

**EL ROL DE LA TECNOLOGÍA EN LA GOBERNANZA MIGRATORIA:
ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES EXPRESIONES EN ESTADOS UNIDOS**

*THE IMPACT OF TECHNOLOGY ON MIGRATORY GOVERNANCE:
ANALYSIS OF THE MAIN EXPRESSIONS IN THE UNITED STATES*

Lic. Clara Ralo Venditti¹

(Fecha de recepción: 16/06/2024 - Fecha de Aceptación: 27/06/2024)

RESUMEN

La gobernanza migratoria paulatinamente se convierte en un asunto de mayor relevancia cuando se analiza al Sistema Internacional. Dentro de ella interfieren diversos procesos y actores, lo que la convierte en un proceso complejo de examinar. La tecnología aplicada al control migratorio se convierte en uno de los asuntos de mayor relevancia cuando se investigan las principales estrategias que llevan a cabo los principales receptores de esos flujos migratorios.

En este escenario, Estados Unidos se posiciona como un proveedor de conocimientos, tecnología y recursos aplicados a desestimar o ralentizar la llegada de personas a su frontera sur. Es por ello que a lo largo del trabajo se investiga acerca de la importancia y el desarrollo de estas tecnologías. El principal resultado fue que este desarrollo se hace bajo la sensación de constante amenaza y no tiene correlación con los números de ingresos al país.

Palabras clave: riesgo, amenaza, migración.

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales y Gobernanza Global. Facultad de Estudios Internacionales, Universidad de Congreso. Mendoza, Argentina. Contacto: raloc@profesores.ucongreso.edu.ar

ABSTRACT

Migratory governance is gradually becoming a more relevant issue in the analysis of the international system. Within it, various processes and actors interfere, which makes it a complex process to analyze. Technology applied to migration control becomes one of the most relevant issues when investigating the main strategies carried out by the main receiving countries of these migratory flows.

Under this scenario, the United States is positioned as a provider of knowledge, technology and resources applied to reject or slow down the arrival of people at its southern border. For this reason, the importance and development of these technologies was explored throughout the study. The main result was that these actions are implemented out of a sense of constant threat and have no correspondence with the number of people entering the country.

Key words: risk, threat, migration.

Introducción

Las migraciones internacionales son un fenómeno que cada vez toma más trascendencia cuando se habla de los desafíos que enfrenta el Sistema Internacional. Tanto es así que, desde el fin de la Guerra Fría, se desarrollaron diferentes posturas que hablan de ella como uno de los tantos problemas que hacen a la inseguridad internacional. Este tipo de estudios enuncian que, por su magnitud, se puede convertir en una amenaza para los Estados y que estos deben tomar medidas para evitarla o al menos reprimirla.

Es en este contexto en el que aparecen diferentes políticas con el fin de restringir los flujos migratorios que se dirigen hacia determinado Estado para desarrollar su vida en él. Usualmente, se los clasifica según su categoría migratoria, a saber, legal si es que cumple con todos los requisitos tanto administrativos como políticos. En cambio, si falla en cumplir con alguno de ellos, inmediatamente queda clasificado como ilegal. Cuando en realidad si se atañe puramente al incumplimiento administrativo, la clasificación es regular o irregular.

El nombre con el cual se referencian a los migrantes es mucho más importante de lo que parece. En primer lugar, indica cuáles serán las políticas y discursos que se van a aplicar sobre su trayecto migratorio. Es decir, si va a ser bienvenido y se le van a facilitar los trámites para el ingreso o si va a tener que hacerlo en condiciones de irregularidad y se le van a entorpecer los procesos administrativos.

Esto impacta directamente en la elección de rutas migratorias, ya que, en aquellos casos donde los migrantes son irregulares, se deben modificar varias de las elecciones de viaje con tal de llegar al lugar de destino. Lo que implica que se enfrenten a múltiples riesgos mientras buscan nuevos ingresos y se encuentren con varios desafíos antes de atravesar la frontera que los separa. Desafíos que van mucho más allá de sellar un



pasaporte y que muchas veces implican desembolsos de grandes sumas de dinero y estar constantemente bajo situaciones que ponen en riesgo sus vidas.

Ahora bien, para evitar la llegada de estos individuos a los países de origen, se despliegan múltiples estrategias de control tecnológico con el fin de restringir o al menos ralentizar la llegada hacia destino. Estos mecanismos constituyen la base sobre la que se debe entender a la clasificación de migrante regular o irregular, ya que controlan (o intentan) con el fin de individualizar los flujos migratorios y decidir quiénes pasan.

