



Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Distr. general
16 de julio de 2010
Español
Original: inglés

Quinto período de sesiones

Viena, 18 a 22 de octubre de 2010

Tema 2 c) del programa provisional*

**Examen de la aplicación de la Convención de
las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada
Transnacional y sus Protocolos: Protocolo contra el tráfico
ilícito de migrantes por tierra, mar y aire**

Actividades de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito destinadas a promover y apoyar la aplicación del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Informe de la Secretaría

I. Introducción

1. La Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en su decisión 4/5, titulada “Aplicación del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, pidió a la Secretaría que, en consulta con los Estados parte, elaborara, en caso de que fuera necesario, instrumentos para mejorar la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley en las esferas de las comunicaciones y la reunión y análisis de datos, entre otras. La Conferencia también pidió a la Secretaría que facilitara a los Estados Miembros información sobre prácticas y medidas que hubieran dado buenos resultados con la finalidad de facilitar la participación de los testigos en el sistema de justicia penal y que la informara, en su quinto período de sesiones, acerca de sus actividades para promover y apoyar la aplicación del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes, incluida la participación en organizaciones internacionales y regionales.

* CTOC/COP/2010/1.



2. Además, el Grupo de trabajo provisional de composición abierta de expertos gubernamentales sobre asistencia técnica, en la clausura de su reunión entre períodos de sesiones celebrada en octubre de 2009, pidió a la Secretaría que preparara, para presentarlo en la próxima reunión que celebraría el Grupo de trabajo durante el quinto período de sesiones de la Conferencia, un informe sobre los programas de asistencia técnica tanto en curso como previstos, incluida una evaluación de los resultados de esos programas y un informe sobre las propuestas para realizar las actividades prioritarias recomendadas por el Grupo de trabajo en la reunión celebrada entre períodos de sesiones. El presente informe recoge información sobre la labor realizada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en respuesta a las peticiones formuladas por el Grupo de trabajo en la esfera del tráfico ilícito de migrantes.

II. Aplicación de la decisión 4/5 de la Conferencia

A. Instrumentos para mejorar la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley en la reunión y análisis de datos, entre otras esferas

3. La “Ley modelo contra el tráfico ilícito de migrantes”, que la UNODC publicará en octubre de 2010, se elaboró con miras a prestar asistencia a los Estados a fin que de aplicaran las disposiciones del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. La finalidad de la Ley modelo es facilitar la asistencia legislativa que presta la UNODC, y contribuir a su sistematización, así como ayudar a los Estados en el examen y enmienda de la legislación vigente y en la adopción de nueva legislación. La Ley ha sido concebida de forma tal que pueda adaptarse a las necesidades de cada Estado, sin distinción de su tradición jurídica o de sus condiciones sociales, económicas, culturales o geográficas. La Ley modelo contiene, además, un comentario detallado en el que se ofrece información adicional sobre las disposiciones legales del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes.

4. En la Ley modelo se enuncian todas las disposiciones que, en virtud del Protocolo, los Estados deben incorporar en su legislación interna, así como las disposiciones cuya adopción se recomienda. En el artículo 18 de la Ley modelo, que prevé el establecimiento de un órgano nacional coordinador, se señala que “El [Ministro competente] establecerá un [comité/órgano] nacional coordinador que estará integrado por funcionarios de [añádanse los organismos pertinentes], funcionarios de otros organismos estatales pertinentes y representantes del gobierno local y de entidades no gubernamentales encargadas de prestar servicios”. Las funciones del órgano coordinador son supervisar y coordinar la aplicación de la ley; desarrollar normas, directrices, procedimientos y otras medidas para facilitar la aplicación de la ley; elaborar un plan de acción nacional para garantizar la aplicación efectiva y general de la ley, entre otras cosas, mediante un proceso de examen periódico del logro de las metas y objetivos; supervisar el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes e informar al respecto al Ministro pertinente o al Parlamento; facilitar la cooperación interinstitucional y multidisciplinaria entre los diversos organismos

gubernamentales, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales; y, facilitar la cooperación con los países de origen, tránsito y destino de que se trate, en particular con los organismos de control de fronteras.

