

COMITÉ PERMANENTE DE PROGRAMAS Y FINANZAS

Vigésima octava Reunión

SISTEMA DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS SOBRE LA MIGRACIÓN:

PRIORIDADES Y ALCANCE DE CARA AL FUTURO

SISTEMA DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS SOBRE LA MIGRACIÓN: PRIORIDADES Y ALCANCE DE CARA AL FUTURO

Introducción

1. En el marco de su mandato de fomento de capacidades en gestión de la migración, y con arreglo a su Visión Estratégica para 2019-2023, la OIM ofrece a los Estados Miembros interesados actividades de fortalecimiento institucional y apoyo en el ámbito de la gestión de fronteras y de la identidad. Las fronteras constituyen un espacio tanto físico como jurídico en el que se entrecruzan dos aspectos, a saber: la migración internacional y los grandes retos que plantea la movilidad transfronteriza. La identificación eficaz de los viajeros en las fronteras mediante un sistema computarizado de información sobre gestión de fronteras contribuye a potenciar los beneficios económicos, sociales y políticos de la migración y la movilidad internacionales, así como a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS)¹. La OIM promueve el principio de que la migración segura, ordenada y regular beneficia tanto a los migrantes como a la sociedad. Al aplicar procedimientos de gestión de fronteras bien estructurados y eficientes que tengan en cuenta las dimensiones de protección, se contribuye a promover la migración segura, ordenada y regular y la movilidad transfronteriza, se protege a los migrantes en situación de vulnerabilidad y se impulsa el desarrollo económico, en parte gracias a los efectos positivos que ejerce el aumento del comercio transfronterizo en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

2. Creado por la OIM en 1997, el Sistema de Información y Análisis de Datos sobre la Migración (MIDAS, por sus siglas en inglés) es un sistema de información sobre gestión de fronteras fácil de utilizar y totalmente adaptable para los Estados que buscan una solución no comercial y eficaz en función de los costos, pero de vanguardia e integral. Se ha diseñado para dar cumplimiento a las normas internacionales de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Organización Internacional de Normalización (ISO), y sus soluciones se están poniendo en marcha en 24 países², además de haberse implementado en un total de 33 países. Como se detalla en el documento SCPF/38, las actividades de gestión de fronteras de la OIM, incluidas las relacionadas con el MIDAS (antiguamente denominado “Sistema de Identificación e Inscripción Personal”, o “PIRS”, por sus siglas en inglés) se conciben e implementan bajo la orientación de la División de Gestión de Inmigración y Fronteras de la OIM. Los proyectos del MIDAS se financian mediante contribuciones de los asociados para el desarrollo, el autofinanciamiento, o una combinación de ambas modalidades. En 2019, aproximadamente uno de cada cinco proyectos dirigidos por la Unidad de Soluciones en materia de Fronteras e Identidad de la División tenían un componente del MIDAS. La OIM también puede prestar asistencia en las actividades básicas de fortalecimiento institucional en complemento a otros sistemas vigentes de información sobre gestión de fronteras, si así lo prefiere y solicita el Estado Miembro concernido.

3. El MIDAS, que se concibió para cumplir con las normas más estrictas en materia de seguridad de los datos personales, permite a los Estados recabar, procesar, almacenar y analizar información sobre los viajeros y compartir esos datos en tiempo real a través de toda su red fronteriza nacional, así como con otras autoridades nacionales competentes que se dedican a la gestión de las fronteras (por ejemplo, los organismos aduaneros, sanitarios y fitosanitarios), según proceda. Ello les permite vigilar eficazmente a las personas que entran y salen del territorio nacional por vía terrestre, aérea y marítima. También sienta una sólida base estadística para los datos sobre migración y movilidad, apoyando así los procesos de planificación de políticas a efectos del establecimiento de prioridades nacionales y regionales ante la

¹ Meta 9.1: Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos. Meta 10.7: Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.

² A saber: Belice, Benin, Burkina Faso, Camboya, Chad, Congo, Djibouti, Ecuador, Gambia, Guinea, Haití, Islas Marshall, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Níger, Nigeria, Paraguay, República Democrática del Congo, Somalia, Sudán del Sur, Trinidad y Tabago, y Uganda.

movilidad y la migración transfronterizas, por ejemplo en las esferas del comercio o la salud. Los Estados ejercen un control absoluto y exclusivo sobre todos los datos registrados por el MIDAS. La OIM desarrolla y promueve la optimización de programas informáticos, imparte capacitación sobre el uso del sistema, y lo entrega finalmente a los Estados. Cabe señalar que la OIM no administra el MIDAS ni procesa los datos registrados por el sistema, ya que no tiene derecho a acceder a ellos ni a almacenarlos o compartirlos, entre otras cosas.