Es por ello que, el objetivo principal de este trabajo fue investigar la importancia y el desarrollo de tecnologías que utiliza Estados Unidos en relación con el control sobre sus flujos migratorios. Para ello el artículo hace una revisión teórica de la importancia de la tecnología aplicada a la gobernanza migratoria, para luego analizar las estrategias que Estados Unidos ha desarrollado en esta materia.

Metodología

Para realizar esta investigación, se utilizó el método hipotético-deductivo. Las técnicas utilizadas fueron el análisis documental y el análisis exploratorio de datos de gobierno. Las fuentes utilizadas fueron escritas.

La importancia de la tecnología en la gobernanza migratoria

La tecnología aplicada a las migraciones es una invención relativamente reciente en la historia de la humanidad. Básicamente, consiste en bases de datos que contienen información básica de cientos de personas como su nombre, identificación, género y antecedentes penales. Estos se obtienen a través de procedimientos biométricos que son “(...) proceso que identifica o reconoce características humanas mediante el escaneo de sus rasgos físicos o de comportamiento (...)” (Innovatrics, 2021). Además, se desarrollan dispositivos de alta calidad para controlar fronteras y espacios migratorios. Estos tienen el fin de evitar el ingreso y tráfico de bienes y servicios.

Sin lugar a dudas, estas fuentes de información no serían importantes si no se presentaran dos escenarios. En primer lugar, estar inmersos en una sociedad de riesgo en la que se anticipan las respuestas antes de que sucedan los fenómenos. Lo que genera como consecuencia la multiplicidad de causantes de inseguridad en los países. En segundo lugar, en esta configuración de amenazas multicausales, la migración irregular se constituye como una de ellas, generando la movilización de grandes cantidades de recursos materiales y humanos para prevenir sus posibles daños.

Teorías como la de Securitización de las Migraciones, hacen referencia a que la utilización de este tipo de datos forma parte de toda la estrategia de *Will to Master* que los distintos Estados efectúan por sobre los migrantes que desean entrar a sus países (Bigo, 2002). Desde esta perspectiva, el Es-

tado al tener la potestad de controlar todo lo que sucede dentro de sus fronteras, utiliza a sus agencias con el fin de desestimar o retrasar la llegada de migrantes. Todo esto con el fin de evitar posibles riesgos, entendiendo que una amenaza es “(...) un evento o condición que requiere la movilización de agencias gubernamentales (...)” (Huysmans, 2006, p. 6).

Es decir, la utilización de nuevas tecnologías para el control se aplica con el fin de que posiblemente pueda ocurrir un daño, entonces como Estado se lo debe neutralizar antes porque no se quieren sufrir las consecuencias. Bajo esta óptica, el migrante es un daño a los valores de un Estado y por ello se tienen que movilizar para evitar su llegada.

Se entiende que para esto se desarrollan tecnologías de control, pero autores como Bigo (2002), discuten esa idea cuando dicen que “(...) la securitización del migrante es el resultado y no la causa del desarrollo de tecnologías de vigilancia y control (...)” (p.73). Es que, según la lógica del autor, una vez finalizado el conflicto Este-Oeste, se designaron nuevas amenazas debido a que era perjudicial desarmar toda la maquinaria estatal en pos del escenario posconflicto. Entonces, en ese momento se crean otras amenazas en donde los Estados no solo se combatían entre sí, sino que también lo hacían contra fenómenos como los flujos migratorios. Es consecuencia de esto el desarrollo de bases conjuntas de datos y de desarrollos cada vez más complejos de tecnologías para el control.

Con estas tecnologías se crean campos de seguridad, es decir, espacios donde intervienen diferentes actores estatales e internacionales y donde se *cercan* las amenazas (Bigo, 2000). Estas *zonas de confín* permiten individualizar los riesgos a través de la utilización de tecnologías de avanzada, lo que implica que únicamente basta con su utilización para determinar quienes ingresan de quienes no (Campesi, 2012). Una de las características es que no necesariamente

deben estar dentro de un Estado, sino que pueden traspasar fronteras y llegar mucho más allá de los límites convencionales.

Ahora bien, para determinar la extensión de las zonas de confín en las que se utilizan estos dispositivos biométricos, se debe entender a la migración en términos de poder. Sobre todo, en la potestad de designar las amenazas y movilizar agencias en pos de ello. Dentro de la gobernanza migratoria, intervienen una multiplicidad de actores que comparten información sobre estos migrantes irregulares, lo que lo hace un fenómeno transnacional.

