
3. Seguridad: el componente ineludible de la política de visados

Nicolás de Pedro

Las políticas sobre visados están inextricable y transversalmente unidas a cuestiones relacionadas con la seguridad. En el contexto de la globalización y con una interdependencia creciente, la distinción entre seguridad interior y exterior de un Estado es cada vez más difusa. No obstante, las políticas de visados facilitan un cierto mantenimiento de un enfoque territorial de los riesgos y las amenazas. Para los estados, los visados son un instrumento para una gestión ordenada de la movilidad internacional y son, por ello, cruciales en la prevención de flujos migratorios irregulares o en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo.

La supresión de las fronteras intraeuropeas y la creación de un área de seguridad unitaria (el espacio Schengen) han reforzado el componente de seguridad de las políticas de visados de la UE. Las normas y los instrumentos del acervo Schengen son comunes, pero la gestión de los visados es aún nacional. Mayor estandarización en los procedimientos de expedición y un intercambio de información más ágil son aún los retos pendientes para el modelo Schengen desde la óptica de la seguridad.

Aspectos generales y debates recientes

La concesión de un visado es el acto administrativo mediante el cual un Estado permite el ingreso de forma temporal o permanente en su territorio a nacionales de terceros países con los que no mantiene acuerdos de exención de este requisito. Son un mecanismo básico para la gestión de la movilidad internacional. Para los estados, y más en un contexto dominado por la agenda de seguridad, son un instrumento fundamental para el control de los flujos migratorios y la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo.

El proceso del visado puede dividirse en dos fases principales: el trámite consular en origen y el acceso en la frontera de entrada. En ambas fases, determinados criterios de seguridad pueden suponer o bien una denegación de emisión del visado o bien un rechazo en frontera del receptor de un visado. Durante el trámite consular, se verifica la buena fe del solicitante. Es decir, se confirma que es quien dice ser y que los motivos e intenciones de su viaje son legítimos y los que indica en su solicitud. La fortaleza de esta fase del proceso está relacionada con la validez, calidad y fiabilidad de la documentación aportada por el solicitante, que dependen del Estado del cual tiene la ciudadanía, y con la capacidad de la oficina consular para verificarlas. Los estados europeos pueden, por ejemplo, exigir determinadas garantías a terceros países, pero en contextos en los que existan altas tasas de corrupción o ineficacia administrativa y es sabido que mediante sobornos es posible obtener documentación legal válida con datos falsos, los niveles de incertidumbre serán siempre altos. Por otro lado, la capacidad consular está determinada por el número de personal, su formación, su integridad y el nivel de fiscalización del propio proceso de expedición. Estas variables condicionan su capacidad para gestionar adecuadamente, en el caso español, un número creciente de solicitudes. La decisión final depende del cumplimiento de una serie de requisitos relacionados con el tipo de visado, así como con el grado de confianza que genera el solicitante. En el caso particular de los visados Schengen, y como se verá detalladamente más abajo, un primer paso es la consulta del Sistema de Información de Schengen (*Schengen Information System*) por parte de los funcionarios consulares para verificar que el solicitante no figura en esta base de datos elaborada por los respectivos servicios policiales y de inteligencia nacionales y que incluye a extranjeros a los que uno o varios Estados Miembros consideran que, por razones de seguridad, no se les debe permitir la entrada o la estancia en el territorio europeo.

Durante el control fronterizo en el puerto de entrada, la seguridad prima sobre otras consideraciones y el Estado se reserva la potestad de negar la admisión. La resolución del trámite depende de la validez de los documentos que porta el viajero, la confiabilidad que genera y la solvencia a la hora de proceder a su identificación y autenticación. En el ámbito mundial, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), agencia del sistema de Naciones Unidas, es la fuente principal de estándares para los pasaportes y los visados. Unas pautas comúnmente aceptadas sobre su emisión elevan la fiabilidad de los pasaportes que son la herramienta que permite a

un Estado la identificación de un extranjero¹. Crecientemente implantados, los documentos de lectura mecánica permiten una lectura más rápida y una verificación por parte de una máquina de los dígitos de control incluidos. La inclusión de datos numéricos no visibles en los pasaportes electrónicos aumenta los niveles de seguridad. Teniendo en cuenta el crecimiento imparable del número de viajeros internacionales, los documentos de lectura mecánica y la inserción de dispositivos electrónicos en los pasaportes pueden contribuir, si se hace buen uso de ellos, a la reducción de los problemas derivados de las aglomeraciones sin renunciar a mantener, o incluso incrementar, los niveles de fiabilidad en los controles de acceso. Asimismo, la implantación de los sistemas de Información Avanzada de Pasajeros (API, por sus siglas en inglés) permite a los funcionarios de fronteras procesar información sobre los pasajeros antes de la llegada del vuelo, lo que ofrece un mayor margen de tiempo y mayores garantías frente a posibles fraudes.

Por otro lado, la incorporación de datos biométricos (características físicas o biológicas de un individuo) tanto en los pasaportes como en los visados es una práctica cada vez más frecuente que facilita y automatiza la identificación y la autenticación y, en consecuencia, dificulta el fraude, así como la falsificación documental. Cualquier característica humana física o biológica mensurable puede ser utilizada como un indicador biométrico. Entre ellos pueden citarse desde los más extendidos, como la huella dactilar o la geometría facial, hasta otros más novedosos (y polémicos) como el ADN, el termograma de venas del rostro y las manos o la composición química del olor corporal. De igual forma, se están desarrollando técnicas para medir características biométricas dinámicas o de comportamiento como el patrón de voz, la dinámica de tecleo o la cadencia del paso (Grupo Atenea, 2011). Todas ellas con el fin último de mejorar la identificación (quién es alguien) y la autenticación (alguien es quien dice ser) de personas de manera automática. Las técnicas biométricas ofrecen un mayor grado de fiabilidad, no dependen exclusivamente de la posesión de un documento o un determinado conocimiento (pin), pero también generan numerosos desafíos técnicos y problemas de tipo ético y legal, de protección de datos.

1. Además de garantizar a su portador el retorno a su país de origen, protección jurídica y respaldo consular.

Con relación a estos últimos, cabe indicar que, por ejemplo, el ADN de una persona además de identificarle también puede ofrecer información sobre su propensión para padecer enfermedades y otros datos privados susceptibles de un mal uso por parte de terceros. Con respecto a los desafíos técnicos, cabe indicar que las características físicas o biológicas, pese a su durabilidad, son susceptibles de variar con el paso del tiempo, el estado de ánimo o el contexto ambiental y, consecuentemente, no son infalibles. Además, no todas las técnicas biométricas son necesariamente aplicables a todos los seres humanos. Por no mencionar que, como señalan los más críticos con su introducción y reconocen a su vez quienes la defienden por «beneficiosa e inevitable», la tecnología está aún en fase de desarrollo y no existen precedentes para la gestión y almacenamiento de las decenas o incluso centenares de millones de datos biométricos que las autoridades comunitarias deberán procesar en los próximos diez años. Todo ello genera incertidumbres y obliga a adoptar la necesaria prudencia y cautela sobre la introducción masiva de una tecnología que, tal como indica un entusiasta informe de 2005 del Joint Research Centre de la Comisión Europea elaborado a petición de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo, muy probablemente «proliferará en la sociedad, extendiéndose desde su uso inicial por parte de las autoridades a las aplicaciones comerciales, [lo que] tendrá un profundo impacto en la sociedad»².