5. En el comentario sobre el artículo se advierte de que la aplicación de las leyes y las políticas referentes al tráfico ilícito de migrantes es un proceso complejo que entraña necesariamente la participación de múltiples organismos, cada uno de los cuales tiene un papel importante que desempeñar en el marco de su esfera de competencia respectiva, aunque pueda estar, a la vez, sujeto a determinadas limitaciones. La experiencia indica que el establecimiento de un órgano coordinador interinstitucional encargado de las cuestiones relacionadas con el tráfico ilícito de migrantes facilita en gran medida la coordinación normativa y operacional. Dicho órgano puede servir de foro a los organismos para celebrar reuniones regularmente con miras a realizar labores de planificación, analizar cuestiones jurídicas, normativas o de procedimiento y plantear casos individuales y cuestiones presupuestarias. En muchos casos, tal órgano se puede establecer sin que medie legislación alguna. Sin embargo, la Ley modelo ofrece algunos ejemplos de legislación nacional vigente, útiles en caso de que en un país se requiera una norma legislativa.

6. En mayo de 2010, la UNODC publicó su Manual de capacitación básica sobre investigación y enjuiciamiento en materia de tráfico ilícito de migrantes¹, en el que figura un módulo con información detallada sobre la cooperación internacional en casos de tráfico ilícito de migrantes (Módulo 8). El Manual es fruto de las aportaciones recibidas en una serie de reuniones de un grupo de expertos², y refleja las prácticas vigentes de eficacia demostrada, que profesionales de numerosas jurisdicciones y organizaciones refrendan. El Manual cumple un triple propósito, a saber, sirve de documento de referencia en actividades de autocapacitación, al constituir una introducción básica a la investigación y el enjuiciamiento del tráfico ilícito de migrantes; permite impartir la capacitación pertinente a investigadores y fiscales; y, dado que no hay una fórmula de validez universal para fomentar la capacidad de investigar y enjuiciar el tráfico ilícito de personas, proporciona una base sólida de conocimientos que puede adaptarse al contexto específico del país de que se trate. El Manual ha sido concebido de forma tal que los módulos individuales se puedan adaptar a las necesidades de distintas regiones y países así como servir de base para perfeccionar o complementar los programas de los institutos nacionales de capacitación. La UNODC está dispuesta a ayudar a las instituciones nacionales en ese proceso de adaptación.

7. En el Módulo 8 se destaca que, habida cuenta de la dimensión transnacional del tráfico ilícito de migrantes, la cooperación internacional es una condición indispensable para prevenir ese fenómeno y combatirlo. La cooperación entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley puede ser oficial u oficiosa. La cooperación oficiosa se produce cuando una autoridad policial solicita a otra asistencia para realizar investigaciones antes del inicio de las actuaciones judiciales. En este caso, los organismos u oficiales de policía pertinentes, por lo general,

¹ Publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta S.10.IV.7.

² La primera reunión del grupo de expertos se celebró en Saly Portudal (Senegal) del 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2008, la segunda reunión se celebró en El Cairo del 23 al 25 de marzo de 2009 y la tercera en Abuja los días 23 y 24 de junio de 2009.

pueden ponerse de acuerdo sobre las medidas a adoptar sin aplicar las disposiciones de los acuerdos de asistencia judicial recíproca ni las de la Convención contra la Delincuencia Organizada. La cooperación internacional oficial se basaría en los acuerdos bilaterales o multilaterales vigentes sobre asistencia judicial recíproca en asuntos penales o extradición, o en los artículos pertinentes de la Convención contra la Delincuencia Organizada, según la jurisdicción de los países de que se trate. Por lo general, resulta difícil decidir si lo aconsejable es cooperar oficial u oficiosamente, asunto este que depende de los ordenamientos jurídicos pertinentes. Cuando el objetivo sea el enjuiciamiento o la información solicitada requiera un registro, una incautación u otras medidas coercitivas, las comunicaciones oficiosas entre autoridades policiales deberán oficializarse a fin de garantizar la admisibilidad de las pruebas ante un tribunal. La cooperación internacional oficiosa y la oficial pueden realizarse paralelamente.