Lo que sucede es que muchas veces se movilizan agencias con cientos de personas y recursos para amenazas que, en la práctica, no son tan contundentes. La tecnología juega un rol fundamental en prevenir esas amenazas para que las respuestas sean cada vez más tempranas, lo que convierte a una crisis migratoria en un escenario de normalidad, ya que nunca se acaba.

La gobernanza migratoria de Estados Unidos: el fomento a la utilización de tecnología y sus efectos reales

El continente americano, sobre todo el trayecto que une Sudamérica con la frontera sur de Estados Unidos es uno de los espacios más propicios para llevar a cabo este tipo de controles. Esto se debe a que es un escenario en el que se generan olas migratorias debido a las malas condiciones de vida, la porosidad de las fronteras y la falta de presencia del Estado. Esto genera que distintos actores, llámese Organizaciones Internacionales, No Gubernamentales y Estados, intervengan para lograr que sean *flujos controlados*. En resumen, se lo considera como una gran *zona de confín*, donde el fin es la frontera sur de Norteamérica.

Estados Unidos, como uno de los principales receptores de individuos a nivel mundial, se ha posicionado como un líder en el control biométrico y la individualización de riesgos. Es a partir del *Immigration Act*

de 1990 donde se exigen controles biométricos para personas mayores de 14 años, junto con la creación de distintas categorías migratorias y la implementación de la *Green Card* (Congress.gov, 1990). Luego, en 1996, el *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* aumenta el interés en estos dispositivos tecnológicos y los orienta en pos de un objetivo común: la migración irregular (Congress.gov, 1996).

En línea con esto, en el año 2000, *Immigration and Naturalization Service Data Management Act*, aparece como la primera ley que apunta a la profesionalización de la tecnología de control. Es más, apunta a controlar los ingresos y egresos del país y de esa manera poder diseñar políticas más restrictivas para los flujos de personas (Congress.gov, 2000).

En el escenario post 11 S, aumentaron los controles y la tecnología empleada de la misma manera que con los casos anteriormente mencionados. Leyes como el *Patriot Act* o *Homeland Security Act* complejizaron aún más el sistema de información, creando nuevas agencias responsables de este. Esto implicó que se siguiera aumentando la inversión y desarrollo de nuevas maneras de fortalecer la seguridad interna y proteger la frontera sur.

No obstante, la distinción fue que, a partir de esa fecha, el migrante irregular equivalía a un posible terrorista y eso requería un tratamiento distinto. Además, esto se complementó en el fortalecimiento de la cooperación con otros aliados regionales.

La cooperación con socios estratégicos, se materializó en iniciativas como la *Central America Regional Security Initiative* (2009) y la *U.S. Strategy for Engagement in Central America* (2014). Sin dudas, la que más resalta en este asunto, es *United States Strategies for Addressing the Root Causes of Irregular Migration and for Collaboratively Managing Migration in the Region* de 2021. Fue una de las primeras medidas tomadas por la Administración Biden con el afán de reducir la *crisis migratoria* que tenía en su frontera sur.

En la misma se señala que la región de Centroamérica y el Caribe tiene países expulsores de migrantes como Nicaragua, Haití o Cuba, y países que son parte del trayecto migratorio como Panamá, Costa Rica y México. Sobre esta base, busca gestionar de manera *inteligente* la migración en la región con el fin de evitar que los migrantes salgan de sus países, reducir los riesgos que produce la llegada de grandes afluentes de personas y coordinar una iniciativa regional de la migración, a través del trabajo en conjunto y la adhesión de organizaciones internacionales y no gubernamentales en esta tarea (Federal Register, 2021).

Cuando se refiere al trabajo en conjunto, una de las principales expresiones es el tráfico de información biométrica para poder desarrollar los límites de la *zona de confín*. Es que, de esa manera, siendo consciente de la información personal de quienes buscan llegar a la frontera sur, es mucho más sencillo lograr individualizar los riesgos y prever nuevos cursos de acción. En esta cooperación, intervienen múltiples actores que determinan el tipo de migrante, la ruta que va a realizar y cómo va a cooperar. Uno de sus principales efectos es que la gestión migratoria pasa a ser transnacional y multisectorial.

