



ONUDD

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

La Corrupción y el Tráfico de Migrantes



NACIONES UNIDAS

Viena, 2013

La descripción y la clasificación de los países y territorios en este estudio y la organización del material no implican la expresión de ninguna opinión de ninguna clase por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas respecto al estado legal de ningún país, territorio, ciudad u zona, ni de sus autoridades, ni con respecto a la delimitación de sus fronteras o límites, ni con respecto a su sistema económico o nivel de desarrollo.

© Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2013

Este documento no ha sido corregido formalmente.

Agradecimientos

Este proyecto fue desarrollado por la Sección de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes de la ONUDD, con la coordinación de Morgane Nicot. El documento fue redactado por Yvon Dandurand, una criminóloga en la University of the Fraser Valley, Canadá y con el asesoramiento de colegas de la Subdivisión de Corrupción y Delincuencia Económica de la ONUDD, especialmente de Shannon Bullock.

La ONUDD expresa su agradecimiento a los que asistieron a una consulta de un grupo de expertos en Viena el 13-14 diciembre 2012 para compartir su pericia acerca del papel de la corrupción en la facilitación del tráfico de migrantes y la manera en que la corrupción impide la investigación efectiva de los delitos de tráfico de migrantes: Floro C. Balato, Mpho Baleni, Traian Mihaita Barlici, Ilias Chatzis, Virginia De Abajo Marqués, Theo Den Haan, Manon Derriennic, Denis Destrebecq, Teseida García García, Chris Horwood, Christian Karl, Robert Kempf, Jessica Kerek, Najibullah Khan, Anna Markey, Pitso Montwedi, Timothy Moynihan, Iryna Nizhynska, Michael Price, Franz Prutsch, Alok Raj, Shakaib Rafique, María Celia Riberiego Morales, Gideón Quimathi Rukaria, Abel Vega Morales, Monika Weber, y Jana Zacios.

El proyecto para elaborar este documento se hizo posible mediante fondos recibidos del Gobierno de Francia.

Índice

Resumen	1
1. Introducción	3
1.1. La necesidad de estrategias comprensivas	4
1.1.1. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	4
1.1.2. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	4
1.2. Propósito del documento temático	5
2. El papel de la corrupción en el tráfico de migrantes	6
2.1. Definición de conceptos claves	6
2.1.1. ¿Qué es el tráfico de migrantes?	6
2.1.2. Delitos de tráfico	7
2.1.3. ¿Qué es la corrupción?	7
2.2. Los vínculos entre la corrupción y el tráfico de migrantes	9
2.2.1. Actores potenciales involucrados en la corrupción que facilitan el tráfico de migrantes	10
2.2.1.1. Participación del sector público	10
2.2.1.2. Participación del sector privado	11
2.2.1.3. Participación de la delincuencia organizada	11
2.2.2. Frecuencia y patrones de corrupción	13
2.3. Tipos de tráfico de migrantes y actividades conexas	14
2.3.1. Corrupción y la entrada y permanencia ilícita de migrantes en un país	15
2.3.1.1. Corrupción de funcionarios públicos	15
2.3.1.2. Corrupción en el sector privado	18
2.3.2. Corrupción y documentos fraudulentos con el fin de traficar migrantes	18
2.3.2.1. Corrupción de funcionarios públicos	19
2.3.2.2. Corrupción en el sector privado	21
2.4. Impedimento del proceso de justicia penal	21
3. Prevención de la corrupción	24
3.1. Prevención de la corrupción	24
3.2. La evaluación del riesgo de corrupción	27
3.3. El desarrollo de una estrategia de mitigación de riesgos de corrupción	28
3.4. Implementación, prueba y perfeccionamiento de una estrategia de mitigación de riesgos	32