En cualquier caso, la confiabilidad que genera el viajero sigue siendo un elemento crucial en el control fronterizo, sobre todo en el caso de la lucha contra la inmigración irregular. Ejemplos típicos y frecuentes son los del exceso de equipaje para turistas con una estancia prevista corta, ausencia de recursos económicos suficientes, incongruencias ante preguntas básicas sobre el viaje, etc. No obstante, y como señalan los más críticos con la creciente extensión de un enfoque policial a todo lo relacionado con la

2. Cfr. EC Joint Research Centre (DG JRC). *Biometrics at the Frontiers: Assessing the Impact on Society*, Institute for Prospective Technological Studies, 2005, p. 9-11 y ss.; <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/publications/pub.cfm?id=1235> [Fecha de consulta 24.01.2012]; Statewatch news. «Report on biometrics dodges the real issues» (en línea) [Fecha de consulta 24.0.2012] <http://www.statewatch.org/news/2005/mar/17eu-biometric-report.htm>; Hayes, Ben (2006).

movilidad internacional³, no puede desconsiderarse la facilidad para caer en potenciales discriminaciones étnicas, sociológicas o incluso estéticas que supone que, en última instancia, sea un elemento tan subjetivo como la confiabilidad generada o no por un viajero lo que determine que sea admitido o no en una de las fronteras Schengen de la Unión, independientemente de que pueda disponer de toda la documentación en regla⁴.

Los atentados del 11 de septiembre marcan un punto de inflexión en las políticas de visados de Estados Unidos y la UE y sus enfoques sobre la movilidad internacional. Aunque ya era una tendencia apreciable en años anteriores, los atentados de 2001 en suelo estadounidense confieren prioridad absoluta a las cuestiones de seguridad en las políticas sobre visados por encima de consideraciones sobre el coste, las reservas éticas, la incomodidad para los viajeros o los efectos adversos sobre la economía y el turismo. Durante algunos años, la lucha contra el terrorismo internacional se convertirá en el eje transversal sobre el que gravitará cualquier debate sobre estas cuestiones. Se produce una auténtica *securitización* de fenómenos que, hasta entonces se entendían, fundamentalmente, dentro de coordenadas socioeconómicas.

El de *securitización* es un concepto desarrollado a mediados de los años noventa por Ole Waever y otros miembros de la conocida como Escuela de Copenhague y que hace referencia al proceso por el cual un fenómeno se incorpora a la agenda de seguridad. Esta incorporación permite, en ciertos casos, la adopción de medidas extraordinarias frente a amenazas tenidas por existenciales. El matiz de «tenidas por» resulta clave desde la óptica de la Escuela de Copenhague ya que esta incorporación se produce inicialmente como un acto discursivo y lingüístico, y motivado por las propias percepciones (e intereses) del actor en cuestión que construye así la realidad de su propia amenaza. Esta securitización se produce, también, en el contexto de los debates que desde los años setenta plantean una ampliación del concepto de seguridad reducida hasta entonces a cuestio-

3. Véanse los trabajos de Didier Bigo referenciados al final de este capítulo.

4. Por no mencionar que la formación de los funcionarios policiales en frontera no parece ser siempre la más idónea. Resulta digno de mención, por ejemplo, el escaso conocimiento de inglés del personal de seguridad (público y privado) de los principales aeropuertos españoles.

nes puramente militares dentro del campo de los estudios estratégicos. No obstante, la securitización no implica necesariamente una ampliación del concepto de seguridad (qué riesgos y amenazas para qué objetos y sujetos) sino que supone la aplicación de un enfoque, generalmente reduccionista, y la apropiación competencial sobre una determinada materia (quién se ocupa de qué y cómo lo hace). La securitización conlleva una redistribución de recursos económicos y administrativos hacia los «profesionales de la seguridad» en la conocida expresión de Didier Bigo. Es decir, aquellos actores con competencias en materia de seguridad (cuerpos policiales, fuerzas armadas y servicios de inteligencia). Actores, por tanto, interesados, o al menos beneficiados, por esa incorporación de diferentes fenómenos a la agenda de seguridad de un Estado⁵.

Movilidad y seguridad internacionales: Estados Unidos como referente

El caso de Estados Unidos después de los atentados del 11-S resulta muy ilustrativo de la tendencia securitizadora. En julio de 2002 se adopta la Estrategia Nacional para la Seguridad Interior (*Homeland Security*) y en noviembre de ese mismo año se crea el Departamento de Seguridad Interior (DHS, por sus siglas en inglés) al frente del cual se sitúa un secretario del gabinete presidencial, es decir, con rango de ministro. El DHS nace con el objetivo de ser un instrumento de naturaleza civil para luchar contra cualquier riesgo o amenaza que afronte Estados Unidos y cubre, desde sus inicios, un enorme rango de áreas que incluyen el contraterrorismo, la seguridad fronteriza, la respuesta ante catástrofes naturales, la inmigración y la ciberseguridad. Es decir, varias esferas y fenómenos adquieren una dimensión de seguridad que antes no tenían. La cuestión no estriba en determinar si, por ejemplo, una catástrofe natural puede tener un impacto crítico sobre la seguridad de un país. Es obvio que sí. La cuestión es introducir

5. Se calcula, por ejemplo, en unos 400.000 millones de dólares el gasto adicional en seguridad pública y privada en EEUU como consecuencia de los atentados del 11-S.

un nuevo enfoque sobre la gestión de políticas públicas y, en ocasiones, incorporar un componente de intencionalidad a determinados fenómenos, que es, en última instancia, lo que distingue un riesgo de una amenaza. La gestión de recursos hídricos y agrícolas o la admisión de alumnos extranjeros en campus universitarios son solo algunos ejemplos de la progresiva conversión de desafíos en amenazas dentro de la lógica narrativa de la lucha contra el terrorismo.