4. Además de hacer posible la realización de controles de inmigración más eficaces, los sistemas automatizados de información sobre gestión de fronteras como el MIDAS aportan otros beneficios, a saber: a) una mejora de los servicios a los beneficiarios o clientes; b) una mayor eficiencia y productividad; c) una gestión más eficaz del desempeño a través del seguimiento de los procesos y la presentación de informes; y d) un alcance más amplio para la adopción de enfoques conjuntos de lucha contra la delincuencia organizada transnacional, gracias a un intercambio reforzado de datos entre los organismos pertinentes y entre los países (si los Estados concernidos así lo deciden), con sujeción a las normas de privacidad pertinentes y a las leyes aplicables, y a condición de que dicho intercambio sea apropiado y esté justificado.

MIDAS: promoción de una gestión de fronteras eficaz

5. La OIM ayuda a los gobiernos a gestionar sus fronteras y a encontrar un equilibrio entre la necesidad de velar por la seguridad y los beneficios económicos que conlleva la facilitación de la migración, la actividad empresarial, el comercio y el turismo. En el marco de las Naciones Unidas, se han desarrollado otras soluciones informáticas para brindar asistencia a los Estados Miembros en el desempeño de sus funciones relacionadas con la gestión de fronteras. Ejemplos de ello son el Sistema Aduanero Automatizado para el Acceso, el Control y la Gestión (SIDUNEA) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), un sistema integrado de gestión aduanera para el comercio internacional y las operaciones de transporte; y el sistema *goTravel*³, una solución de software de la Oficina de las Naciones Unidas de Lucha contra el Terrorismo (OLCT) por la que se implementa todo el proceso de obtención de información anticipada sobre los pasajeros. La Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) también cuenta con soluciones específicas, que ya son interoperables con el MIDAS. Todas contribuyen a los esfuerzos de los Estados interesados en abordar la gestión de fronteras desde un enfoque más completo, integrado y colaborativo que se base en principios bien establecidos.

6. Todas las actividades relacionadas con el MIDAS revisten la forma de asociaciones con gobiernos para determinar las necesidades y esferas prioritarias, y configurar e implementar intervenciones. En el marco del proceso de elaboración y puesta en marcha de proyectos del MIDAS, la OIM examina los posibles problemas de derechos humanos, de conformidad con los procesos de diligencia debida en materia de derechos humanos de las Naciones Unidas. La implementación común de proyectos en el marco del MIDAS comprende los elementos expuestos en el gráfico 1 que figura a continuación.

³ <https://www.un.org/cttravel/goTravel>.

Gráfico 1. Elementos comunes para la implementación de proyectos en el marco del MIDAS



7. En los países que recurren continuamente a la identificación de viajeros y a la evaluación de riesgos durante toda la travesía de un viajero, el análisis de toda la información pertinente puede contribuir a fundamentar las decisiones de permitir o no permitir el comienzo o la continuación de los viajes transfronterizos. El MIDAS ayuda a los Estados a reducir los riesgos para la seguridad mediante la verificación automática de todos los datos de entrada y salida registrados en las listas de alerta nacionales y de la INTERPOL⁴. Gracias a estas funciones del MIDAS, los Estados pueden asegurarse de que las personas que intentan cruzar la frontera no supongan una amenaza para la seguridad nacional o internacional, además de proteger a las personas en situación de vulnerabilidad, por ejemplo mediante la localización de menores y adultos desaparecidos. La OIM también está promoviendo el análisis de un mayor volumen de conjuntos de datos anonimizados, mediante la elaboración de un módulo de análisis de datos del MIDAS, cuya gestión es asumida por los gobiernos, con la finalidad de optimizar la visualización de datos a efectos del análisis y la gestión de riesgos.

8. El MIDAS permite actualmente a los Estados generar diferentes informes en función del tipo de datos requeridos sobre los viajeros, como el país de origen, la edad, el sexo, el propósito del viaje, la presencia de su nombre en una lista de alerta o la superación del periodo de estancia autorizado en su visado. El procesamiento y el análisis de los datos recabados permitirá tener un panorama más claro de la dinámica y de los patrones migratorios de un país. En combinación con otros tipos de datos administrativos, los datos obtenidos en las fronteras a través del MIDAS son de primordial importancia para la formulación de políticas, no solo en el ámbito de la migración, sino también en el del turismo, el empleo, el comercio, la salud y la inversión, entre muchos otros.

