6-7), 397-420. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=248383>
- Gutiérrez, P. M. (2020). La política de protección de datos personales en México. Análisis de políticas y retos administrativos. En Lara, V. L. (Coord). *Vigilancia e instituciones en México. La agenda pendiente de la privacidad y la protección de datos personales* (pp. 64-90). To-

- luca: Universidad Autónoma del Estado de México. Recuperado de <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/109599>
- Haro, A., Crisel, N., Mora, L. A. y Vicario, C. M. (2020). Dispositivos biométricos para seguridad. *Boletín UPITIITA*, (79). Recuperado de <https://www.boletin.upiita.ipn.mx/index.php/ciencia/882-cyt-numero-79/1839-dispositivos-biometricos-para-seguridad>
- Harrison, S. (2005). Chile-Un pionero en biometría. Recuperado de <http://www.businesschile.cl/es/noticia/reportaje-principal/chile-un-pionero-en-biometria>
- Hayes, B. (2012). The Surveillance Industrial Complex. En K. Ball, D. Lyon y K. Haggerty, *Routledge Handbook of Surveillance Studies*. Routledge.
- Homini, S. A. (mayo de 2014). ¿Qué es la biometría? Recuperado de http://www.homini.com/new_page_5.htm.
- Informador (2011). Entrega EU a México equipo biométrico para reforzar frontera sur. Noviembre. México.
- Iglezakis, I. (2010). EU Data Protection Legislation and Case-law with Regard to Biometric Applications. Aristotle University of Thessaloniki. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2281108
- INAI (2018). *Guía para el Tratamiento de Datos Biométricos*. Recuperado de https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Documentos-SectorPrivado/GuiaDatosBiometricos_Web_Links.pdf
- INAI (2015). *Introducción y antecedentes del Derecho a la Protección de Datos Personales*. Recuperado de <http://metabase.uaem.mx/>
- Indra (19 de julio de 2010). *Indra se adjudica el contrato para implantar la nueva cédula de identidad y pasaporte electrónicos en Chile*. Recuperado de <https://www.indracompany.com/es/noticia/indra-adjudica-contrato-implantar-cedula-identidad-pasaporte-electronicos-chile>
- Isacson, A., Meyer, M. y Smith, H. (2017). *La Frontera Sur de México: Seguridad, migración centroamericana y políticas estadounidenses* (informe de investigación). Recuperado de https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/06/WOLA-Frontera-sur-de-Mexico_2017.pdf
- Jerrems, A. (2012). Globalización y proliferación de fronteras: una reseña de los estudios críticos de fronteras. *Relaciones Internaciona-*

- les, (21), 173-182. Recuperado de <https://revistas.uam.es/relaciones-internacionales/article/view/5154>
- Jijena, R. (2019). Actualidad de la protección de datos personales en América Latina. El caso de Chile. *Memorias del XIV Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática, (T I)*. Recuperado de <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11847>
- Kalm, S. (2010). Liberalizing Movements? The Political Rationality of Global Migration Management. En M. Geiger y A. Pécuod (Eds.). *The Politics of International Migration Management* (pp. 21-44). Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Kalm, S. (2012). Global Migration Management, Order and Access to Mobility. En M. Geiger y A. Pécuod (Eds.). *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents* (pp. 49-73). Alemania: Universität Osnabrück.
- Kaspersky, Laboratorios (2019). ¿Qué es la biometría? Recuperado de <https://latam.kaspersky.com/resource-center/definitions/biometrics>
- Kindt, E. (marzo de 2007). Biometric Applications and the Data Protection Legislation. *researchgate*. https://www.researchgate.net/publication/225623362_Biometric_applications_and_the_data_protection_legislation
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En Cerrillo, A. (Coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-82). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Kron, S. (2011). Gestión migratoria en Norte y Centroamérica: manifestaciones y contestaciones. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 37, 53-85.
- Languasco, M. (2020). Trayectorias en espacios regionales: Conferencia Sudamericana sobre las Migraciones-Mercosur y su impacto en la ciudadanía de migrantes. *Norteamérica*, 15(1), 253-274. doi: <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2020.1.426>
- Lara Carmona, V. L. (2020). *Vigilancia e instituciones en México. La agenda pendiente de la privacidad y la protección de datos personales*. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México. Recuperado de <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/109599>
- Lara, A. M. (2008). Perspectivas de seguridad de las migraciones internacionales: una propuesta para enfrentarlas. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 3(1), 149-186.