8. En el Manual se abordan, además, los siguientes aspectos que resumen la función que desempeña el investigador en la cooperación internacional:

- a) Determinar si la cooperación es necesaria y en qué terreno;
- b) Determinar las pruebas materiales necesarias;
- c) Definir las posibles limitaciones jurídicas;
- d) Decidir qué enfoque tiene mayores probabilidades de producir el efecto deseado;
- e) Pedir asesoramiento a funcionarios superiores, fiscales o jueces de instrucción, según corresponda, antes de solicitar la asistencia de otros Estados;
- f) Estudiar la posibilidad de solicitar la asistencia de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), la Oficina Europea de Policía (Europol) u otros organismos regionales encargados de hacer cumplir la ley;
- g) Responder con celeridad a las solicitudes recibidas de asociados internacionales.

9. En los casos en que se requiera una solicitud oficial de asistencia judicial recíproca, deberán formular esas solicitudes las autoridades centrales designadas al efecto, que tienen la competencia y facultades para recibir dichas solicitudes y ejecutarlas o remitirlas a la autoridad o autoridades nacionales competentes.

10. Al redactarse solicitudes por escrito para presentarlas a la autoridad central designada, los investigadores procurarán:

- a) *Ser sumamente concretos;*
- b) *Indicar el vínculo entre la investigación o actuación penal en curso y la asistencia solicitada;*
- c) *Especificar la asistencia precisa que se busca;*
- d) *Concentrarse en el resultado final y no en el método para llegar a él.* Por ejemplo, es posible que el Estado requerido consiga las pruebas necesarias por medio de un mandato judicial en lugar de obtenerlas con una orden de registro.

11. Los Estados tienen el deber de intercambiar información, ya sea a título voluntario o de conformidad con los acuerdos o arreglos vigentes. Sin conductos de

comunicación eficaces, no se puede obtener información operacional ni general. En el artículo 27 de la Convención contra la Delincuencia Organizada se alienta a los Estados parte a que colaboren estrechamente entre ellos, mientras que en el artículo 10 del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes se obliga a los Estados parte a intercambiar información sobre:

- a) Los lugares de embarque y de destino, así como las rutas, los transportistas y los medios de transporte a los que, según se sepa o se sospeche, recurren los responsables del tráfico ilícito de migrantes;
- b) La identidad y los métodos de los responsables del tráfico ilícito de migrantes;
- c) La autenticidad y la debida forma de los documentos de viaje expedidos por los Estados parte, así como todo robo o concomitante utilización ilegítima de documentos de viaje o de identidad en blanco;
- d) Los medios y métodos utilizados para la ocultación y el transporte de personas;
- e) Experiencias de carácter legislativo, así como prácticas y medidas conexas, para prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes; y
- f) Información científica y tecnológica de utilidad para el cumplimiento de la ley, a fin de reforzar la capacidad respectiva de prevenir, descubrir e investigar el tráfico ilícito de migrantes.

12. Deberían crearse sistemas eficaces de intercambio de información en los planos regional e internacional para fortalecer la cooperación internacional. Entre las principales consideraciones que cabe hacerse cuando se intercambia información pueden mencionarse las siguientes:

- a) La necesidad de determinar qué procedimientos se siguen, y aplicarlos;
- b) La importancia de garantizar que la información no se intercambie de forma que contravenga el derecho;
- c) La condición de que la información se utilice de forma respetuosa con los deseos manifestados por el Estado que la haya proporcionado;
- d) La continua necesidad de estar atentos a las oportunidades de intercambiar información que pueda ayudar a detener o desarticular el tráfico ilícito de migrantes en otras jurisdicciones; y
- e) La importancia de proporcionar datos personales de contacto con miras a facilitar el contacto directo cuando se entable comunicación por medio de INTERPOL.