4. Detección e investigación de la corrupción relacionada al tráfico de migrantes	34
4.1. Detección de corrupción	34
4.1.1. Sensibilización y capacitación	34
4.1.2. Indicios de corrupción	34
4.1.3. Supervisión y evaluaciones de trabajo efectivas	36
4.1.4. Quejas y agravios	36
4.1.5. Denuncias internas	36
4.1.6. Utilización de informantes y testigos	37
4.1.7. Detección de corrupción durante investigaciones de tráfico de migrantes	38
4.1.8. Análisis de datos	39
4.1.9. Intervención de cuentas internas	40
4.1.10. Papel de agencias supervisoras	40
4.2. Investigación de la corrupción	40
4.2.1. El desarrollo una capacidad de investigación interna	41
4.2.2. Fuerzas de tareas investigativas	41
4.2.3. Seguridad e integridad en la investigación y el procesamiento penal	42
4.2.4. Uso de agentes, vigilancia e infiltración	42
4.2.5. Investigaciones financieras	43
4.2.6. Integración de las investigaciones del tráfico de migrantes y de la corrupción	43
4.3. Procesamiento penal de la corrupción relacionada al tráfico de migrantes	44
4.3.1. Integridad de decisiones por la procuraduría	44
4.3.2. Procesamiento penal efectivo de la obstrucción de la justicia	45
4.4. Cooperación internacional	46
5. Conclusión	48

Resumen

La corrupción frecuentemente socava los esfuerzos nacionales e internacionales para prevenir y controlar el delito de tráfico de migrantes, como también afecta la respuesta a otras formas de delincuencia transnacional, tales como el tráfico de personas, de armas de fuego y de narcóticos. Los grupos delictivos organizados recurren a menudo a la presencia de la corrupción, frecuentemente junto con la intimidación y la violencia para facilitar sus operaciones de tráfico de migrantes. El tráfico de migrantes puede generar grandes sumas de dinero que los traficantes a su vez pueden usar para sobornar a los funcionarios y comprar su complicidad. Las organizaciones delictivas se aprovechan del hecho que la corrupción debilita los sistemas de control de inmigración, de protección fronteriza y de seguridad pública.

La corrupción ha surgido como un gran obstáculo a la prevención, detección, investigación y procesamiento de los delitos de tráfico de migrantes. También es un obstáculo a la cooperación internacional de agencias de seguridad pública en la lucha contra el tráfico de migrantes. La experiencia demuestra que la corrupción puede sabotear efectivamente las actividades de seguridad pública, control de inmigración y protección fronteriza y neutralizar su impacto. El tráfico de migrantes, al igual que otras formas de delincuencia organizada, florece cuando los funcionarios públicos son corruptos. De hecho, muchas operaciones de tráfico de migrantes no durarían mucho sin el constante impulso de la corrupción de alguna forma u otra. Por lo tanto, el combate contra la corrupción es un elemento esencial de cualquier estrategia comprensiva y efectiva para abordar el problema de tráfico de migrantes.

El *Protocolo contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional* (el Protocolo de Tráfico de Migrantes) proporciona un marco para la acción efectiva en contra del tráfico de migrantes y para la cooperación internacional. La *Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional* (UNTOC por sus siglas en inglés) reconoce la corrupción de los funcionarios públicos como un impedimento importante en la lucha contra la delincuencia organizada y por ende, incluye varias disposiciones relacionadas a la corrupción. La Convención requiere que los Estados Partes adopten medidas para prevenir, detectar, y sancionar la corrupción de los funcionarios públicos. Los Estados también tienen que tipificar la corrupción. Se espera que los Estados Partes se proporcionen mutuamente la asistencia legal más amplia posible para la investigación y procesamiento de los delitos cubiertos por la Convención (incluyendo la corrupción), y sus protocolos, incluyendo los delitos de tráfico de migrantes.

Además, la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* (UNCAC) requiere que varias medidas sean tomadas para prevenir y combatir la corrupción más eficiente y efectivamente. La Convención proporciona un marco fuerte para la cooperación internacional en la lucha contra la corrupción, especialmente con respecto al rastreo, congelación y decomiso de activos, y también la recuperación de activos, y medidas contra el blanqueo de dinero. Fomenta la cooperación entre agencias nacionales contra la corrupción y otras agencias de seguridad pública que participen en la lucha contra la delincuencia organizada, el tráfico de migrantes y la corrupción.

Este documento temático tiene como propósito asistir a los formuladores de políticas y a los profesionales en la prevención y abordar la corrupción relacionada a operaciones de tráfico de migrantes. No ofrece un resumen de todas las prácticas exitosas en la prevención del tráfico de

migrantes, ya que otras publicaciones del ONUDD lo han proporcionado. Más bien, se enfoca más estrechamente en prevenir las actividades de corrupción que facilitan el tráfico de migrantes o que derrotan los esfuerzos para responder a él.