- Lazpita Gurtubay, M. (1994). Análisis comparado de las legislaciones sobre protección de datos de los Estados miembros de la Comunidad Europea. *Informática y Derecho* 6-7 (La protección de datos personales –En la L.O.R.T.A.D y derecho comparado–). Mérida, España.
- León, A. (2020). Gobernabilidad migratoria, ¿reforzando el modelo de securitización en Suramérica? El éxodo venezolano y sus retos para el Estado colombiano. *Estudios Políticos*, (57), 210-228. doi: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n57a10>
- León, G. P. y García, X. (2021). La regularización migratoria en Colombia como mecanismo de reconstrucción social-laboral para el crecimiento y desarrollo de las fronteras y estabilización del orden central. Recuperado de <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/20473/LA%20REGULARIZACI%C3%93N%20MIGRATORIA%20EN%20COLOMBIA.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- López-Ayllón, S. y Arellano, D. (2008). *Estudio en Materia de Transparencia de Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado de <http://datos.cide.edu/handle/10089/16074>
- López-Sala, A. (2006). Pasar la línea. El Estado en la regulación migratoria desde una perspectiva comparada. *Revista Internacional de Filosofía Política*, (27), 71-100. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2149102>
- Lucero, B. A., Saracini, C., Mora, M. y Muñoz-Quezada, M. (2020). Aspectos éticos del uso de identificadores biométricos. *Acta Bioethica*, 26(1). doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S1726-569X2020000100043>
- Madis, R. (2011). A biometria no Brasil. Recuperado de <http://www.madis.com.br/noticia/biometria-brasil.html>
- Magallanes, V. (2016). Derecho a la protección de datos personales. Su diseño constitucional. *Estudios en Derecho a la Información*, 1(2). doi: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2016.2.10486>
- Magliano, M. (Agosto de 2011). Sociedad civil, migraciones internacionales y gobernabilidad. En la agenda política sudamericana. En *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.

- Magliano, M. J. y Clavijo, J. (2011). La trata de personas en la agenda política sudamericana sobre migraciones: la securitización del debate migratorio. *Análisis Político*, 71, 149-163.
- Magliano, M. J. y Romano, S. M. (2009). Migración, género y (sub)desarrollo en la agenda política internacional: una aproximación crítica desde la periferia sudamericana. *Cuadernos del CENDES*, 26(72), 101-129.
- Maldonado Otero (2010). Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPDPPP.pdf>
- Martínez López-Sáez, M. (2018). Una revisión del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal (513-518). Valencia, Tirant Lo Blanch. Estudios de Deusto, vol. 66/2, julio-diciembre.
- Maqueo, M. S., Moreno, J. y Recio, M. (2017). Protección de datos personales, privacidad y vida privada: la inquietante búsqueda de un equilibrio global necesario. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 30(1). doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502017000100004>
- Mármora, L. (2010). Modelos de Gobernabilidad Migratoria. La perspectiva política de América del Sur. *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 18(35), 71-92.
- Marteles, S. (2009). Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: la experiencia del programa fronteras abiertas. *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, 10(1), 147-160.
- Martínez Loredo, José de Jesús (2016). Transparencia y derecho a la información pública en México. Avances, retos y perspectivas. *El Cotidiano*, 198, julio-agosto, 14-26.
- Massai, N. (6 de octubre de 2020). Las zonas oscuras de la licitación de cédulas y pasaportes: concurso involucra US\$480 millones. *CIPER Chile*. Recuperado de <https://www.ciperchile.cl/2020/11/06/las-zonas-oscuras-de-la-licitacion-de-cedulas-y-pasaportes-concurso-involucra-us480-millones/>
- Massey, D. S., Pren, K. A. y Durand, J. (2009). Nuevos escenarios de la migración México-Estados Unidos: Las consecuencias de la guerra antiinmigrante. *Papeles de Población*, 15(61), 101-128. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252009000300006&lng=es&tlng=es.