Siguiendo con esta lógica de securitización, en marzo de 2003, el DHS absorbió el Servicio de Inmigración y Naturalización (*Immigration and Naturalization Service*), con lo que los movimientos migratorios y el control fronterizo quedaron definitivamente encuadrados en la agenda de seguridad nacional. La inmigración, tanto la regular como la irregular, ha estado en el centro de algunos de los debates más encendidos. Algunos, como el investigador Jan C. Ting (2006: 41), han llegado a afirmar que «la mayor amenaza para la seguridad interior de Estados Unidos proviene de los ilegales que entran cada día a través de las fronteras porosas para *atacar* el país. La marea de inmigración ilegal debe ser frenada para proteger a Estados Unidos frente al *terrorismo*. [...] La inmigración legal también necesita ser reformada; particularmente el régimen de *exención de visado* y las normas que regulan la doble nacionalidad, que plantean más desafíos de seguridad»⁶. Es decir, planteamientos que consideran la inmigración no tanto, o al menos no solo, como un riesgo societal (la cohesión social e identitaria), sino como parte de la amenaza terrorista. Este punto de vista no queda reducido a un círculo pequeño, sino que ha empapado los debates sobre movilidad y seguridad internacionales de la última década. No se trata de que todo el mundo confunda a los migrantes con terroristas, sino que, como apunta Georgios Karyotis (2007: 8), «después del 11-S, se ha convertido en posible pasar de un asunto a otro sin cambiar siquiera de tema: una conversación que empiece con el terrorismo puede terminar de forma natural con la inmigración y el asilo y viceversa».

El debate sobre los vínculos entre la política de visados y la lucha contra el terrorismo en Estados Unidos se ha visto espoleado por el hecho de que los 19 terroristas que ejecutaron los atentados del 11-S tenían visado

6. Énfasis añadido.

de entrada en el país. Además, tres de ellos lo habían obtenido a través de agencias de viaje⁷ y no habían tenido ningún contacto con una embajada o consulado estadounidense. Ello, además de generar polémica, ha contribuido a fijar la idea de que «la seguridad interior empieza en el extranjero» (Krikorian, 2004), pero no desde la perspectiva de la interdependencia de riesgos y amenazas globalizados, sino de un intento de territorialización y de fortalecimiento de la seguridad interior por medio del *cierre de fronteras*. Los controles consulares devienen así en un elemento crucial para la seguridad nacional. En septiembre de 2003 el subsecretario del DHS, William Asa Hutchinson, describió el proceso del visado como «una defensa adelantada [*forward-based*] contra los terroristas y los criminales» (Krikorian, 2004). El Departamento de Estado (DoS, por sus siglas en inglés) mantiene la emisión y gestión de visados entre sus competencias, pero el DHS es «responsable de formular las regulaciones para la expedición de visados y puede asignar personal a las oficinas consulares en el extranjero para asesorar, revisar y realizar investigaciones» (Wasem, 2004: 11). Para fortalecer la seguridad en la identificación de los portadores de un visado se introduce el Programa de Visados Biométricos que supone la inclusión de huellas dactilares y fotografías en el propio visado. Ya desde febrero de 2001, es decir con anterioridad a los atentados, la base de datos consular (*Consular Consolidated Database*) almacena fotografías de todos los solicitantes e información sobre unos 75 millones de solicitudes recibidas desde mediados de los años noventa. De igual forma, y ya que buena parte de los fallos de los servicios de seguridad durante el 11-S se achacaron a la falta de coordinación entre las diversas agencias de inteligencia, los funcionarios consulares se ven obligados a consultar diferentes bases de datos sobre terroristas y criminales para verificar los posibles antecedentes de los solicitantes de un visado. Algunas de ellas como CLASS o TIPOFF de los propios servicios consulares u otras de diversas agencias gubernamentales como las NCIC, NAILS, NIIS, TECS II o TEL⁸. Todo ello en el marco

7. Mediante un programa de facilitación de visados (*visa express*).

8. *Consular Lookout and Support System* (CLASS), *Classified Dos Bureau of Intelligence Database* (TIPOFF), *Interagency Border Inspection System* (IBIS), *FBI'S National Crime Information Center* (NCIC), *National Automated Immigration Lookout System* (NAILS), *Non-Immigrant Information System* (NIIS), *Treasury Enforcement and Communications*

de una creciente coordinación y concentración administrativa a través del Centro Nacional de Contraterrorismo (NCTC) establecido en Washington (Rudolph, 2007: 14-15)⁹.

Entre los impulsores y defensores de la doctrina de *Homeland Security*, hay quienes consideran que el proceso consular «sigue siendo extremadamente vulnerable» y que el mantenimiento de las cifras de rechazo de las aplicaciones (que rondan el 25%) en niveles anteriores al 11-S lo confirma (Bove-La Monica, 2006: 202-219). Los regímenes de exención de visado, que permiten una estancia de 90 días sin trámite consular alguno y se mantienen fundamentalmente con países de la UE, también están en el punto de mira de aquellos que consideran que la seguridad debe primar sobre cualquier otra consideración. Entre los argumentos de aquellos que defienden su limitación está el hecho de que en buena parte de los países con los que Estados Unidos mantiene este tipo de acuerdo recíproco es conocida la presencia de células terroristas. España, Francia e incluso el Reino Unido suelen ser citados como focos de peligro y como el lugar de gestación de algunos atentados fallidos como el protagonizado por el conocido como «terrorista del zapato» que pudo embarcar en un vuelo hacia Estados Unidos sin visado con su pasaporte británico (Ting, 2006: 50). En cualquier caso, el programa de exención de visado no solo no se ha reducido, sino que se ha ampliado hasta incluir los 36 países que participan actualmente. No obstante, desde septiembre de 2004, las fotografías y las huellas dactilares de los visitantes de estos países son almacenadas y cotejadas para la identificación y autenticación de los portadores de los pasaportes (BBC News, 2004).

Una mayor centralización de información, incluyendo datos biométricos, parece un paso imprescindible para una mayor eficacia en la lucha

System (TECS II), Terrorist Exclusion List (TEL).

9. Por otro lado, no está de más señalar que una mayor coordinación también entraña otro tipo de riesgos. Así, el origen de los famosos *wikileaks* está en la expansión, a raíz de las críticas por la descoordinación de las diversas agencias de inteligencia ante los atentados del 11-S, de la Siptnet (*Secret Internet Protocol Router Network*), hasta llegar a unos 2,5 millones de usuarios (entre militares y civiles) que tenían acceso a los contenidos de esta red del Departamento de Defensa. Véase «Siptnet: Where the leaked cables came from». *BBC News*, (29 de noviembre de 2010) (en línea) [Fecha de consulta 24.01.2012] <http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-11863618>.

contra el terrorismo internacional y, sobre todo, el crimen organizado, pero cierta cautela sigue siendo necesaria. No está claro que un mayor celo administrativo en la expedición de visados o mayores restricciones de entrada garanticen necesariamente unos niveles de eficacia y seguridad más altos frente a amenazas terroristas. Tal y como indicó la exresponsable de la Oficina Consular del DoS ante la Comisión del 11-S, Mary Ryan, «incluso con los mejores controles de inmigración, la mayor parte de los terroristas del 11-S habrían sido admitidos en Estados Unidos hoy [2004] porque no tenían antecedentes criminales o conexiones terroristas y no habían sido identificados a través de métodos de inteligencia para un escrutinio especial». Por no mencionar que los procesos de radicalización son complejos, no necesariamente territorializables o de difícil acotación territorial y en el caso de los conocidos como «lobos solitarios» de difícil monitorización.