Ahora bien, para poder evidenciar que no importa el tamaño del flujo migratorio sino la inversión que se hace, la siguiente tabla muestra la evolución del presupuesto que Estados Unidos invirtió en las tres principales agencias que gestionan la migración. Estas son *Immigration and Customs Enforcement*, *US Customs and Border Protection* y *US Citizenship and Immigration Services*. El período seleccionado es 2016- 2022, ya que coincide con tres sucesos: los picos migratorios más altos de la historia del país, la restricción por COVID y la etapa anterior al lanzamiento de la iniciativa regional mencionada.

Año	Total	Presupuesto
2016	178.700.000	23.850.569
2017	181.100.000	24.189.453
2018	186.200.000	28.771.840
2019	186.200.000	30.226.473
2020	86.100.000	34.999.399
2021	35.300.000	32.705.222
2022	96.800.000	29.421.520

Fuente: Elaboración propia a partir de DHS (2023) y Office of the Chief Financial Officer (2016a, 2016b, 2017, 2019a, 2019b, 2020, 2021)

Al observar las cifras, es evidente que no existe correlación entre la magnitud del fenómeno migratorio y el presupuesto que se deriva. Si se comparan los ingresos del período 2016- 2019, sobrepasan ampliamente los de años posteriores. No obstante, la cantidad de dinero destinada en el período 2020- 2022, es más que en el pasado reciente y se cuentan con más recursos para menos *amenazas*.

En el período mencionado, el objetivo que se mantuvo fue la necesidad de proteger el sistema de ciberseguridad del país, a través del fortalecimiento de las agencias responsables con el fin de poder responder rápidamente ante nuevas situaciones de riesgo. Además, se mantiene como fin fortalecer y asegurar la frontera sur bajo el presupuesto de que, de lo contrario, van a ingresar bienes, servicios y personas que lastiman al país (DHS, 2016, 2018 y 2020).

Esto implicó una estrategia que privilegia la cooperación con México y América Central en seguridad fronteriza, así como el perfeccionamiento del sistema *Biometric Facial Comparison Technology* (BFCT). El último consiste en un desarrollo tecnológico que escanea los rostros de las personas que buscan entrar a Estados Unidos por los puertos de entrada autorizados. Luego, compara los parámetros con bases de datos preestablecidas para determinar si la persona es o no una amenaza (U.S. Customs and Border Protection, 2024). Esto es un ejemplo claro de individualización de los riesgos, ya que se constatan diferentes bases de datos con el fin de mantener la seguridad dentro del país.

CONCLUSIONES

Este trabajo intentó conceptualizar el rol que la tecnología tiene en la gobernanza migratoria. El fin planteado fue resaltar de manera breve la importancia que adquirieron los nuevos dispositivos de control migratorio en el contexto de la gobernanza migratoria que ejerce Estados Unidos.

Como se observó, el fin de la guerra fría fue trascendental al momento de establecer nuevas tecnologías dentro de la gestión migratoria. Ocasionalmente, luego que se terminara el conflicto Este-Oeste, se iniciaron los primeros programas y este asunto fue creciendo gradualmente de forma problemática. Esto se relaciona con el rol que adquirieron las agencias en el escenario posconflicto porque era sumamente complicado desarmar departamentos y recursos una vez que finalizó la guerra fría.

Más allá de sus orígenes, la tecnología facilita la creación de zonas de confín ya que no es necesario contar con fronteras físicas para tomar la información de quienes entran y salen de un país, sino que se necesitan tan solo fuentes de datos unificadas para conocer los flujos migratorios de regiones enteras que se encuentran en la actualidad. Esto a su vez favorece la anticipación de las estrategias ante la crisis.

Además, prevé la posibilidad de individualizar los riesgos, al distinguir con datos biométricos los diferentes tipos de migraciones. Esto a su vez facilita la posibilidad de categorizar y excluir a quienes son sujetos indeseados en el territorio y mantener el control sobre quienes ingresan y de qué manera lo hacen. El ejemplo de *Biometric Facial Comparison Technology* ofrece una explicación clara acerca del fenómeno y cómo este es utilizado para individualizar riesgos.

Igualmente, si no existe cooperación con otros actores, la utilización de herramientas digitales y tecnológicas sería incompleta. Para realmente crear una zona de confín y poder anticipar los afluentes de personas consideradas un daño para la seguridad de un país, es necesario que intervengan otros actores. La tecnología y la cooperación son dependientes entre sí y garantizan la efectividad en la gobernanza migratoria. Esto se evidencia en el enfoque cooperativista que se observa desde Estados Unidos hacia la región.