Este documento temático analiza la evidencia disponible sobre los vínculos entre la corrupción y el tráfico de migrantes, incluyendo las maneras en que la corrupción facilita el tráfico de migrantes y socava los esfuerzos para controlarlo. Analiza las diferentes formas de corrupción asociadas con el tráfico de migrantes, tanto en el sector público como en el privado, y ofrece ejemplos de casos de tráfico de migrantes que involucran la corrupción.

La prevención de la corrupción, con respecto al tráfico de migrantes, presenta muchos retos y este documento es un primer intento para identificar las mejores prácticas emergentes en ese sentido. Los expertos concuerdan que la prevención de tal corrupción requiere enfoques comprensivos y estratégicos, basados en asesoramientos sistemáticos de la vulnerabilidad a la corrupción en las distintas agencias que participan en la protección fronteriza, el control de inmigración, en la seguridad pública, y la investigación y el procesamiento penal. El documento analiza el tipo de medidas que pueden ser implementadas, como parte de una estrategia comprensiva de mitigación de riesgos, para prevenir la corrupción relacionada a la protección fronteriza, el control de inmigración y el tráfico de migrantes. También examina prácticas prometedoras con respecto a la detección, la investigación y el procesamiento de incidentes o supuestos incidentes de corrupción relacionados al tráfico de migrantes, y la manera en que éstas podrían ser mejoradas, incluso por medio de la cooperación internacional. El documento concluye con una lista de sugerencias para la consideración de los formuladores de políticas y los profesionales.

1. Introducción

El tráfico de migrantes no podría ocurrir a la gran escala que a menudo ocurre sin la colusión entre funcionarios corruptos y delincuentes. La corrupción socava gravemente los esfuerzos nacionales e internacionales para prevenir y controlar el tráfico de migrantes, al igual que debilita la lucha en contra de otras formas de delitos transnacionales como el tráfico de persona¹, de narcóticos² y de armas de fuego.

Igual que el tráfico de migrantes, la corrupción puede asumir muchas diferentes formas, y los dos tipos de delincuencia se relacionan de varias maneras. Con respecto al tráfico de migrantes, la corrupción puede tomar lugar en los países de origen, tránsito o destino. Puede ser sistémica, institucional o individual. Puede ocurrir en diferentes puntos de una operación de tráfico, incluyendo el reclutamiento, el transporte, la entrada ilegal y la protección. La corrupción facilita la falsificación o el uso de documentos fraudulentos de viaje y de identidad. Inclusive, ocurre después de que los traficantes o migrantes traficados han sido arrestados, para facilitar su liberación ilegítima o para extorsionar más dinero de migrantes traficados o de sus familiares. En otras ocasiones, la corrupción apoya confabulaciones fraudulentas de adopción, de matrimonio o de empleo y varias otras formas de fraude relacionado con el tráfico de migrantes.

Todavía está muy limitada la información sobre el papel de la corrupción en el tráfico de migrantes. Varios estudios e informes sobre el tráfico de migrantes hacen mención de la corrupción, por lo general sin un análisis detallado.³ No obstante, hay mucha evidencia que la corrupción desempeña un papel importante en las operaciones de tráfico de migrantes, especialmente cuando se involucran las redes y las organizaciones delictivas. De hecho, un análisis del modelo de negocio del tráfico de migrantes revela que la corrupción, sea en el sector privado o el público, es un facilitador clave de este delito.⁴ La corrupción, dondequiera se practique y en el nivel que sea, a menudo determina el éxito relativo de las operaciones de tráfico.⁵

La corrupción también es un gran obstáculo para la prevención, la detección, la investigación y el procesamiento penal del tráfico de migrantes. Las actividades de la seguridad pública, de la protección fronteriza y del control de inmigración pueden ser eludidas o saboteadas con la complicidad de funcionarios públicos corruptos. En todas las regiones del mundo, existen ejemplos de funcionarios corruptos, sean funcionarios fronterizos o de inmigración, policías, soldados, empleados de autoridades portuarias, o personal de embajadas y consulados, que han facilitado el tráfico de migrantes o por lo menos han hecho la vista gorda, a cambio de un soborno o una parte de las ganancias delictivas generadas.⁶

¹ See: UNODC (2011). *Issue Paper - The Role of Corruption in Trafficking in Persons*. Vienna: United Nations.