9. Además, y como lo ha puesto de manifiesto la pandemia mundial de la COVID-19, el uso del MIDAS para cerciorarse de que el nombre de un viajero no figura en alguna lista nacional de alerta sanitaria puede ser un medio eficaz para contener un brote sin tener que restringir categóricamente todo viaje transfronterizo. En este contexto, la OIM ha elaborado un módulo de salud del MIDAS, que permite recabar información sanitaria en los puntos de entrada, ofreciendo así una oportunidad para digitalizar toda la información sobre los pasajeros y apoyar a los gobiernos en sus labores de remisión, seguimiento y rastreo de viajeros⁵.

⁴ En particular las bases de datos de la INTERPOL sobre documentos de viaje robados y perdidos y sobre documentos de viaje asociados a notificaciones.

⁵ El módulo de salud del MIDAS se está implementando en el marco de un proyecto piloto en Jordania.

10. El MIDAS promueve la plena responsabilización de los gobiernos y la sostenibilidad a largo plazo, ofreciendo paquetes complementarios de fomento de capacidades, que van desde la capacitación de los usuarios del MIDAS y la instalación de las herramientas informáticas hasta la gestión y protección de datos, pasando por el análisis de datos y la evaluación de riesgos, y la capacitación en materia de inspección de documentos de viaje. En aras de la transparencia, la OIM ofrece a los Estados la posibilidad de tener pleno acceso al código fuente del MIDAS. Asimismo, a fin de garantizar un mayor grado de sostenibilidad, coherencia y eficiencia para los Estados que así lo soliciten, el MIDAS puede conectarse a otros sistemas de información sobre gestión de fronteras vigentes en el país a fin de posibilitar la recopilación y el intercambio de datos en tiempo real entre los diferentes pasos fronterizos, contribuyendo así a reforzar la gestión de datos consolidados que sirvan de base para la formulación de políticas.

Alcance y prioridades para el futuro

11. El MIDAS ha pasado de ser un simple sistema de información sobre gestión de fronteras a consolidarse como un sistema más desarrollado capaz de expedir visados e imprimir etiquetas de visado, recibir y procesar información anticipada sobre los pasajeros a partir de lotes de datos, efectuar reconocimientos faciales, controlar a los viajeros mediante la verificación de las bases de datos nacionales de identificación, expedir y prorrogar los permisos de residencia y los visados, y conectarse al sistema de visados electrónicos y al módulo de registro de extranjeros del MIDAS, este último elaborado a efectos de la regularización de migrantes. En 2019, las autoridades nacionales de inmigración de los Estados Miembros concernidos utilizaron kits móviles y vehículos dotados de equipos del MIDAS para registrar a los viajeros y los migrantes incluso en los lugares más difíciles y recónditos que carecen de infraestructuras fronterizas físicas.

12. Estos avances son el resultado de una labor de innovación constante, la aplicación de controles de calidad, el cumplimiento de las normas internacionales y la introducción de mejoras en la funcionalidad del sistema en respuesta a las demandas de los usuarios, bajo la supervisión de la División de Gestión de Inmigración y Fronteras de la OIM. Gracias a la gestión centralizada del MIDAS, las innovaciones requeridas en un país pueden replicarse en distintos entornos; además, pueden realizarse economías de escala, en particular gracias a las enseñanzas extraídas.

13. En términos generales, la pericia adquirida a través del MIDAS respecto del uso responsable de la biometría en el contexto de la gestión de fronteras, sumada a la Visión Estratégica de la OIM para 2019-2023, especialmente el pilar relativo a la movilidad, no ha hecho más que reforzar la función de la OIM como líder en materia de innovación y como asociado fiable en el uso de tecnologías digitales para establecer y verificar las identidades, y facilitar el acceso a los servicios de inmigración y otros servicios conexos, sin dejar de velar por los derechos de los migrantes a la privacidad y a la seguridad de los datos.

14. El crecimiento sostenido del MIDAS requiere el establecimiento nuevas prioridades en tres esferas distintas, a saber: asociaciones, consolidación e innovación, tanto en términos de enfoque como de modelo operativo.

15. **Asociaciones.** La OIM viene estudiando opciones de conectividad con herramientas ya existentes de las Naciones Unidas destinadas a reforzar la eficiencia de procedimientos más amplios de gestión de fronteras. En julio de 2019, la OIM y la UNCTAD firmaron un memorando de entendimiento con miras a promover la interoperabilidad con su sistema SIDUNEA, un sistema integrado de gestión aduanera para el comercio internacional y las operaciones de transporte. Ello con objeto de brindar a los Estados Miembros una nueva solución para el intercambio de datos que permita el uso combinado de las propuestas de gestión de aduanas y de fronteras de las respectivas organizaciones.