13. La UNODC publicó en 2010 un documento de exposición de problemas sobre el tráfico ilícito de migrantes por aire³, con la finalidad de reforzar la respuesta al tráfico ilícito de migrantes. La información de la que se dispone actualmente sobre el tráfico ilícito de migrantes por aire es incompleta y está dispersa. Las rutas de ese tráfico suelen ser tortuosas. La falta de conocimientos amplios sobre el fenómeno

³ Véase www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant%20Smuggling%20Issue%20Papers/Issue_Paper_-_Migrant_Smuggling_by_Air.pdf.

dificulta una respuesta concertada y cooperativa. Con miras a superar esa carencia, la UNODC convocó en Viena, del 7 al 9 de diciembre de 2009, una reunión del grupo de expertos sobre tráfico ilícito de migrantes por aire a fin de lograr una comprensión más cabal de los siguientes aspectos:

- a) El modus operandi de los responsables del tráfico ilícito de migrantes que utilizan rutas aéreas para cometer sus delitos;
- b) Las buenas prácticas de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y otros sectores que participan en la respuesta al problema;
- c) Las lagunas de conocimiento de este método particular de tráfico ilícito de migrantes y de las respuestas a él;
- d) La mejor forma de ayudar la UNODC y otros participantes internacionales a los Estados a fortalecer la capacidad para prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes por aire.

14. El documento incluye una serie de recomendaciones, entre otras cosas, sobre el fortalecimiento de la cooperación con las autoridades y el personal de los aeropuertos y las líneas aéreas, en la fase más temprana posible. En el documento se advierte de que los espacios abiertos modernos, que facilitan “la contaminación de los pasajeros”, esto es, el viaje de migrantes objeto de tráfico junto a pasajeros comunes, son difíciles de controlar y plantean retos en el plano de la seguridad. Ello puede evitarse si los funcionarios de fronteras y la policía participan en la seguridad aeroportuaria desde una fase temprana. La cooperación entre los diversos interesados se puede reforzar en las reuniones que celebra a nivel internacional el Grupo de Trabajo de Autoridades de Control de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA).

15. En el documento se recomienda, además, que se asignen funcionarios de enlace a los aeropuertos a fin de que establezcan buenas relaciones de trabajo con las autoridades aeroportuarias locales y con el personal de aeropuertos y líneas aéreas. En los casos en que no haya ningún funcionario de enlace, debería alentarse a los directores de aeropuertos o a otros funcionarios a que mantengan contacto directo con el personal policial de las embajadas pertinentes. Los investigadores deberían establecer alianzas y aprovechar el potencial de los aeropuertos y las líneas aéreas para obtener información. Deberían también tener acceso a las redes de difusión de información de las empresas de seguridad y las aerolíneas así como a las estadísticas de aeropuertos y aerolíneas. Las unidades de seguridad de los aeropuertos pueden intercambiar información sobre los perfiles de los pasajeros, las listas de personas bajo vigilancia, los procedimientos de facturación del equipaje, embarque y desembarque y el uso eficaz de los recursos humanos. Debería establecerse una cooperación más estrecha con la IATA y con la Organización de Aviación Civil Internacional para fijar normas que permitan uniformar las respuestas al tráfico ilícito de migrantes.

16. Además, en una recomendación sobre el fortalecimiento y la ampliación de la reunión e intercambio de información sobre las tendencias del tráfico ilícito de migrantes, se señala que hay que perfeccionar los métodos operacionales y fijar plazos más estrictos en los aeropuertos a fin de aumentar la capacidad de las autoridades de mantenerse informadas de las rutas y métodos del tráfico, en constante adaptación. Se ha de intercambiar información en el plano nacional e

internacional. Las redes de intercambio de información suelen ser oficiosas y depender de la interacción personal. Se ha de sistematizar y oficializar tal intercambio de información. La información puede difundirse, además, a través de organizaciones fronterizas y policiales regionales así como de organizaciones internacionales. Podrían reproducirse a nivel mundial los sistemas de intercambio de información regionales como la red de información y coordinación para los servicios de gestión de la migración de la Unión Europea, un sistema seguro de gestión de la información a través de Internet al que tienen acceso las autoridades de fronteras.