² See: International Narcotics Control Board (2010). “Chapter One – Drugs and Corruption”, *Annual Report*. New York: United Nations.

³ On a related topic, however, a recent study conducted on behalf of the Center for the Study of Democracy should be noted: Gounev, P., Dzhokova, R. and T. Bezlov (2012). *Study of Anti-Corruption Measures in EU Border Control*. Sophia: Center for the Study of Democracy.

⁴ For a similar analysis in relation to human trafficking, see: OSCE (2010). *Analysing the Business Model of Trafficking in Human Beings to Better Prevent the Crime*. Vienna: OSCE.

⁵ Shelley, L. (2003). “The Trade in People in and from the Former Soviet Union”, *Crime, Law and Social Change*, 40: 231–249.

⁶ UNODC (2011). *Global Review and Annotated Bibliography of Recent Publications on Smuggling of*

También hay muchos casos en que individuos corruptos en el sector privado desempeñaron un papel en la facilitación de la entrada ilegal de migrantes, o su uso fraudulento de documentos de identidad o de viajes, o su permanencia ilegal en un país.

1.1. La Necesidad de Estrategias Comprensivas

Por lo tanto, el combate de la corrupción se debe considerar como un elemento esencial de cualquier estrategia comprensiva para abordar el problema del tráfico de migrantes y el problema más amplio de la delincuencia organizada.

La comunidad internacional ha adoptado marcos legales distintos pero relacionados, para luchar con la corrupción, el tráfico de migrantes, y la delincuencia organizada. Los instrumentos principales son la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* (UNCAC), la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* (UNTOC) y su complemento, el *Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire* (el Protocolo del Tráfico de Migrantes). También existen otros instrumentos internacionales sobre la corrupción.⁷ El tráfico de migrantes es solo un tipo de delito transnacional que involucra la delincuencia organizada o la corrupción, y las dos Convenciones incluyen medidas con un alcance mucho más amplio que simplemente prevenir y combatir el tráfico de migrantes.

1.1.1. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

La *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* (UNTOC) fue adoptada en 2000.⁸ Su propósito es facilitar la cooperación internacional en la lucha contra las diferentes formas de delincuencia organizada transnacional (artículo 1), incluyendo el tráfico de migrantes. Sus disposiciones son aplicables a los delitos tipificados de acuerdo al Protocolo del Tráfico de Migrantes y por lo tanto forman parte del marco establecido para combatir el tráfico de migrantes.

La Convención reconoce la corrupción de funcionarios públicos como un impedimento importante en la lucha contra la delincuencia organizada e incluye varias disposiciones relacionadas a la corrupción, las cuales requieren que los Estados Partes adopten medidas para impedir, detectar y sancionar la corrupción de funcionarios públicos.

1.1.2. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

La *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* (UNCAC) fue adoptada por la Asamblea General en octubre del 2003.⁹ La convención requiere que un Estado

¹ *Migrants*. New York: United Nations, p. 82.

⁷ See: UNODC (2005). *Compendium of International Legal Instruments on Corruption, 2nd Edition*. New York: United Nations.

⁸ There are presently 176 States Parties to the *UN Convention against Transnational Organized Crime*, and 136 States Parties to the *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*.

⁹ UNCAC is a widely ratified international instrument. At present, there are 166 States Parties to that Convention.

Parte introduzca políticas y programas para prevenir y controlar la corrupción. La Convención requiere varias medidas relacionadas tanto al sector público como al sector privado. Varían desde acuerdos institucionales, como el establecimiento de un cuerpo específico anti corrupción, a códigos de conducta y políticas que promuevan la buena gobernación, el imperio de la ley, la transparencia, y la responsabilidad.

La UNCAC acentúa la importancia de prevenir la corrupción antes de que ocurra. La Convención exige la tipificación del soborno de funcionarios públicos nacionales, funcionarios públicos extranjeros y funcionarios de organizaciones internacionales públicas; la malversación, el desfalco u otra desviación de bienes públicos; el tráfico de influencias; y el abuso de funciones. También requiere la tipificación de otras actividades que apoyan la corrupción, tales como la obstrucción de la justicia y la ocultación o blanqueo de las ganancias de corrupción. Esta tipificación se requiere para facilitar la efectividad de la detección y el procesamiento penal de la corrupción.