Asimismo hay que considerar los costes de oportunidad e impacto en otros sectores. De hecho, la gravedad de la crisis económica mundial ha propiciado un progresivo replanteamiento de la política de visados estadounidense. En enero de 2012, la administración Obama hizo pública su intención de mejorar el proceso de expedición de visados de cara a impulsar la creación de empleos y el crecimiento económico del país. No en vano, se calcula que, en términos generales, por cada puesto de trabajo creado en el sector turístico se crean 1,5 en otros sectores (Organización Mundial de Turismo, 2012). Unos 8 millones de estadounidenses trabajan, directa o indirectamente, en el sector turístico. EEUU se mantiene como el primer receptor mundial de turistas (incluyendo unos 13 millones de personas procedentes de países exentos de visado), sin embargo su cuota del mercado turístico global ha pasado del 17% en 2000 al 11% en 2010, en buena medida por las restricciones impuestas tras los atentados del 11S. Pero no se trata solo de una demanda del sector por meros motivos económicos. También hay quienes, principalmente desde el ámbito académico, han discrepado con los planteamientos de *cierre de fronteras* mediante una crítica a la noción estrecha de la *seguridad nacional*. Una política excesivamente restrictiva puede disuadir de cursar estudios en Estados Unidos a jóvenes extranjeros o impedir la llegada de trabajadores cualificados, privando así al país de uno de sus principales activos para mantener su liderazgo global como ha sido su enorme capacidad de atracción del talento internacional (Kless, 2004); además de una pérdida económica reseñable, puesto que se calcula en unos 12.000 millones de dólares la aportación anual de los estudiantes extranjeros a la economía estadounidense.

Visados y seguridad en la UE: el acervo Schengen

En el seno de la UE se han vivido debates y desarrollos similares a los de Estados Unidos, pero dentro del contexto de creación de un área de seguridad unitaria con la supresión de las fronteras interiores entre los Estados Miembros y la conceptualización de las *fronteras exteriores* de la UE. La tendencia general es hacia una creciente aplicación de un enfoque securitario sobre los flujos migratorios y de visitantes hacia el territorio de la Unión. Así, por ejemplo, en la Comunicación de noviembre de 2010 de la Comisión Europea al Parlamento y el Consejo titulada «La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco pasos hacia una Europa más segura», aunque las migraciones quedan desligadas de la lucha antiterrorista (objetivo número 2 del documento) en el objetivo número 4 referido al «reforzamiento de la seguridad a través de la gestión fronteriza» puede leerse que «en relación con los movimientos de personas, la UE puede tratar la gestión de las migraciones y la lucha contra el crimen como *objetivos gemelos [twin goals]* de la estrategia de gestión fronteriza integrada» (Comisión Europea, 2010: 11). En el ámbito nacional, la Estrategia Española de Seguridad aprobada en 2011 también recoge un planteamiento similar, aunque más matizado e introduciendo el componente de marginación como elemento clave de las problemáticas de seguridad al indicar que «la inmigración masiva e ilegal puede generar conflictividad social, guetos urbanos por falta de integración —donde la radicalización extremista, religiosa o ideológica, puede tener su caldo de cultivo—, explotación económica por parte de organizaciones criminales o la desestabilización de algunos sectores económicos».

El intento de blindar las fronteras ha contribuido a fijar la imagen de la *Europa fortaleza* frente a los riesgos y amenazas exteriores. Lo que también implica, desde un punto de vista conceptual, un intento de territorialización de estos desafíos de seguridad y no un enfoque que prime la interdependencia mutua en el contexto de la globalización. Es decir, el énfasis excesivo en la seguridad fronteriza como eje galvanizador de la seguridad interior de la UE dificulta la adopción de una agenda más amplia en la que la seguridad y prosperidad de los vecinos converjan con la propia seguridad europea. Los años inmediatamente posteriores a los atentados del 11-S suponen el punto álgido de la preeminencia de un enfoque antiterrorista con relación a la movilidad internacional por parte de las autoridades europeas. No obstante, al igual que en el caso estadounidense, los ataques del 2001 no suponen una ruptura, sino que refuerzan tendencias gestadas con anterioridad.

El punto de arranque de una cooperación intergubernamental europea significativa sobre cuestiones de seguridad e interior puede situarse en 1976 con la constitución del llamado «Grupo de Trevi» por parte de los, por aquel entonces, miembros de la Comunidad Económica Europea¹⁰. Dado su carácter restringido y confidencial, no se conoce demasiado sobre el desarrollo de los trabajos del Grupo de Trevi, pero está comúnmente considerado como el germen de los posteriores acuerdos de Schengen y del tercer pilar del tratado de Maastricht, esto es, de los asuntos de Justicia e Interior. El Grupo de Trevi se articuló en torno a reuniones semestrales de alto nivel con participación de ministros del Interior y altos responsables de los cuerpos policiales y demás servicios de seguridad. Representantes de otros países como Suecia, Austria, Noruega, Suiza, Finlandia o España también participaron o recibieron información en alguna de estas reuniones (Bunyan, 1993). Inicialmente se establecieron cinco grupos de trabajo, aunque solo los dedicados a la lucha contra el terrorismo y aspectos técnicos de la cooperación policial estuvieron finalmente activos y todo el funcionamiento de Trevi tuvo un notable carácter *ad hoc*. Así, en 1985, año de la firma del acuerdo de Schengen, que establece la eliminación de las fronteras intraeuropeas, el conjunto de principios inspiradores y normas para la gestión común de visados y pone las bases jurídicas para la creación de un espacio de seguridad unitario, se crearon nuevos grupos de trabajo para tratar asuntos relacionados con la inmigración irregular, la concesión de asilo, la seguridad aduanera y el crimen organizado¹¹. En abril de 1989 se estableció el llamado grupo de trabajo «Trevi 92» para evaluar las implicaciones policiales y de seguridad de la eliminación de las fronteras con la entrada

10. Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Países Bajos, Irlanda, Italia, Luxemburgo y el R. Unido.