17. En una recomendación sobre el fortalecimiento de la cooperación multisectorial e interinstitucional, se aconseja que los funcionarios policiales, de fronteras y de inmigración intensifiquen sus relaciones con las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones internacionales y las entidades que prestan servicios en el ámbito local. La comunicación entre las organizaciones no gubernamentales y las autoridades debe mejorar para que conozcan mejor las funciones específicas de unas y otras. Se ha poner de relieve la función de las autoridades en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes de forma tal que las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil comprendan que las respuestas de las autoridades al tráfico ilícito de migrantes se dirigen a los responsables del tráfico ilícito y no a los migrantes objeto de ese tráfico. Puede aprovecharse el ejemplo de los países que han adoptado enfoques interinstitucionales para hacer frente al tráfico ilícito de migrantes, ampliando de esta forma el intercambio de información de inteligencia y de otra índole, el apoyo operacional, las evaluaciones estratégicas y las recomendaciones sobre políticas a seguir. La coordinación y cooperación interinstitucional debería imitarse en otros contextos para facilitar el intercambio de información y reforzar la respuesta internacional.

18. En el documento se recomienda que se tengan en cuenta las operaciones conjuntas regionales para fortalecer la cooperación internacional. En algunas regiones se llevan a cabo operaciones conjuntas de control de las fronteras aéreas en las que funcionarios de distintos países trabajan en el mismo aeropuerto y transmiten información nueva a sus respectivos países. Esa información puede difundirse, además, a través de organizaciones regionales como la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (Frontex) y las organizaciones policiales regionales. Se ha de fortalecer la cooperación y coordinación entre países y organismos en el plano nacional, regional e internacional. La creación de redes es esencial para garantizar el flujo de información, y las redes bilaterales deben evolucionar para hacerse multilaterales. Se han de adoptar mecanismos que faciliten una mayor cooperación entre los países de origen, de tránsito y de destino para garantizar el intercambio sostenido de información. En los centros internacionales en que converjan rutas aéreas se han de organizar equipos multinacionales a fin de superar las barreras lingüísticas y culturales que impiden descubrir y entrevistar a los migrantes posiblemente objeto de tráfico ilícito y a los responsables del tráfico ilícito de migrantes.

B. Información sobre prácticas y medidas que hayan dado buenos resultados con la finalidad de facilitar la participación de los testigos en el sistema de justicia penal

19. En el Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos en las actuaciones penales que guarden relación con la delincuencia organizada, publicado por la UNODC en 2008, se reseñan las medidas de protección indicadas en el caso de las víctimas o los testigos que puedan ser vulnerables. Esas medidas no suelen basarse en una ley escrita y su aplicación depende, más bien, de una serie de factores que han de demostrarse ante el tribunal.

20. El artículo 11 de la Ley modelo contra el tráfico ilícito de migrantes, relativo a la concesión del ingreso o la permanencia en un país para participar en procesos judiciales, establece que la autoridad competente o el Ministro podrán otorgar visados o permisos de residencia a un migrante objeto de tráfico ilícito con miras a facilitar la investigación de un delito o el enjuiciamiento por dicho delito o ambas cosas.

21. En el comentario sobre el artículo se señala que, aun cuando el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes no exige la cooperación de los migrantes objeto de tráfico ilícito, la experiencia indica que dicha cooperación es necesaria para el descubrimiento, la investigación y el enjuiciamiento de los responsables del tráfico ilícito de migrantes. Por ejemplo, los migrantes objeto de tráfico ilícito pueden ser los únicos testigos de los hechos. Como consecuencia de ello, tal vez sean las únicas personas que pueden proporcionar información de inteligencia fidedigna o prestar declaración sobre quién dirigía las operaciones de tráfico ilícito, quién servía de acompañante o quién era meramente otro migrante objeto de tráfico ilícito. Habida cuenta de la importancia de trabajar activamente en la investigación y enjuiciamiento de las personas responsables del tráfico ilícito de migrantes, tal vez deban adoptarse medidas prácticas para garantizar que los migrantes objeto de tráfico ilícito puedan, cuando proceda, permanecer en el país o retornar para participar en los procesos de la justicia penal. Ello se logrará en la forma prevista en la legislación nacional: por ejemplo, en algunos países como los Estados Unidos de América se utiliza el mecanismo de la libertad condicional mientras que en otros se expiden visados o permisos de residencia temporales. Por consiguiente, el artículo 11 deberá ajustarse cuando se incorpore en la legislación nacional a fin de garantizar que está en consonancia con la reglamentación sobre inmigración y visados del país de que se trate.