- Medina Salgado, C. (2022). Los sistemas de identificación biométrica. Una herramienta de control organizacional. *Revista Gestión y Estrategia*, (30), 35-46. Recuperado de <https://doi.org/10.24275/uam/azc/dcsh/gye/2006n30/Medina>
- Medina, A. M. y Castelblanco, A. C. (2013). Panorama de la biometría de huellas dactilares en Colombia. Recuperado de <http://repository.unipiloto.edu.co/bitstream/handle/20.500.12277/2608/Trabajo%20de%20grado.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Memoria Chilena (s. f). *Sistemas de Identificación*. Recuperado de <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-96882.html>
- Mendoza, J. A. (2015). Protección de Datos Personales en Colombia. Recuperado de <http://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/7650>
- Mezzadra, S. (2012). Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía. *Nueva Sociedad*, (237), 159-178. Recuperado de <https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2012/no237/11.pdf>
- Mezzadra, S. y Neilson, B. (2017). *La frontera como método. O la multiplicación del trabajo*. Madrid: Tinta Limón Ediciones.
- Migración Colombia (30 de octubre de 2021). *Migración Colombia presentó el permiso por protección temporal-PPT, para migrantes venezolanos*. Recuperado de <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/migracion-colombia-presento-el-permiso-por-proteccion-temporal-ppt-para-migrantes-venezolanos>
- Migración Colombia (s/f). *Todo lo que tienen que saber sobre TMF*. Recuperado de <https://www.migracioncolombia.gov.co/venezuela/tmf/preguntas-frecuentes-tmf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2016). *Resolución 1220 de 2016*. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uaemc_1220_2016.htm
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2018). *ABC Registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia (RAMV)*. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/abc-registro-administrativo-migrantes-venezolanos-colombia-ramv>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. *Resolución 6370 de 2018*. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_6370_2018.htm
- Momtaz, D. (2009). *La proclamación de Teherán*. Recuperado de <https://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/proclamation%20sp.pdf>

- Morales, A. (junio de 2011). México: cédula biométrica para extranjeros. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/notas/771966.html>
- Mordini, E. y Petrini, C. (2007). Implicaciones éticas y sociales de la tecnología de identificación biométrica. *Ann Ist Super Sanità*, 43(1), 5–11 (2007)
- Moreno, J. F. (2005). La emergencia de una (nueva) lógica de seguridad política. *Colombia Internacional*, julio-diciembre, 62, 148-161.
- Moreno, J. A. y Niño, L. M. (2014). Políticas de seguridad y migración del Estado mexicano: Impacto en derechos humanos de migrantes y sus defensores. *Revista Temas Sociológicos*, 16, 331-357. doi: <https://doi.org/10.29344/07196458.16.291>
- Muñoz Gallardo, S. (2017). *Datos Biometricos y Derechos Fundamentales* (tesis de licenciatura). Recuperada de <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/145203/Datos-biom%C3%A9tricos-y-derechos-fundamentales.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Narváez, S. (2020). *La frontera en el cuerpo: registro biométrico en el contexto migratorio*. Recuperado de <https://r3d.mx/2020/01/28/la-frontera-en-el-cuerpo-registro-biometrico-en-el-contexto-migratorio/>
- Nedelcu, M. y Soysüren, I. (2022). Migrantes precarios, regímenes migratorios y tecnologías digitales: el nexo entre empoderamiento y control. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48: 8, 1821-1837, DOI: 10.1080/1369183X.2020.1796263
- Neira Orjuela, F. (2015). Biometría y control migratorio en América Latina. *Revista Cuadernos de H Ideas*, (9).
- Neira Orjuela, F. (2021). Los inmigrantes irregulares andinos en San Pablo, Brasil: un estudio a través de los expedientes de la organización civil Misión Paz, 2007-2012. *Revista de Demografía Histórica-Journal of Iberoamerican Population Studies*, XXXIX, II, 139-164.
- Newman, V., Ospina-Celis, D. y Upegui, J. C. (2020) *Festín de datos. Empresas y datos personales en América Latina*. Recuperado de https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/05/Festin-de-datos_Docs58_web.pdf
- Niño, J. J. (2020). Privacidad e identidad a debate. ¿Una disyuntiva en México? En Lara Carmona, V. L. (coord.). *Vigilancia e instituciones en México. La agenda pendiente de la privacidad y la protección de datos personales* (pp 45-62). Toluca: Universidad Au-