11. El Acuerdo de Schengen fue firmado el 14 de junio de 1985 por Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos para entrar en vigor en 1995. Entre 1990 y 1996 se adhirieron Italia, España, Portugal, Grecia, Austria, Dinamarca, Finlandia y Suecia. Desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el acervo Schengen está incorporado en el marco institucional y jurídico de la UE, de tal forma que los países que entraron a formar parte de la UE en 2004 (Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia y la República Checa) y 2007 (Bulgaria y Rumania) también participan en Schengen, aunque con restricciones en los casos de Bulgaria, Chipre y Rumania. Por otro lado, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza también son miembros del Acuerdo de Schengen.

en vigor del Acta Única Europea, diseñada para alcanzar un verdadero mercado común sin ningún tipo de barreras interiores. Entre las recomendaciones finales de Trevi 92 figuraba la de establecer un «sistema de información computerizado» que permitiera un intercambio de datos fluido, una armonización de los procedimientos de expedición de visados y la creación de un listado de «extranjeros indeseables» (Karyotis, 2007: 4 y 5). Es decir, se ponen las bases para la implementación de Schengen, la Convención de Dublín¹², la creación del Sistema Europeo de Información (antecesor del SIS) y la Unidad Europea de Inteligencia sobre Drogas, germen de la actual Europol y que supone la institucionalización de la cooperación policial a nivel europeo.

El Sistema de Información de Schengen (SIS, por sus siglas en español e inglés) es una base de datos compartida al servicio de los Estados Miembros y sus servicios de seguridad y consulares que contiene información y alertas sobre personas y bienes. El SIS es una herramienta fundamental para la aplicación de Schengen y hasta que no estuvo operativo en marzo de 1995 no se procedió a la supresión de las fronteras interiores. Aunque el sistema es europeo, la información que contiene es nacional. De hecho, el sistema central del SIS, encargado de la supervisión técnica y de la administración, además de ofrecer los servidores de apoyo, está situado en Estrasburgo (Francia) y no almacena información, sino que permite el intercambio de esta entre los Estados Miembros con sus respectivos sistemas nacionales (N.SIS). El acceso a la información está muy restringido y las normas para la consulta del SIS son complejas y estrictas. Las oficinas consulares realizan una primera consulta y, si el nombre del solicitante del visado está incluido en el SIS, se produce una alerta inicial y una indicación de la «acción a ejecutar» que debe ser implementada inmediatamente por las autoridades del Estado que está gestionando la solicitud del visado y en contacto con el país que ha introducido la entrada en su sistema nacional. Esto es lo que se conoce como el sistema SIRENE¹³.

12. Ello supone que un solicitante de asilo rechazado por un Estado Miembro lo es por todos ellos y devuelto a su país de procedencia.

13. Por las siglas en inglés de Supplementary Information Request at the National Entry (Solicitud de Información Suplementaria de una Entrada Nacional).

En la actualidad el SIS contiene más de 32 millones de entradas individuales¹⁴. En ellas se detallan los datos básicos de identificación del objeto o el individuo y una descripción de la razón por la que está incluido. Vehículos, armas de fuego, documentos de identificación, barcos, aviones, contenedores o permisos de residencia figuran entre los objetos listados. Pueden introducirse datos sobre personas buscadas para su detención a efectos de extradición o entrega (Convenio de Schengen, artículo 95)¹⁵. Además, pueden incluirse a personas en búsqueda por desaparición (artículo 97), en búsqueda por requerimiento de las autoridades judiciales (artículo 98) o para su vigilancia discreta o realización de controles específicos (artículo 99). Por su parte, según indica el artículo 96, el SIS debe incluir a aquellos extranjeros cuya entrada o estancia en la UE represente una amenaza a la seguridad pública, especialmente en el caso de personas que ya hayan sido condenadas a «penas privativas de libertad de un año como mínimo o de un extranjero sobre el cual existan razones serias para creer que ha cometido hechos delictivos graves [...] o sobre el cual existan indicios reales de que piensa cometer tales hechos en el territorio de una Parte contratante» (UE, 1985). Es decir, el artículo establece unos criterios básicos, pero abiertos, que dejan un margen amplio para que cada Estado incluya a aquellos bienes que considere oportuno y a aquellas personas a las que se considere que no se les debe permitir la entrada o estancia en el territorio de la Unión. Precisamente, la ausencia de unos criterios (y gestión) unificados ha sido uno de los asuntos centrales en los debates en el Parlamento Europeo (PE) y en las discusiones entre la Comisión y los Estados Miembros con vistas al desarrollo del SIS II. De igual forma y a pesar de la existencia del Cuerpo de Supervisión Conjunto (*Joint Supervisory Board*) que debe vigilar su buen funcionamiento, el carácter opaco del siste-

14. Cifra ofrecida en la web del Consejo de la Unión Europea disponible en: [http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-\(jai\)/sirene-schengen-information-system/sis?lang=es](http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-(jai)/sirene-schengen-information-system/sis?lang=es) [Fecha de consulta 28.01.2012]. En la sección de la web del Parlamento Europeo dedicada al SIS, actualizada por última vez en abril de 2005, se indica que el SIS almacena «más de 10 millones de entradas», lo cual supone un ritmo de crecimiento de la información almacenada llamativo, al tratarse de más de 3 millones de nuevas entradas al año. Cfr. http://www.europarl.europa.eu/comparl/libe/elsj/zoom_in/25_en.htm?textMode=on [Fecha de consulta 28.01.2012].

15. La descripción en el SIS equivale a una orden de detención europea o a una solicitud de prisión preventiva de conformidad con el Convenio Europeo de Extradición.

ma conocido oficiosamente como la «lista negra de Schengen»¹⁶, también ha generado muchas críticas entre los defensores de los derechos civiles.

El funcionamiento del SIS recibió una reprobación del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) en la sentencia del 31 de enero de 2006 relativa al caso de dos ciudadanos argelinos, ambos casados con ciudadanas españolas, que habían denunciado a España por haberles denegado un visado. Las autoridades consulares españolas no expidieron los visados al comprobar que ambos ciudadanos argelinos figuraban en el SIS. Sus nombres habían sido introducidos por Alemania que era (y es), en consecuencia, el único Estado Miembro con potestad para modificar o eliminar los datos referentes a estas personas. Según la sentencia del Tribunal, España actuó de forma incorrecta porque al estar ambos individuos casados con personas bajo el amparo de la legislación comunitaria el «Estado Miembro que consulta el SIS debe ser capaz de establecer, antes de denegar la entrada en el espacio Schengen a la persona interesada, que su presencia en ese espacio constituye esa amenaza»; y España denegó la entrada a ambos ciudadanos argelinos sin «haber verificado primero si su presencia constituía una amenaza genuina, actual y suficientemente seria que afecte a alguno de los intereses fundamentales de la sociedad» (UE, 2006). Desde la perspectiva del funcionamiento general del SIS, y sin entrar en las razones por las que Alemania incluyó en el listado a estos dos ciudadanos argelinos, cabe indicar que el planteamiento garantista de la sentencia del Tribunal es difícilmente compatible con las posibilidades operativas de una oficina consular, lo cual genera serias dudas sobre la viabilidad de su aplicación, so pena de ignorar las propias alertas del SIS. Se plantea así un debate típico del mundo post-11-S, marcado por la dicotomía entre seguridad, por un lado, y libertades y derechos civiles, por otro.