22. Si bien los permisos de ingreso y los visados tienden a utilizarse en situaciones en las que las personas ya han accedido a declarar en contra de algún sospechoso, esos mecanismos pueden utilizarse también como medida para garantizar que los migrantes objeto de tráfico ilícito disponen de un plazo de tiempo para reflexionar sobre su situación y tomar una decisión fundamentada sobre si aceptarán participar en el proceso de justicia penal o se negarán a hacerlo. Algunos migrantes objeto de tráfico ilícito pueden haber estado expuestos a peligros o amenazas terribles en los viajes realizados (por ejemplo, haber sido privados de comida o haber sido encerrados en contenedores en situaciones de calor extremo sin aire suficiente). Pueden necesitar tiempo para recuperarse de esas experiencias antes de participar efectivamente en un interrogatorio o entrevista o antes de adoptar una decisión fundamentada sobre si participar en el proceso de justicia penal o no participar en dicho proceso.

23. En el Manual de capacitación básica sobre investigación y enjuiciamiento en materia de tráfico ilícito de migrantes se reseñan las maneras en que puede garantizarse la cooperación de los testigos. Entre esos métodos, figuran los siguientes:

a) Solicitudes a las autoridades de inmigración para que los migrantes objeto de tráfico ilícito testigos puedan permanecer en el país (ya sea de manera temporal o permanente);

b) La prestación de testimonio por videoenlace, si se dispone de los medios necesarios, de modo que el migrante objeto de tráfico ilícito ya repatriado pueda declarar desde su país de origen;

c) La prestación de asesoramiento jurídico a los migrantes objeto de tráfico ilícito antes de ser entrevistados, lo que será útil para cerciorarse de que son conscientes de lo que están haciendo y dar a la autoridad judicial la seguridad de que los interrogatorios y las entrevistas con los testigos se realizan como corresponde. Posiblemente, una declaración hecha por una persona que ya ha recibido asesoramiento jurídico se considere desde una perspectiva distinta que otra obtenida en circunstancias diferentes;

d) La corroboración de las pruebas aportadas por los migrantes objeto de tráfico ilícito recurriendo a otros medios, como escuchas telefónicas u otros testigos;

e) Audiograbaciones o videograbaciones de las entrevistas a los testigos;

f) Cuando las leyes lo permitan y existan razones que avalen la utilización de tales métodos, debería considerarse la posibilidad de resguardar oficialmente la identidad de los testigos, lo que también puede incluir su protección.

24. En el documento de exposición de problemas sobre el tráfico ilícito de migrantes por aire figura también una recomendación sobre la participación de los migrantes objeto de tráfico ilícito en el proceso de justicia penal, en la que se aconseja dedicar el tiempo suficiente a interrogar a quienes se sospecha que han sido objeto de tráfico ilícito y a los responsables del tráfico ilícito en lugar de deportarlos de inmediato, de forma tal que se pueda reunir información y preparar un informe total que contenga aspectos sustantivos. Pueden destacarse unidades especiales de las fiscalías en los aeropuertos y puede tomarse declaración a los funcionarios de enlace de aeropuertos e inmigración, los oficiales que hacen la detención, el personal de las aerolíneas y los testigos. En el documento se indica también que las medidas dirigidas a alentar la cooperación de los migrantes objeto de tráfico con el proceso de aplicación de la ley deben considerarse útiles para fortalecer la respuesta de la justicia penal y aumentar el número de responsables del tráfico ilícito de migrantes declarados culpables.

C. Participación en organizaciones internacionales y regionales

25. Para prevenir el delito transnacional de tráfico ilícito de migrantes y luchar contra él se necesita una respuesta transnacional. A fin de mejorar la eficacia de su asistencia técnica, la UNODC establece alianzas con organizaciones internacionales, regionales y subregionales. En el plano internacional, las alianzas facilitan el aprovechamiento óptimo de los recursos, aumentan la complementariedad de los

mandatos y los conocimientos especializados, promueven iniciativas integrales y de base amplia y evitan la duplicación de tareas. En los planos regional y subregional, las alianzas contribuyen a asegurar que las dinámicas en los ámbitos político, económico y social, y los aspectos estratégicos del desarrollo se comprendan adecuadamente y se incorporen efectivamente en las actividades de asistencia técnica. Las organizaciones asociadas aportan experiencia y conocimientos especializados locales sumamente valiosos que aumentan la calidad y pertinencia generales de esas actividades. Además, las alianzas aumentan la legitimidad política y prestan valioso apoyo logístico, facilitan la transferencia de conocimientos y contribuyen al desarrollo de una capacidad local sostenible. También se pide la colaboración y aportes sustantivos de instituciones de los gobiernos donantes.