- tónoma del Estado de México. Recuperado de <https://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/109599>
- OCDE (2002). Directrices de la OCDE sobre protección de la privacidad y flujos transfronterizos de datos personales (resumen). Recuperado de <https://www.oecd.org/sti/ieconomy/15590267.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012). *Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional*. Ginebra: ONU.
- ONU (2016). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016*. Recuperado de <https://www.acnur.org/5b4d0eee4.pdf>
- Otero, M. (2021). *La Ley Federal de Protección de Datos personales en Posesión de los Particulares en México*. Recuperado de <https://www.rua.unam.mx/portal/recursos/ficha/8838/la-ley-federal-de-proteccion-de-datos-personales-en-posesion-de-particulares-en-mexico>
- Pabón, J. A. (2020). *El uso estatal de las tecnologías biométricas de vigilancia, afectación de los derechos a la privacidad, a la intimidad y a la propia imagen* (monografía como opción para optar por el título de abogado). Recuperado de http://repository.unaula.edu.co:8080/bitstream/123456789/1359/3/unaula_rep_pre_der_2020_uso_estatal_tecnologias_biometricas.pdf
- Patterson, T. (2018). Aeropuerto de Estados Unidos abre primera terminal totalmente biométrica. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2018/12/03/aeropuerto-de-estados-unidos-abre-primera-terminal-totalmente-biometrica/>
- Paz, M. (14 de octubre de 2011). Cómo ha evolucionado la cédula de identidad chilena en los últimos 75 años. *La Tercera*. Recuperado de <https://www.latercera.com/noticia/como-ha-evolucionado-la-cedula-de-identidad-chilena-en-los-ultimos-75-anos/>
- Pécoud, A. (2009). The UN Convention on Migrant Workers' Rights and International Migration Management. *Global Society*, 23(3), 333-350. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/13600820902958741>
- Pécoud, A. (2010). Informing Migrants to Manage Migration? An Analysis of IOM's Information Campaigns. En M. Geiger y A. Pécoud (Eds.). *The Politics of International Migration Management* (pp. 184-201). Reino Unido: Palgrave Macmillan.