La discrecionalidad y la indefensión jurídica a la que se ven sometidos aquellos a los que se les deniega un visado Schengen están entre las quejas más frecuentes que se reciben en las oficinas del Defensor del Pueblo en el Estado español. Para evitar esto, tanto la legislación comunitaria como la española obligan a las autoridades consulares a motivar el motivo de la dene-

16. A no confundir con la otra llamada «lista negra» relativa a los países cuyos nacionales precisan de un visado para viajar a la UE.

gación. Sin embargo, se sigue criticando que el margen de discrecionalidad es tan amplio y los requisitos tan elevados que prácticamente puede entenderse como una *legalización* de las denegaciones. Los motivos aducidos con mayor frecuencia para las denegaciones de los visados de corta duración son la falta de medios económicos y de garantías para el retorno. No obstante, es interesante reseñar que la ratio de denegaciones, aun existiendo variaciones notables entre los Estados Miembros, es relativamente marginal. Así, la cifra de visados solicitados no expedidos en 2010 entre los cinco países Schengen que emitieron más de un millón de visados oscila del 1,26% de Finlandia al 9,66% de Francia, pasando por el 7,43% de Alemania, el 5,90% de España y el 4,30% de Italia¹⁷. En este punto, es muy remarcable el contraste existente entre las dos percepciones más extendidas. Así, mientras que para numerosos sectores, Schengen se asocia con unas restricciones y dificultades excesivas (la *Europa fortaleza*), la visión policial dominante es la de que la política de visados y la gestión fronteriza europea en general son un «verdadero agujero de seguridad». Las quejas policiales se centran en los diferentes niveles de exigencia en la expedición de los visados entre los propios Estados Miembros, en la existencia de algunos puertos de entrada demasiado permeables, tanto de tráfico aéreo como de acceso marítimo, y en la necesidad de una cooperación intraeuropea más eficaz. Esto último tiene que ver tanto con el complejo panorama policial europeo, con multitud de cuerpos con dimensiones y naturalezas muy variadas, como con la dificultad intrínseca para un uso compartido de información entre diversos cuerpos policiales, incluso a escala nacional¹⁸. No obstante, la implementación de Schengen ha dado sus frutos y la valoración policial respecto a la lucha contra el crimen organizado y la lucha antiterrorista es satisfactoria.

17. Cifras de 2010 del Consejo de la Unión Europea.

18. Así, por ejemplo, expertos policiales consultados para la elaboración de este artículo tienen constancia del robo de visados Schengen en blanco en algunas oficinas consulares, a pesar de que las autoridades del Estado o Estados Miembros afectados no informen de esto a sus colegas europeos y los números de serie (y cantidad) de estos visados, por lo tanto, no sean conocidos. Los visados son robados para ser vendidos clandestinamente. La introducción de datos biométricos en el visado, insertados durante la propia impresión y no sobrepuestos sobre el papel, dificultan mucho la utilización irregular, pero la posibilidad de ser detectado depende, en última instancia, de las posibilidades técnicas del puerto de entrada y de la propia pericia del funcionario del control fronterizo.

La necesidad de desarrollar un SIS II, toda vez que el actual ha quedado desfasado tecnológicamente y no puede dar acomodo a nuevos miembros¹⁹, ha brindado la oportunidad para el debate público sobre el funcionamiento de esta base de datos. Para la implementación del SIS II han prevalecido los planteamientos de los Estados Miembros (a través del Consejo Europeo) frente a los de la Comisión y el Parlamento Europeo. Entre las demandas de estos últimos pueden citarse la de una armonización de los criterios para incluir a alguien en el SIS, la eliminación de familiares de ciudadanos de la Unión o que la gestión esté al cargo de la propia Comisión. Como apunta Steve Peers (2006), «la participación del Parlamento Europeo parece que ha influido en la redacción final del texto en lo referente a los derechos de protección de datos, los derechos de apelación contra la inclusión en el listado, revisión posterior de los criterios de listado y reglas de reparación y otras provisiones en publicidad y entrenamiento». Por otro lado, tal como se indica en el Reglamento del SIS II, habrá una progresiva comunitarización de la gestión operativa del SIS II central y de toda la infraestructura de comunicación. Sin embargo, «la introducción, actualización, supresión y consulta de datos del SIS II se realizará a través de los distintos sistemas nacionales». Es decir, los Estados Miembros mantendrán el control sobre la información almacenada. El sistema central se mantiene en Estrasburgo (Francia) con una copia de seguridad situada cerca de Salzburgo (Austria), y da servicio a la red de sistemas nacionales (N.SIS II). El SIS II dispondrá de funciones mejoradas, con un funcionamiento similar basado en consultas y disposiciones y procedimientos que se deben seguir para cada una de las entradas²⁰. Se amplía el rango de personas que podrán

19. Estaba pensado para un máximo de 18 participantes.

20. Las posibles disposiciones y procedimientos que se deben seguir son:

- en el caso de las personas buscadas, la descripción equivaldrá a una orden de detención europea o a una solicitud de detención provisional (en los casos de extradición), y la autoridad competente actuará en consecuencia;
- en el caso de personas desaparecidas, la autoridad informará de su localización y de la acción emprendida a petición de las autoridades que crearon la descripción;
- en el caso de personas buscadas en relación con procedimientos judiciales, la autoridad actuará siguiendo las instrucciones del Servicio SIRENE;
- en el caso de las descripciones referentes a delitos graves o amenazas para la seguridad pública, la autoridad llevará a cabo un control discreto o específico en función de la solicitud de la autoridad que creó la alerta, siempre que la acción esté conforme con la legislación nacional del Estado Miembro que haya localizado a la persona; (continúa en p. 96)

consultar este sistema de información a gran escala. Los vigilantes de los controles fronterizos, los funcionarios de aduanas y las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la ley y de emitir los visados en toda la zona Schengen podrán utilizarlo «al objeto de garantizar un alto nivel de seguridad» (UE, 2010). Entre las grandes novedades, está el hecho de que el SIS II incluirá datos biométricos como huellas dactilares o fotografías (geometría facial). El objetivo es que sea una herramienta más ágil, útil y eficaz. Sin embargo, esta ampliación del rango de usuarios, unida a la incertidumbre antes mencionada, que genera la falta de precedentes para la gestión de un volumen ingente y creciente de datos biométricos, hará imprescindibles el máximo celo y seguimiento durante el proceso de implantación. El SIS II debería haber entrado en funcionamiento en 2007, pero permanece aún en fase de prueba (enero 2012), y no hay una previsión clara sobre cuándo estará operativo y sustituirá al actual SIS.