26. La UNODC colabora también estrechamente con organizaciones internacionales, regionales y no gubernamentales que luchan contra el tráfico ilícito de migrantes a fin de promover un enfoque amplio y multidisciplinario, consciente de que se trata de una cuestión que tiene múltiples facetas. La UNODC aplica este enfoque de manera consecuente en todas sus actividades relacionadas con el tráfico ilícito de migrantes. Por ejemplo, la UNODC ha elaborado la “Ley modelo contra el tráfico ilícito de migrantes” con la aportación de expertos de una variedad de instituciones nacionales y otras organizaciones. También participaron directamente en la elaboración de la Ley modelo varias oficinas, organizaciones y foros regionales, incluida la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Internacional para las Migraciones, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Conferencia Regional sobre Migración (conocida también como Proceso de Puebla) y el Proceso de Bali sobre el contrabando y la trata de personas y los delitos transnacionales conexos.

27. La UNODC forma parte también del Grupo Mundial sobre Migración, mecanismo dirigido a promover la coordinación interinstitucional y que congrega a los jefes de los organismos, que se propone lograr la aplicación general de todos los instrumentos y normas internacionales y regionales sobre migración pertinentes, y alentar la adopción de enfoques más coherentes, amplios y mejor coordinados de la cuestión de la migración internacional. La UNODC utiliza ese mecanismo para ampliar su red de alianzas a fin de abordar la cuestión específica del tráfico ilícito de migrantes, sea para aprovechar los conocimientos especializados de los organismos que integran el Grupo Mundial sobre Migración, sea para difundir a través de esa red información específica sobre el tráfico ilícito de migrantes. También utiliza el foro del Grupo para promover la incorporación sinérgica de componentes de la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes en los proyectos y las actividades en materia de migración de otros organismos.

28. La UNODC colabora actualmente con organizaciones encargadas de hacer cumplir la ley, como la INTERPOL, en la prevención del tráfico ilícito de migrantes y la lucha contra ese fenómeno. Mediante esa colaboración, la UNODC procura seguir intensificando su cooperación con organizaciones de policía e institutos de capacitación nacionales, regionales e internacionales que luchan contra el tráfico ilícito de migrantes, con miras a afianzar la capacidad de los funcionarios de primera línea, intensificar la cooperación transfronteriza y velar por que las respuestas de justicia penal permitan que se investigue efectivamente y se juzgue a

los responsables del tráfico ilícito de migrantes, teniéndose al mismo tiempo en cuenta cuestiones más amplias como los derechos de los migrantes objeto de tráfico y el principio de *non-refoulement*.

III. Actividades de asistencia técnica dirigidas a ayudar a los Estados a aplicar el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes

29. La UNODC tiene en ejecución actualmente en todo el mundo siete proyectos de asistencia técnica relativos a todos los aspectos del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes. Si bien cada proyecto se adecua a las necesidades concretas del país o región de que se trate, todos reflejan el principio básico del Protocolo de que toda respuesta amplia del Estado ha de lograr un equilibrio entre la justicia penal eficaz y la protección de los derechos de los migrantes objeto de tráfico ilícito. Aunque los diferentes proyectos se centren en cuestiones distintas, entre las actividades básicas uniformes figuran la elaboración de legislación, el establecimiento de estrategias nacionales, el fomento de la capacidad local y la transmisión de conocimientos especializados.

30. La estrategia orientada a resultados de la UNODC se centra en la elaboración del material didáctico y los programas de capacitación en prácticas óptimas que se utilizan en los programas de asistencia técnica y se difunden para que los utilicen los Estados Miembros y los agentes que participan en la lucha contra con el tráfico ilícito de migrantes. Una de las principales funciones de la UNODC es la elaboración de instrumentos prácticos para los agentes de la justicia penal, incluidos los organismos encargados de hacer cumplir la ley, los servicios que prestan asistencia a las víctimas, los fiscales, los jueces, los encargados de la adopción de políticas y los administradores.