- Pécoud, A. (2018). ¿Una nueva “gobernanza” de la migración? Lo que dicen las organizaciones internacionales. *Migración y Desarrollo*, 16(30), 31-43. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992018000100031&lng=es&tlng=es
- Pécoud, A. y De Guchteneire, P. (2005). Migración sin fronteras: una investigación sobre la libre circulación de personas. *Migraciones internacionales*, 3(2), 137-166. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-89062005000200006&lng=es&tlng=es
- Perelló, M. I. (2018). Aproximación teórica al concepto de securitización de la política migratoria. *Século XXI. Revista de Ciências Sociais*, 8(1), 266-311. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/329092332_Aproximacion_teorica_al_concepto_de_securitizacion_de_la_politica_migratoria
- Pérez Bravo, M. (2020). Los datos personales de migrantes y la seguridad nacional en México. Un dilema legislativo entre lo político y lo ético. *Diarios del Terruño. Reflexiones sobre Migración y Movilidad*. Primera época, (10), 88-112, julio-diciembre.
- Périès, G. y Chardel, P. (2009). Excepcionalidad reticulada y mundialización de la coerción. Recuperado de http://www.revistapersona.com.ar/Persona84/84Peries.htm#_ftn2
- Patterson, T. (2018). Aeropuerto de Estados Unidos abre primera terminal totalmente biométrica. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2018/12/03/aeropuerto-de-estados-unidos-abre-primera-terminal-totalmente-biometrica/>
- Porcelli, A. M. (2020). La protección de los datos personales en el entorno digital. Los estándares de protección de datos en los países iberoamericanos. *Revista Quaestio Iuris*, 12(2), 465-497. Recuperado de <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/40175/32567>
- Prado, J. P. y Vélazquez, R. (2016). La Alianza del Pacífico: comercio y cooperación al servicio de la integración. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (106), 205-235.
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto 2872 de 1953. *Diario Oficial núm. 28343 del 10 de noviembre de 1953*. (Colombia). Recuperado de https://www.redjurista.com/Documents/decreto_2872_de_1953_poder_ejecutivo.aspx#/

- Puente, X. (2021). Datos personales y biométricos. La apuesta de México ante las tecnologías de la información. *UMH-Sapientiae*, 2(1), 35–50. Recuperado de <https://www.lamjol.info/index.php/UMH-S/article/view/12999/15080>
- Quintanilla, G. (2020). Legislación, riesgos y retos de los sistemas biométricos. *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, 9(1), 63-91. doi: <https://rchdt.uchile.cl/index.php/RCHDT/article/view/53965/61673>
- Quiroz, R. (2016). El *hábeas data*, protección al derecho a la información y a la autodeterminación informativa. *Letras (Lima)*, 87(126), 23-27. Recuperado en 20 de enero de 2022, de http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2071-50722016000200002&lng=es&tlng=es.
- Ramos, J. M. (2016). Gobernanza y seguridad: Hacia una redefinición de la política migratoria mexicana, 2012-2014. *Migraciones internacionales*, 8(3), 65-94. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-89062016000100065&lng=es&tlng=es
- Rebekah, T. (mayo de 2005). Biometrics, Migrants, and Human Rights. Recuperado de <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=289#top>
- Red GEALC (2015). *e-Gobierno y autenticación de identidad*. Boletín e-Gobierno Red GEALC. Recuperado de <http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=s-sK6rpeSag%3D&tabid=1729>
- Remolina-Angarita, N. (16 de noviembre de 2011). Sistemas de identificación biométrica y protección de datos personales: ni “tecnofobia”, ni “tecnofascinación”, pero sí “tecnoreflexión”. *Ámbito Jurídico*. Recuperado de <https://www.ambitojuridico.com/>
- Remolina-Angarita, N. (2010) ¿Tiene Colombia un nivel adecuado de protección de datos personales a la luz del estándar europeo? *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, (16), 489-524. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82420041015>
- Reyes, V. (2022). Pasaporte chileno, el más poderoso de Latinoamérica según ranking: Da acceso a 174 destinos sin visa. *Biobiochile*. Recuperado de <https://www.biobiochile.cl/noticias/economia/actualidad-economica/2022/01/13/pasaporte-chileno-el-mas-poderoso-de-latinoamerica-segun-ranking-da-acceso-a-174-destinos-sin-visa.shtml>