Paralelamente, la UE ha desarrollado el Sistema de Información de Visados (VIS, por sus siglas en inglés). El VIS es una base de datos centralizada, conectada con una interfaz en cada Estado Miembro, que permite el intercambio de información sobre visados de corta duración. De esta manera, el VIS permitirá una evaluación más certera de cada solicitud de visado ya que cualquier oficina consular de un Estado Schengen dispondrá de toda la información previa del solicitante (existencia de expedientes abiertos o no, número de entradas en territorio Schengen, violaciones de términos de visados previos, denegaciones previas y sus motivos). Así, se podrá acabar con el denominado «visa *shopping*» y reforzar, al mismo tiempo, la seguridad. Por «visa *shopping*» se entiende el intento de obtener un visado de conveniencia o uno en las condiciones más favorables. Es decir, el intento de obtener un visado, por ejemplo, en la oficina consular más laxa independientemente del país Schengen al que se desea viajar. No obstante, hay que indicar que la de-

– si la autoridad de un Estado Miembro descubre un objeto sujeto a una descripción en el SIS II para su incautación o utilización como prueba en un procedimiento penal, lo incautará o adoptará todas las medidas de protección necesarias.

Vid. «Sistema de información Schengen de segunda generación (SIS II), reglamento del antiguo primer pilar» (en línea) [Fecha de consulta 26.01.2012] http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114544_es.htm.

negación de un Estado no tiene por qué significar la denegación por parte de otro. Asimismo, hay que tener en cuenta que la laxitud de la oficina consular no tiene por qué ser necesariamente el resultado de una gestión negligente, sino que puede responder a una cierta inercia debido a unas relaciones más estrechas y fluidas o, por el contrario, a la falta de estas y a la ausencia de problemas derivados, por ejemplo, de la presencia de un amplio contingente de inmigración irregular proveniente del país en cuestión. En la siguiente tabla pueden apreciarse no solo las significativas diferencias entre las tasas de rechazos de las aplicaciones de visados Schengen de corta duración según el país de destino, sino incluso las notables variaciones entre las diferentes oficinas consulares de un mismo Estado Miembro en un tercer país.

TABLA 1
*Tasa de rechazos visados A, B, C según oficina consular Schengen (%)**

Lugar de solicitud	Oficina consular de							
	Alemania	Bélgica	España	Finlandia	Francia	P. Bajos	Italia	Polonia
Argel	28,45	n.a.	19,28	s.o.c.	28,42	20,51	20,39	n.a.
Nueva Delhi	7,50	12,29	1,51	3,05	10,92	6,73	13,07	27,88
Mumbai	1,46	2,82	16,76	s.o.c.	1,48	5,18	2,43	7,50
Ankara	23,95	26,74	7,08	8,88	13,25	10,68	0,76	8,81
Estambul	8,49	64,25	0,74	s.o.c.	3,29	4,47	1,13	7,20
La Habana	17,88	n.a.	6,21	s.o.c.	4,14	n.a.	18,22	n.a.
Lima	6,22	9,29	17,31	8,20	10,19	5,29	10,41	n.a.
Moscú	3,38	10,14	1,15	1,23	2,33	0,91	0,95	0,63
Quito	7,33	s.o.c.	30,41	s.o.c.	12,22	s.o.c.	13,71	s.o.c.
Rabat	17,73	n.a.	6,48	n.a.	6,00	17,87	9,81	37,51
Islamabad	32,89	64,16	38,42	n.a.	27,40	27,20	28,73	n.a.
Bogotá	4,22	10,84	13,61	s.o.c.	11,77	10,51	9,28	n.a.

* Solo se indica el porcentaje en aquellos casos en los que ha habido un mínimo de 1.000 solicitudes. Si no es así, se indica con n.a. Si el Estado Schengen no dispone de consulado en el país en cuestión se indica con el acrónimo s.o.c.

FUENTE: Consejo de la Unión Europea 2010. Elaboración propia.

A diferencia del SIS y del SIS II, la Comisión se encarga del desarrollo de la base de datos central, las interfaces nacionales y la infraestructura de comunicación radial; en consecuencia, su desarrollo ha sido financiado por el presupuesto de la UE²¹. La fecha prevista de entrada en funcionamiento del VIS era el año 2009, pero cuestiones relacionadas con el aplicativo informático retrasaron su puesta en marcha hasta octubre de 2011, inicialmente en las oficinas consulares de los estados Schengen en el norte de África²². Está previsto que las oficinas consulares de los estados Schengen en Oriente Próximo²³ y la región del Golfo²⁴ se conecten al VIS a corto plazo y que las del resto del mundo lo hagan a medio plazo. La implementación completa del VIS permitirá acceder telemáticamente a datos sobre las solicitudes previas y, además, incluirá datos biométricos del solicitante e información, si es el caso, de la persona que cursa la invitación. Todo ello con el fin de dificultar posibles fraudes. No obstante, no hay que perder de vista que, por definición, ningún sistema de seguridad es invulnerable y que, con relación al crimen organizado de alto nivel, hay que asumir que es prácticamente imposible impedir su entrada en el territorio de la Unión y que, por lo tanto, debe ser combatido fundamentalmente con otros medios.

La implementación tanto del SIS II como del VIS contribuirá a reforzar la seguridad del proceso de visados Schengen. En el contexto de la actual crisis económica han surgido voces críticas con el modelo Schengen y se ha asistido, incluso, a la recuperación temporal de algunas fronteras interiores como respuesta ante determinados movimientos de población. La gestión fronteriza se mantiene como competencia de los estados, aunque la UE ha establecido la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores, o Frontex, con el fin de mejorar esta cooperación y promover una gestión integrada. Al igual que sucede con las cuestiones relacionadas con la crisis económica europea, la adopción de una gestión fronteriza común se antoja como la mejor solución para hacer frente a los desafíos que plantean los movimientos de población hacia el territorio de la Unión.

21. El coste total ha sido de 135 millones de euros entre 2004 y 2011.

22. Argelia, Egipto, Libia, Marruecos Mauritania y Túnez.

23. Israel, Jordania, Líbano y Siria.

24. Afganistán, Arabia Saudí, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Irán, Irak, Kuwait, Omán, Qatar, Yemen.

Consideraciones finales

Los retos políticos y operativos para la política de visados son mayúsculos. Los intereses y necesidades que se deben considerar son difícilmente armonizables. Las oficinas consulares deben atender una solicitud creciente de visados de magnitud tal que, en un contexto de reducción de la administración pública, la externalización de la recogida de documentación probablemente será inevitable. Esa externalización ha permitido, por ejemplo, multiplicar el número de turistas procedentes de Rusia a España durante los meses estivales de 2011, lo que revierte en la bonanza de un sector crucial en la economía española como el del turismo. Pero, al mismo tiempo, implica una inevitable relajación del control consular. De igual forma, la creciente internacionalización de España impulsa unas mayores relaciones a todos los niveles y una mayor demanda de visados de entrada. Desde ámbitos empresariales o académicos se demandan mayores facilidades para la expedición de visados²⁵. La internacionalización de la economía española y la consolidación de una sociedad del conocimiento y la información son, igualmente, cruciales para el futuro del país. Sin embargo, la externalización de servicios, el volumen ingente de expedientes y la imparable movilidad internacional plantean enormes desafíos técnicos y operativos de seguridad. Desde una perspectiva estadística, por ejemplo, la amenaza del terrorismo sobre el tráfico aéreo internacional es escasa, pero su impacto y el daño que puede producir son tan graves que resulta políticamente imposible rebajar las medidas de prevención y combate de esta amenaza.