31. Para concebir y aplicar medidas eficaces contra el tráfico ilícito de personas es fundamental disponer de datos sobre su alcance y carácter. El 17 de junio de 2010, la UNODC publicó un informe titulado *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*⁴, en el que figura un capítulo dedicado a las rutas utilizadas para introducir de contrabando a migrantes procedentes de América Latina en los Estados Unidos y a migrantes procedentes de África en Europa.

32. Las actividades de evaluación e investigación del tráfico ilícito de migrantes, y actividades conexas, que lleva a cabo la UNODC han contribuido a que se conozcan mejor las deficiencias en la aplicación del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes. La UNODC ha publicado diversos documentos de exposición de problemas, entre ellos una breve introducción al tráfico ilícito de migrantes⁵, un documento sobre el tráfico ilícito de migrantes por aire⁶ y un documento sobre la participación de la delincuencia organizada en la trata de personas y el tráfico ilícito

⁴ Véase www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf.

⁵ Véase www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant%20Smuggling%20Issue%20Papers/Issue_Paper_-_A_short_introduction_to_migrant_smuggling.pdf.

⁶ Véase www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant%20Smuggling%20Issue%20Papers/Issue_Paper_-_Migrant_Smuggling_by_Air.pdf.

de migrantes⁷, preparado en el marco de un proyecto financiado por la Unión Europea que se basa en el estudio amplio de las rutas utilizadas para introducir de contrabando en Europa migrantes del África oriental y septentrional.

33. En 2010, la UNODC inició un programa amplio de ayuda a los Estados Miembros del Asia oriental y sudoriental a luchar contra las redes que conducen a través de las fronteras a los migrantes objeto de tráfico ilícito. En el programa se aborda la falta de información específica sobre el tráfico ilícito de migrantes en la región, incluida información sobre: a) el alcance del tráfico ilícito de migrantes; b) las características de los grupos delictivos organizados que participan en el tráfico ilícito de migrantes; y c) las respuestas nacionales. Se prevé la creación de una dependencia de coordinación y análisis del programa que, gracias a una base de datos regional, se encargará de la coordinación, generación, gestión, análisis, presentación y utilización de información sobre el tráfico ilícito de migrantes con miras a garantizar que tal tráfico se descubra y se proceda en consecuencia mediante respuestas operacionales dirigidas a objetivos específicos. Una base de datos regional recibirá la información que la dependencia utilizará para preparar evaluaciones detalladas de la situación, desarrollar información estratégica y proponer a los asociados y los Estados Miembros intervenciones basadas en información empírica.

34. Teniendo como base la respuesta favorable a la publicación del Marco internacional de acción para aplicar el Protocolo relativo a la trata de personas, la UNODC elabora actualmente, con financiación del Gobierno de Francia, un marco análogo para facilitar la aplicación del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes.

35. En octubre de 2009, la UNODC celebró una segunda reunión oficiosa de un grupo de expertos para elaborar disposiciones legislativas modelo sobre el tráfico ilícito de migrantes, a fin de satisfacer las necesidades especiales de diversos ordenamientos jurídicos. Con cargo al proyecto financiado por la Unión Europea en cuyo marco se elaboró la “Ley modelo contra el tráfico ilícito de migrantes”, se han sufragado también actividades en cuatro regiones, a saber, el Asia central, el Asia oriental, el Asia meridional y el África meridional, con el fin de intensificar la cooperación internacional en casos relacionados con la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. En el marco del mismo proyecto, la UNODC ha empezado a preparar el material didáctico especializado para profesionales de la justicia penal que habrá de utilizarse en los cursos de capacitación especializada en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes. En la primera reunión del grupo de expertos, celebrada en Viena del 21 al 25 de junio de 2010, participaron profesionales de los organismos nacionales pertinentes y de instituciones regionales e internacionales. En junio de 2010 se publicó *Smuggling of Migrants: A Global Review and Annotated Bibliography of Recent Publications*.

⁷ Véase www.unodc.org/documents/human-trafficking/FINAL_REPORT_06052010_1.pdf.