- Rhodes, R. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 8(8), 1243-1264.
- Rivera Vélez, F. (s/a). Migraciones y seguridad. Recuperado de <http://www.afese.com/img/revistas/revista48/migraseguridad.pdf>.
- Rodier, C. (2013). *El negocio de la xenofobia. ¿Para qué sirven los controles migratorios?* Madrid: Clave intelectual.
- Rodotà, S. (2003). Democracia y protección de datos. *Cuadernos de Derecho Público*, (19-20), mayo-diciembre. Recuperado de <https://revista-online.inap.es/index.php/CDP/article/view/690/745>
- Rojas-Bejarano, M. (2014). Evolución del derecho de protección de datos personales en Colombia respecto a estándares internacionales. *Novum Jus: Revista Especializada en Sociología Jurídica y Política*, 8(1), 107-139. Recuperado de <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/16577>
- Romero, T. A. (2019). La autenticación y verificación de la identidad a través de información biométrica como paradigma del tratamiento de datos personales en México. *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, (10). doi: <http://dx.doi.org/10.22201/fder.26831783e.2019.10.85>
- Ross, J. (2003). Control biométrico: el necesario debate público. ARI n°154. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/es/zonas_es/ARI%20154-2003#.VCEBoP15Muc
- Rostión, I. (2015). Sobre la ley de protección de la vida privada: La importancia de una “fuente legal” y su aplicación en las personas jurídicas. *Ius et Praxis*, 21(2), 499-520. doi: <https://doi.org/10.4067/s0718-00122015000200014>
- Ruiz, B. (2016). *Regulación en materia de protección de datos personales o habeas data en Colombia a través de la Ley 1581 de 2012: examen histórico y crítico sobre su ineficacia ante las administradoras de bases de datos, portales de Internet y motores de búsqueda*. Recuperado de <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/13794>
- Sánchez, M. C (2021). La protección de datos y el tratamiento de datos personales. El derecho humano a la privacidad y la intimidad. *Mirada Legislativa*, (201). Recuperado de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5234/ML%202021.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Sánchez, B. (2014). El enfoque de derechos en las políticas migratorias. El caso colombiano. En L. Burgorgue-Larsen, B. Maués y E. Sánchez (Coords.). *Derechos Humanos y políticas públicas. Manual* (pp. 275-308). Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior.
- Sánchez, C. (s. f.). *La experiencia colombiana en identificación biométrica aplicada a las elecciones*. Recuperado de <https://www.registraduria.gov.co/La-experiencia-colombiana-en.html>
- Sánchez, G. y Rojas, I. (2012). Leyes de protección de datos personales en el mundo y la protección de datos biométricos-Parte I. *Revista Seguridad*, (13), 4-8. Recuperado de https://revista.seguridad.unam.mx/sites/default/files/revistas/pdf/Num13_Web.pdf
- Sánchez, G. y Rojas, I. (2012). Leyes de protección de datos personales en el mundo y la protección de datos biométricos-Parte I. *Revista Seguridad*, (13). Recuperado de <https://revista.seguridad.unam.mx/numero-13/leyes-de-protección-de-datos-personales-en-el-mundo-y-la-protección-de-datos-biométricos>—
- Sánchez, J. J. (2012). Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos). En B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (Coords.). *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo* (pp. 217-265). México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- Sánchez, V. y Ureta, S. (2017). *Control de identidad: garantías constitucionales vs. facultades policiales* (tesis de licenciatura). Recuperada de <https://repositorio.uft.cl/xmlui/bitstream/handle/20.500.12254/146/S%C3%A1nchez-Ureta%202017.pdf?sequence=1>
- Santi Pereyra, S. E. (2018). Biometría y vigilancia social en Sudamérica: Argentina como laboratorio regional de control migratorio. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 63(232), 247-268. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2018.232.56580>
- Schindel, E. (2018). Biométrica, normalización de los cuerpos y control de fronteras en la Unión Europea. *Athenea Digital*, 18(1). Recuperado de <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.2267>
- Secretaría de Gobernación de México (11 de mayo de 2015). Programa Frontera Sur: proteger la vida de las personas migrantes y fortalecer el desarrollo regional. Recuperado de <https://www.gob.mx/segob/ar>