La seguridad es un componente ineludible de cualquier política de visados. Entre las obligaciones esenciales de un Estado está la de proveer seguridad a sus ciudadanos y, por ello, un control de la movilidad internacional que combata el terrorismo, el crimen organizado o las migraciones irregulares es legítimo e imprescindible. Sin embargo, el problema con la excesiva securitización o con la adopción de un enfoque fundamentalmente policial de la cuestión de los visados es que elimina por completo dimensiones estratégicas fundamentales en terrenos como el crecimiento económico o la política exterior de un Estado o ente supranacional como la UE.

25. Véase el capítulo al respecto de Iñigo Macías-Aymar, Nicolás de Pedro y Francisco A. Pérez en este mismo volumen.

Referencias bibliográficas

- BBC News. «US fingerprints “allied” visitors». (3 de abril de 2004) (en línea) [Fecha de consulta 2.09.11] <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/3595221.stm>
- Bigo, Didier. «Frontier Controls in the European Union: Who is in Control?». En: Bigo, Didier y Guild, Elspeth (eds.). *Controlling Frontiers. Free Movement Into and Within Europe*. England/USA: Ashgate, 2005, pp. 49-99.
- «Globalized (in)security: the Field and the Ban-opticon». En: VV. AA. *Illiberal Practices of Liberal Regimes, the (In)Security Games*. Centre d’Etudes sur les Conflits, L’Harmattan, 2006, pp. 5-49.
- Bigo, Didier y Guild, Elspeth. «Policing at a Distance: Schengen Visa Policies?». En: Bigo, Didier y Guild, Elspeth (eds.). *Controlling Frontiers. Free Movement Into and Within Europe*. England/USA: Ashgate, 2005, pp. 233-263.
- Bove-LaMonica, Daniella. «Visa Security in the Post-9/11 Era». En: Forest, James E. (ed.). *Homeland Security: Protecting America’s Targets: Vol I. Borders and Ports of Entry*. Westport, 2006, pp. 202-219.
- Bunyan, Tony. «Trevi, Europol and the European State». En: Tony Bunyan (ed.). *Statewatching the new Europe*. Statewatch, 1993 (en línea) [Fecha de consulta 2.09.2011] <http://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf>.
- Comisión Europea. «The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe» Bruselas, COM (2010) 673, 23 p.
- EC Joint Research Centre (DG JRC). *Biometrics at the Frontiers: Assessing the Impact on Society*. Institute for Prospective Technological Studies, 2005, 166 p. (en línea) [Fecha de consulta 24.01.2012] <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/publications/pub.cfm?id=1235>
- Georgiev, Vihar. «Towards a common European border security policy». *European Security*, vol. 19, n.º 2 (June 2010), p. 255-274.
- Grupo Atenea. *Biometría: Informe Tecnológico y Sectorial*. Madrid: Grupo Atenea, marzo 2011, 67 p. (en línea) [Fecha de consulta 18.09.2011] http://www.ateneadigital.es/revistaatenea/revista/PDF/Documentos/Documento_650.pdf
- Hayes, Ben: «Arming Big Brother: The EU’s Security Research Programme». *TNI Briefing Series*, n.º 2006/1. Transnational Institute, Statewatch (2006) 48 p. (en línea) [Fecha de consulta 24.01.2012] http://www.tni.org/archives/reports_militarims_bigbrother

- Hills, Alice. «The Rationalities of European Border Security». *European Security*, vol. 15, n.º 1 (March 2006), pp. 67-88.
- Karyotis, Georgios. «European Migration Policy in the Aftermath of September 11. The Security-Migration Nexus». *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, vol. 20, n.º 1 (2007), pp. 1-17.
- Kless, Sylvia H. «We Threaten National Security by Discouraging the Best and Brightest Students from Abroad». *The Chronicle Review*, Vol. 51, n.º 7 (2004).
- Krikorian, Mark. «Keeping Terror Out: Immigration Policy and Asymmetric Warfare». *The National Interest*, (Spring 2004), 8 p.
- Martí Martí, Xavier. «La actividad consular de España en el extranjero». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 21 (junio 2011), p. 28 (en línea) [Fecha de consulta 18.09.2011] <http://www.reei.org/index.php/revista/num21/notas/actividad-consular-espana-extranjero>
- Mowbray, Joel. «Open Door for Saudi Terrorist: The Visa Express scandal». *National Review Online*, (14 de junio de 2002) (en línea) [Fecha de consulta 18.09.2011] http://townhall.com/columnists/joelmowbray/2003/09/30/open_door_for_saudi_terrorists--startling_new_revelation/page/full/
- Organización Mundial de Turismo. «La OMT une su voz a la del resto del sector turístico para apoyar la apuesta del Presidente Obama por la facilitación de los viajes», Nota de Prensa, N.º: PR12003 (20 de enero de 2012) (en línea) [Fecha de consulta 20.07.2012] <http://media.unwto.org/es/press-release/2012-01-23/la-omt-une-su-voz-la-del-resto-del-sector-turistico-para-apoyar-la-apuesta>
- Peers, Steve. «Schengen Information System (SIS) II». *Statewatch* (2006) (en línea) [Fecha de consulta 01.09.2011] <http://www.statewatch.org/news/2006/jun/statewatch-summary-SIS-II.pdf>
- Rudolph, Chris. «National Security and Immigration in the United States after 9/11». *Working Paper*, n.º 157 (agosto 2007). The Center for Comparative Immigration Studies, Universidad de California, p. 33.
- Ting, Jan C. «Immigration and National Security». *Orbis*, vol. 50, n.º 1 (winter 2006). Foreign Policy Research Institute, pp. 41-52.
- Unión Europea. «Convención de la Implementación del Acuerdo de Schengen», 14 de marzo de 1985 (en línea) [Fecha de consulta 28.01.2012]

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):en:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):en:HTML)

- «The Court explains, for the first time, the relationship between the convention implementing the Schengen agreement and freedom of movement for persons», Press Release, n.º. 07/06, 31 de enero de 2006 (en línea) [Fecha de consulta 01.09.2012]

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=CJE/06/7&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

- «Sistema de información Schengen de segunda generación (SIS II) - reglamento del antiguo primer pilar», 13 de julio de 2010 (en línea) [Fecha de consulta 26.01.2012] http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114544_es.htm

Wasem, Ruth Ellen. «Visa Policy: Roles of the Departments of State and Homeland Security». *CRS Report for Congress*, RL 32256 (March 2004). Washington, DC: Congressional Research Service, 15 p.