Otro aspecto importante de la UNCAC es que proporciona un marco fuerte para la cooperación internacional en la lucha contra la corrupción, especialmente con respecto al rastreo, congelación y decomiso de activos, así como la recuperación de activos, y medidas contra el blanqueo de dinero. También fomenta la cooperación entre agencias nacionales contra la corrupción y otras agencias de seguridad pública que participen en la lucha contra la delincuencia organizada, el tráfico de migrantes y la corrupción.¹⁰

1.2. Propósito del Documento Temático

Este documento temático está principalmente dirigido hacia legisladores y profesionales involucrados en la prevención y el control del tráfico de migrantes. Analiza los diferentes vínculos entre el tráfico de migrantes y la corrupción. Se enfoca casi exclusivamente en el impedimento y mitigación de los riesgos de corrupción típicamente asociados con las operaciones de tráfico de migrantes, especialmente aquellos que tienen que véase con la delincuencia organizada. No analiza todas las prácticas exitosas en la prevención del tráfico de migrantes, ya que esto ya se ha llevado a cabo en otras publicaciones del ONUDD.¹¹ En su lugar, se enfoca más específicamente en la prevención del tipo de corrupción que facilita el tráfico de migrantes o que frustra los esfuerzos para controlarlo.

Tanto la corrupción como el tráfico de migrantes son actividades clandestinas. Como tal, ninguno de ellos es fácil de detectar, investigar ni impedir. Su control presenta algunos retos significativos los cuales requieren enfoques estratégicos de prevención, investigaciones proactivas, procesamiento diligente y, a menudo también, cooperación internacional. Este documento identifica a un número de buenas prácticas, y concluye con varias sugerencias tomadas del análisis actual y la discusión que tomó lugar durante una reunión de un grupo de expertos llevada a cabo en Viena, en diciembre 2012.

¹⁰

For more details on the UNCAC, see: UNODC (2006). *Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption*. New York: United Nations, and UNODC (2009). *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*. New York: United Nations.

¹¹

For a list of available UNODC publications on the subject, see: <http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/publications.html?ref=menuaside>.

2.

El Papel de la Corrupción en el Tráfico de Migrantes

2.1. Definición de conceptos claves

2.1.1 ¿Qué es el tráfico de migrantes?

El tráfico de migrantes es el acto delictuoso de facilitar, por beneficios financieros u otros beneficios de orden material, la entrada ilícita de una persona en un Estado del cual esa persona no sea nacional o residente.¹² "La entrada ilícita en el paso de fronteras sin cumplir con los requisitos necesarios para entrar lícitamente en el Estado receptor."¹³

En resumen, la combinación de los siguientes elementos constituye 'el tráfico de migrantes y la actividad conexas':

- Facilitar, o la entrada ilícita, o la residencia ilícita, de una persona;
- Adentro de o en un país del cual esa persona no es nacional o residente permanente; y
- Con el propósito de recibir un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.

No todas las personas que emigran tienen la oportunidad lícita de hacerlo. El deseo de emigrar, a nivel global, excede por mucho las limitadas posibilidades existentes de cruzar fronteras lícitamente. Además, como respuesta a mejoras en las medidas de control fronterizo, un mayor número de migrantes han sentido la presión de recurrir a los servicios prestados por traficantes que buscan ganancias. El tráfico de migrantes es un negocio de alto rendimiento en el cual el riesgo de ser detectados y castigados es bajo para los delincuentes. A consecuencia, el delito se hace más y más atractivo a los delincuentes y sus redes.

Los traficantes de migrantes se están organizando cada día mejor, y están estableciendo redes profesionales que traspasan las fronteras y regiones. Algunas operaciones de tráfico de migrantes son muy sofisticadas, y recurren a la corrupción, los documentos falsos y otros métodos para minimizar los riesgos para sí mismas y para los objetos del tráfico. Otras ofrecen servicios a bajo costo pero de alto peligro para la salud y seguridad de los traficados.