- ticulos/programa-frontera-sur-protoger-la-vida-de-las-personas-mi-grantes-y-fortalecer-el-desarrollo-regional
- Secretaría Jurídica de Colombia (2008). Ley-1266-2008. Recuperado de <https://intranet.secretariajuridica.gov.co/transparencia/marco-legal/normatividad/ley-1266-2008#:~:text=Descripci%C3%B3n%3A,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones>.
- Serna, J. M. (2010). *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC)*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Silva, Y. (2014). *Transmigración de centroamericanos por México: su vulnerabilidad y sus derechos humanos* (tesis de doctorado). Recuperada de <https://www.colef.mx/posgrado/wp-content/uploads/2014/11/TESIS-Silva-Quir%C3%B3z-Yolanda-DCSER.pdf>
- Stang, M. F. (2016). De la Doctrina de la Seguridad Nacional a la gobernabilidad migratoria: la idea de seguridad en la normativa migratoria chilena, 1975-2014. *Polis (Santiago)*, 15(44), 83-107. doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682016000200005>
- Stefoni, C., Lube, M. y González, H. (2018). La construcción política de la frontera. Entre los discursos nacionalistas y la “producción” de trabajadores precarios. *Polis* 17(51), 137-162. doi: <http://dx.doi.org/10.32735/s0718-6568/2018-n51-1353>
- Subdirección de Control Migratorio de la Cancillería de Colombia (2021). *BIOMIG-Migración Biométrica*. Recuperado de <https://www.migracioncolombia.gov.co/subdireccion-de-control-migratorio/biomig>
- Sutrop, M. (2010). Cuestiones éticas en la gobernanza de las tecnologías biométricas. En A. Kumar y D. Zhang (Eds.). ICEB 2010. LNCS, vol. 6005 (102-114). Springer, Heidelberg. Recuperado de https://doi.org/10.1007/978-3-642-12595-9_14
- Téllez, E. (2020). Análisis documental sobre el tema del Big Data y su impacto en los derechos humanos. *Derecho PUCP*, (84), 155-188. doi: <https://dx.doi.org/10.18800/derechopucp.202001.006>
- Tenorio Cueto, G. A. (2011). Los datos personales en posesión de los particulares: análisis de su protección en México. Una nueva apreciación de la capacidad para contratar. *Ars Iuris*, 45, 229-252. Recuperado de <https://hdl.handle.net/20.500.12552/993>

- Tenorio, M. (2012). La protección de datos personales desde el derecho al acceso a la información y como derecho fundamental autónomo, el caso mexicano. *Revista Internacional de Protección de Datos Personales*, (1). Recuperado de https://habeasdatacolombia.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/5_-Manuel-Tenorio_FINAL.pdf
- TikkenPiri, C., Rohunen, A. y Markkula, J. (2018). EU General Data Protection Regulation: Changes and Implications for Personal Data Collecting Companies.
- Tolosa Borja, C. y Giz Bueno, A. (2019). *Sistemas Biométricos*. Recuperado de https://www.dsi.uclm.es/personal/MiguelFGraciani/mikicurri/Docencia/Bioinformatica/web_BIO/Documentacion/Trabajos/Biometria/Trabajo%20Biometria.pdf
- Treviño, J. (2016) ¿De qué hablamos cuando hablamos de la “securitización” de la migración internacional en México?: una crítica. *Foro Internacional*, 56(2), 253-291. Recuperado de <https://goo.gl/3ScE8e>
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (2018). *Informe de Gestión UAEMC 2018*. Recuperado de [https://www.migracioncolombia.gov.co/2018/documentos/informes/gestion/Informe de Gestion UAEMC 2018.pdf](https://www.migracioncolombia.gov.co/2018/documentos/informes/gestion/Informe%20de%20Gestion%20UAEMC%202018.pdf)
- Unidad Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres (2022). Política de Tratamiento de Datos Personales. Gestión de Tecnologías de la Información. Recuperado de https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Ley_Transparencia/Politica-de-Tratamiento-de-Datos-Personales.pdf
- Universidad Diego Portales (23 de abril de 2020). Recomendaciones de Protección de Datos Personales. Recuperado de <https://www.udp.cl/recomendaciones-proteccion-de-datos-personales/>
- Varela, A. (2015). La “securitización” de la gubernamentalidad migratoria mediante la “externalización” de las fronteras estadounidenses a Mesoamérica. *Contemporánea*, (5), 1-17. Recuperado de <https://goo.gl/3mfCw6>
- Velasco, J. C. (2016). Política migratoria de fronteras abiertas: Un paso hacia la justicia global. *Migraciones Internacionales*, 8(4), 41-71.
- Veléz Salas, A. (2011). Efectos y consecuencias del 11-S. Una perspectiva ético-política. Tesis doctoral, Institut Universtitari de Cultura Depar-