16. Sobre la base de su vasta experiencia en la puesta en marcha de sistemas informáticos complejos como el MIDAS, la OIM también está colaborando con la OLCT a fin de encontrar la mejor manera en que el MIDAS, como receptor de datos sobre pasajeros, pueda apoyar las labores del programa *goTravel*. La decisión de vincular o no ambos sistemas incumbe a cada Estado Miembro.

17. **Consolidación.** Una de las principales prioridades de la OIM es afianzar la capacidad de los Estados Miembros para asumir y maximizar el uso adecuado y responsable del MIDAS. Ello supone la necesidad de crear una plataforma tecnológica que promueva la labor relativa a los marcos normativo, jurídico, operativo y administrativo que sirven de base para reforzar la gestión de fronteras. El objetivo declarado es impulsar programas complejos y de largo aliento en el ámbito la creación de capacidades para la gestión de la migración. Ello podría comprender la prestación de asesoramiento técnico comercialmente neutro, actividades de fortalecimiento institucional y asistencia técnica en esferas tales como el registro civil; el fortalecimiento de la integridad y seguridad de la documentación básica; la gestión de licitaciones para la adquisición de documentos de viaje; o la evaluación de las prácticas nacionales de gestión de la identidad de los viajeros. En este contexto, el MIDAS puede brindar apoyo técnico para las labores efectuadas en el ámbito de la identidad jurídica, y será primordial para la puesta en marcha de la próxima estrategia institucional de la OIM sobre la identidad jurídica, por ejemplo, a través de los proyectos piloto en curso por los que se apoyan las tareas de registro consular para la inscripción y verificación de la identidad.

18. **Innovación (enfoque).** Como se documenta *supra*, la OIM no ha dejado de innovar en los referente a la aplicación de la plataforma del MIDAS. Ante la importancia de encontrar un equilibrio entre la facilitación de la migración y la seguridad sin dejar de velar por la protección de las personas en situación de vulnerabilidad y de los datos personales, y consciente del llamamiento en favor de una integración regional reforzada en muchas partes del mundo, la OIM está tratando de consolidar el aspecto de la facilitación mediante la promoción de protocolos de libre circulación. Actualmente, la Organización está llevando a cabo una iniciativa, con el apoyo del Mercado Común para África Oriental y Meridional (COMESA), cuyo objetivo es permitir que los comerciantes transfronterizos reciban las autorizaciones de viaje en sus teléfonos móviles. Si el proyecto piloto rinde sus frutos, la siguiente prioridad será reproducirlo en otras partes de África o en las comunidades económicas regionales interesadas.

19. **Innovación (modelo operativo).** La naturaleza de la labor de la OIM basada en la asignación de gastos a proyectos suele a veces limitar el alcance del apoyo que brinda a los Estados Miembros. Por ello, la Organización está estudiando diversas formas de poner el MIDAS a disposición de los Estados Miembros interesados, ya sea a través de asociaciones público-privadas o facilitando el acceso a un financiamiento reembolsable similar al que ofrecen las instituciones financieras internacionales. Ello le permitiría prestar un mejor servicio a los Estados Miembros que estén interesados en las soluciones del MIDAS, sobre la base de un modelo de recuperación de gastos, con la ventaja añadida de que se reforzaría la plena responsabilización de los Estados respecto del sistema.

20. De cara al futuro, la OIM continuará ofreciendo asesoramiento y conocimientos especializados neutros e independientes a sus Estados Miembros en materia de gestión de fronteras. El intercambio de esos conocimientos especializados podría promoverse y maximizarse mediante la creación de un grupo de trabajo técnico oficioso y voluntario sobre gestión de fronteras. Dicho grupo podría estar integrado por expertos de los Estados Miembros interesados y de los organismos de las Naciones Unidas concernidos, y contar con apoyo de secretaría de la OIM. Este grupo complementaría la labor de otros grupos de trabajo internacionales que se dedican a aspectos particulares o regionales en el ámbito de la gestión de fronteras y de la identidad. Asimismo, podría ser un foro útil en el que los Estados y las organizaciones ayuden a otros en el intercambio de prácticas óptimas y la coordinación de medidas para hacer frente a nuevos desafíos, como la reapertura cautelosa de las fronteras en la estela de una pandemia.