Las personas que necesitan protección internacional, tales como los refugiados, pueden recurrir a los servicios de los traficantes. Además, los migrantes que llegan a ser el objeto de tráfico pueden convertirse en víctimas del delito mientras se pasan como objetos del tráfico o después o ningún respeto por las vidas de las personas cuya pobreza y falta de oportunidades han creado del proceso. El consentimiento de una persona para ser traficada no significa que consiente necesariamente al tratamiento que reciba durante el proceso. Los migrantes objetos del tráfico también se encuentran vulnerables a la explotación y sus vidas a menudo se ponen en peligro: miles de migrantes objetos del tráfico se han asfixiado en contenedores, perecido en desiertos y ahogado en el mar. Los traficantes de migrantes a menudo participan en sus actividades con poca una demanda para servicios de tráfico.¹⁴

¹² Article 3 of the *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime* defines the smuggling of migrants as: "... the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a state party of which the person is not a national".

¹³ The term 'migrant smuggling' will be used here to refer to all the elements that constitute the smuggling of migrants and related conduct.

2.1.2. Delitos de tráfico

El Artículo 6 del Protocolo requiere la tipificación del tráfico de migrantes (como se define arriba) y de la conducta relacionada, tal como la habilitación de una persona que no sea nacional o residente permanente del Estado interesado, para permanecer en el Estado interesado, sin cumplir con los requisitos para permanecer en ese país legalmente o por medios ilegales, para obtener un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.

Además, el Protocolo contra el Tráfico de Migrantes obliga a los Estados Partes a tipificar un delito adicional, el que consiste de crear, facilitar, suministrar o poseer documentos falsos de viaje o de identidad con el fin de facilitar el tráfico de migrantes. El Protocolo define "documentos falsos de viaje o de identidad" como cualquier documento que haya sido elaborado o alterado de forma espuria, o que se haya expedido u obtenido indebidamente mediante declaración falsa, *corrupción*, o coacción, o de cualquier otra forma ilegal (artículo 3(c) (ii)).

No es la intención del Protocolo contra el Tráfico de Migrantes penalizar la migración en sí. En este respecto, el artículo 5 declara que no se debe responsabilizar a los mismos migrantes por el hecho de haber sido objetos del tráfico.

Tampoco es la intención del Protocolo penalizar a las personas, tales como familiares o grupos no gubernamentales o religiosos que faciliten la entrada o residencia ilegal de migrantes por motivos humanitarios o sin fines de lucro, sino solamente a los que aprovechen del tráfico de migrantes y la conducta relacionada por medio de beneficio financiero u otro beneficio de orden material.¹⁵ No existe ninguna definición de la corrupción que sea aceptada universalmente, aun en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC). La UNCAC requiere la tipificación de varias manifestaciones claras de corrupción y permite que cada Estado amplíe las normas mínimas dispuestas en dicha convención.

Una definición de corrupción en uso común es el abuso de poder encomendado con fines de ganancias personales. La corrupción puede ser *orgánica*, afectando, por ejemplo, todo un sistema de protección fronteriza, de seguridad pública o judicial; puede ser *institucional*, en donde la corrupción ha pervertido varias prácticas institucionales y se ha instituido una cultura de tolerancia de la corrupción; también puede ser *localizada* (en una unidad o parte específica de una agencia o empresa); o *individual*, donde los involucrados se aprovechan de las oportunidades para explotar su cargo profesional para la ganancia personal. Puede ser de menor importancia (ocurriendo en pequeña escala y hasta de manera rutinaria), o a gran escala. Para un funcionario público, involucra el suministro u obtención de un beneficio por medios ilegítimos o por medios no consecuentes con sus deberes.

2.1.3. ¿Qué es la corrupción?

La UNCAC requiere, o en algunos casos fomenta, la tipificación de varias formas de conducta corrupta asociada con la corrupción. Identifica varias formas de corrupción las cuales deben de tratarse como delitos graves, a incluir:

- Soborno en el sector público;
- Soborno en el sector privado;
- Tráfico de influencias
- Abuso de funciones.

¹⁴ See: UNODC (2010). *Issue Paper: A short Introduction to Migrant Smuggling*. Vienna: UNODC.

¹⁵
Idem

Como

se verá, cualquiera de las formas de corrupción arriba puede vincularse de una manera u otra al tráfico de migrantes y por consiguiente hay que abarcar la corrupción para prevenir y controlar el tráfico de migrantes y otras formas de delincuencia transnacional.