Cabe aclarar que este tipo de cooperación se inserta en un esquema donde la gestión migratoria es vista en términos de poder. Lejos de asimilarse a una visión humanitarista positiva, en este caso la gobernanza migratoria lo que busca es desestimar la llegada de personas. Y es en este contexto en el que Estados Unidos se posiciona como líder, al tener las estrategias discursivas, los recursos y sobre todo el *know how* de la cuestión.

Ahora bien, como se vio anteriormente, la movilización de recursos para profundizar las nuevas tecnologías no tiene correlación con el tamaño de llegada de personas. La Tabla 1 ilustra esa situación al demostrar que se destinó la misma cantidad de recursos en etapas donde la reducción de migraciones hacia el país tenía una caída del doble de personas. Esto demuestra que no importa la magnitud real de la amenaza sino lo que los Estados hacen con ella y en esto, la tecnología juega un rol determinante.

BIBLIOGRAFÍA

- Bigo, D. (2000). When Two Become One: Internal and external securitisations in Europe. En M. Kelstrup y M. Williams (Editores), *International Relations Theory and the Politics of European Integration*. Routledge. Obtenido de: <https://doi.org/10.4324/9780203187807>
- Bigo, D. (2002). Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives*, 27(1), 63–92.
- Campesi, G. (2012). Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea. *Revista Crítica Penal Y Poder*, 2, 166–186. Obtenido de: <http://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/viewFile/3657/6724>
- Congress.gov (1990). Immigration Act of 1990. Obtenido de: <https://www.congress.gov/bill/101st-congress/senate-bill/358/text>
- (1996). Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act. Obtenido de: <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/house-bill/2202>
- (2000). Immigration and Naturalization Service Data Management. Obtenido de: <https://www.congress.gov/bill/106th-congress/senate-bill/2599/text>
- DHS (2016). Annual Performance Report. Obtenido de: <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/DHS%20FY%202016-2018%20APR.pdf>
- (2020). Annual Performance Report: FY 2019– 2021. Obtenido de: https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/dhs_fy_2019-2021_apr_final.pdf
- (2022). Annual Performance Report: Fiscal Years 2020– 2022. Obtenido de: https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/dhs_fy_2020-2022_apr.pdf
- (2023) Yearbook of Immigration Statistics 2022. Obtenido de: <https://www.dhs.gov/ohss/topics/immigration/yearbook/2022>
- Federal Register (2021). Executive Order 14010: Creating a Comprehensive Regional Framework to Address the Causes of Migration, To Manage Migration Throughout North and Central America, and to Provide Safe and Orderly Processing of Asylum Seekers at the United States Border. Vol. 86, Núm. 23. Obtenido de: <https://www.federalregister.gov/documents/2021/02/05/2021-02561/creating-a-comprehensive-regional-framework-to-address-the-causes-of-migration-to-manage-migration>
- Huysmans, J. (2006). *The politics of insecurity: fear, migration, and asylum in the EU*. London; New York: Routledge.
- Innovatrics (2021). Datos biométricos. Recuperado el 16 de junio de 2024 de Innovatrics website. Obtenido de <https://www.innovatrics.com/glosario/es/datos-biometricos>

Office of the Chief Financial Officer (2016a). Department of Homeland Security: Budget-in-Brief Fiscal Year 2016. Obtenido de: https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/FY_2016_DHS_Budget_in_Brief.pdf

----- (2016b). Department of Homeland Security: Budget-in-Brief Fiscal Year 2017. Obtenido de: https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/FY2017_BIB-MASTER.pdf

----- (2017). Department of Homeland Security: Budget-in-Brief Fiscal Year 2018. Obtenido de: <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/DHS%20FY18%20BIB%20Final.pdf>

----- (2019a). Department of Homeland Security: Budget-in-Brief Fiscal Year 2019. Obtenido de: <https://www.dhs.gov/publication/fy-2019-budget-brief>

----- (2019b). Department of Homeland Security: Budget-in-Brief Fiscal Year 2020. Obtenido de: <https://www.dhs.gov/publication/fy-2020-budget-brief>

----- (2020). Department of Homeland Security: Budget-in-Brief Fiscal Year 2021. Obtenido de: <https://www.dhs.gov/publication/fy-2021-budget-brief>

----- (2021). Department of Homeland Security: Budget-in-Brief Fiscal Year 2022. Obtenido de: <https://www.dhs.gov/publication/fy-2022-budget-brief>

U.S. Customs and Border Protection. (2024). Biometrics. Obtenido de U.S. Customs and Border Protection website: <https://www.cbp.gov/travel/biometrics>