- tament d'Humanitats. Recuperado de <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/48758/tavs.pdf>
- Verdes-Montenegro, F. J. (2015). Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad. *Relaciones Internacionales*, (29), 111-131. Recuperado de <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/5273>
- Viollier, P. (2017). *El estado de la protección de datos personales en Chile. Derechos Digitales América Latina*. Recuperado de <https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/PVB-datos-int.pdf>
- Viteri, Y. A. (2015). ¿Qué tan seguros son los datos biométricos? Recuperado de <http://polux.unipiloto.edu.co:8080/00002342.pdf>
- Woo, B. (2010, enero). Challenges Posed by Biometric Technology on Data Privacy Protection and the way Forward. *researchgate*. https://www.researchgate.net/publication/251316280_Challenges_Posed_by_Biometric_Technology_on_Data_Privacy_Protection_and_the_Way_Forward
- Zeadally, S. y Badra, M. (Eds.) (2015). *Privacy in a Digital, Networked World*. doi: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-08470-1>
- Zurbriggen, C. y Mondol, L. (coords.) (2010). *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el Mercosur*. Montevideo: FLACSO Uruguay.
- Zusman, P. (2017). La técnica y la definición de fronteras. *Revista de Geografía Norte Grande*, (66), 49-60. Recuperado de <https://revistanorte-grande.uc.cl/index.php/RGNG/article/view/39633/31459>

Las tecnologías biométricas en la migración latinoamericana: el caso de Chile, Colombia y México se terminó de imprimir en mayo de 2023, 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.

La migración se ha convertido en la gran problemática del mundo de hoy, por eso no es raro que el tema ocupe los primeros lugares en las agendas internacionales. Con los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, surgió una mayor preocupación por la migración y la fragilidad de las fronteras, lo que llevó a establecer nuevas estrategias para controlarlas. Por ejemplo, el desarrollo de tecnologías de identificación personal, como la biometría, ha permitido que países receptores de población organicen bases de datos con la información de miles de migrantes que cruzan las distintas fronteras internacionales, lo que facilita seguirles el rastro o restringir su acceso a los países receptores. Este libro es importante porque no sólo es el primero que analiza la relación entre migración y biometría en la región latinoamericana, sino porque muestra los impactos del uso de estas tecnologías en discursos, prácticas y políticas de control migratorio fronterizo, así como en los marcos normativos desarrollados, los programas biométricos utilizados y sus efectos en materia de protección de datos personales. Dicho así, esta obra busca llenar un vacío explicativo dentro de la bibliografía migratoria actual.

ISBN: 978-607-30-7480-3 (UNAM)
ISBN: 978-607-8732-90-6 (Eón)