Soborno (artículos 16 y 21 UNCAC) es el acto de conceder un beneficio para influenciar indebidamente una acción o decisión. Una transacción corrupta puede ser iniciada, o por una persona que ofrece un soborno, o por un funcionario que solicita o exige uno. La palabra "soborno" también puede describir un pago involuntario obtenido por un funcionario público de un miembro del público, antes de que el ciudadano pueda recibir el servicio al cual tiene derecho. En palabras exactas, tal transacción es una forma de "extorsión".

Los sobornos pueden ser concedidos directa o indirectamente (a una tercera parte o un intermediario como un amigo, pariente, o un asociado) y tomar varias formas, incluyendo el dinero en efectivo y otras cosas de valor, favores (incluyendo los sexuales), información privilegiada, acciones en una empresa, bienes, servicios, y empleo o promesas de empleo. Pueden ser concedidos de forma única, o de forma continua como parte de una relación continua en la cual los funcionarios reciben beneficios regulares a cambio de favores regulares. En muchos casos, los funcionarios corruptos cooperan con los traficantes de migrantes a lo largo de muchos años.

Es posible que los funcionarios públicos que acepten un soborno para facilitar la entrada ilegal de personas, vehículos, o cargamentos en su país desconozcan el tipo exacto de delito que faciliten. Por ende, algunos funcionarios públicos pueden recibir una parte de los sobornos cobrados por otros funcionarios que actúen en complicidad con los traficantes de migrantes. Es posible que no todos los que aprovechan de los sobornos conozcan la naturaleza, escala y detalles de la confabulación entre los traficantes.

Un soborno puede concederse "conforme a las reglas" (con el fin de obtener algo que el funcionario retiene aunque tiene el deber público de suministrarlo), o puede concederse "en contra de las reglas" (un pago para inducir a un funcionario a hacer caso omiso de las reglas a favor de, o a solicitud de, la persona que ofrece el soborno). El acto de soborno, una vez que haya ocurrido, puede dar lugar a otras formas de corrupción. Al aceptar un soborno, los funcionarios se comprometen de hecho, and de ese momento en adelante, son vulnerables al chantaje y presiones psicológicas. Es fácil coaccionarlos para que abandonen sus deberes en otras ocasiones y a menudo de maneras más graves.

En las conversaciones sobre los delitos de corrupción, a menudo se utilizan los términos "soborno activo" y "soborno pasivo". "El soborno activo" generalmente se refiere al acto de ofrecer o conceder un soborno, mientras "el soborno pasivo" se refiere a solicitar o recibir un soborno. Se puede iniciar una transacción corrupta de cualquiera de los medios: por la persona que ofrece un soborno, o por un funcionario que solicita o exige uno. Frecuentemente la corrupción se vincula con diferentes formas de fraude, y cuando los funcionarios buscan sobornos activamente (incluyendo "búsqueda de alquiler"), la corrupción se asemeja a la extorsión.

El tráfico de influencias (artículo 18 UNCAC) implica la promesa, ofrecimiento o concesión a un funcionario público o a cualquier otra persona, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en su provecho con el fin de que esa persona abuse de su influencia (real o supuesta) con el fin de obtener un beneficio indebido para sí mismo. También puede implicar la sollicitación o aceptación de tal beneficio indebido por un funcionario público o cualquier otra persona.

Un abuso de funciones o del cargo (artículo 19 UNCAC) equivale el desempeño o falta de desempeño de un acto, en contravención de las leyes, por un funcionario público, durante el cumplimiento de sus funciones, con el fin de obtener un beneficio indebido para sí mismo o para otra persona o entidad para su beneficio personal.

Algunas confabulaciones corruptas se dirigen específicamente a los que sean responsables por detectar, investigar y procesar el tráfico de migrantes. Los complots corruptos varían en su complejidad dependiendo de

las

circunstancias. A medida que se fortalezcan las medidas contra la corrupción, las prácticas corruptas tienden a hacerse más sofisticadas con el fin de evitar su detección e investigación.

2.2. Los vínculos entre la corrupción y el tráfico de migrantes

Existe una vinculación multifacética y compleja entre la corrupción y el tráfico de migrantes. Pocos de esos vínculos se han estudiado de forma sistemática, pero la mayoría se han observado repetidas veces y en varios contextos. Los dos tipos de delincuencia se conectan de diferentes maneras, dependiendo del nivel de desarrollo de un país, el nivel prevaleciente de integridad en sus diferentes instituciones y la habilidad de las institucionales del país para impedir y contrarrestar la corrupción. También son de importancia, con respecto a la emigración o la inmigración, los factores culturales, políticos y económicos, así como las presiones sociales y económicas. Por lo tanto, el papel de la corrupción en el tráfico de migrantes varía considerablemente de país a país.¹⁶

Existen pruebas que la corrupción es un indicador importante del tráfico de emigrantes de un país ya que, igual que la pobreza, la inseguridad personal y la violencia, puede ser un factor que impulsa la emigración y así crea un mercado para los traficantes de migrantes.¹⁷ Esto coincide con las investigaciones sobre la trata transnacional de personas, lo cual demuestra que la corrupción sirve para facilitar el tráfico de personas.¹⁸

La corrupción puede tomar lugar en cualquier etapa del proceso del tráfico, desde el origen, durante el tránsito, hasta el destino. Dado que debilita los sistemas y medidas existentes para proteger las fronteras, controlar la inmigración, proteger los refugiados, y hacer cumplir las leyes, puede tener un efecto muy extenuante en los esfuerzos para detener el tráfico de migrantes. Las ganancias considerables generadas por el tráfico de migrantes y operaciones de trata de personas facilitan la corrupción a gran escala. El soborno y otras formas de corrupción se utilizan para crear o explotar oportunidades para el tráfico de migrantes, como por ejemplo, para salvar o neutralizar los controles que rigen para impedir la migración irregular, para explotar o abusar a los migrantes irregulares, y para proteger las operaciones de tráfico de la interferencia por parte de la seguridad pública y de la procuraduría. La corrupción también presenta un obstáculo muy importante a la efectividad de la cooperación internacional para combatir el tráfico de migrantes. Socava cualquier relación de confianza mutua que es esencial para la cooperación continua a través de fronteras, sea en la administración fronteriza, el control de inmigración, las investigaciones criminales, o el intercambio de inteligencia.

2.2.1. Actores potenciales involucrados en la corrupción que facilita el tráfico de migrantes

2.2.1.1. Involucramiento del sector público

Cuando están involucrados funcionarios gubernamentales, la corrupción puede ocurrir en los niveles altos tanto como en los niveles bajos, desde los ministros, diplomáticos y funcionarios

¹⁶ UNDOC (2012). *Migrant Smuggling in Asia -- A Thematic Review of the Literature*. Bangkok: UNDOC.

¹⁷ Aronwitz, A. A. (2001). "Smuggling and Trafficking in Human Beings: The Phenomenon, The Markets that Drive It and the Organisations that Promote It", *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9 (2): 163-195, p. 171. También: Bales, K. (2005). *Understanding Global Slavery*. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California; o Carling, J. (2006). *Migration, Human Smuggling and Trafficking from Nigeria to Europe*, IOM Migration Research Series No. 23. Geneva: IOM.

¹⁸ Zhang, S. X. and S. L. Pineda (2008) "Corruption as a Causal Factor in Human Trafficking", in *Organized Crime, Culture and Policies*, New York: Springer. También, UNDOC (2011), *Issue Paper: The Role of Corruption in Trafficking in Persons*. Vienna: United Nations.

consulares¹⁹ hasta los guardias fronterizos, agentes de policía y personal de limpieza en los aeropuertos. En el nivel alto, por ejemplo, se puede ofrecer a las autoridades que emiten visas y los directores de inmigración sobornos y beneficios con el fin de que suministren un servicio o que se hagan la vista gorda. En el nivel bajo, se puede pagar al personal de inmigración, de seguridad, del aeropuerto y de una línea aérea para que hagan algo tan mínimo como sellar un documento sin una inspección detallada o dejar una puerta sin llave.

Si no se detiene, la corrupción a bajo nivel puede llegar a ser sistémica y diseminarse a través de todo un sistema u organización, incluyendo los que tengan la función específica de controlar la inmigración y combatir el tráfico de migrantes. Una vez establecida dentro de una de las mismas agencias establecidas para prevenir y controlar la inmigración irregular y el tráfico de migrantes, la erradicación de la corrupción se dificulta en lo extremo.

Muchos de los funcionarios corruptos que llegan a ser cómplices de los traficantes de migrantes no son oportunistas que sencillamente se rinden al soborno ocasional. Al contrario, el grado de su confabulación con traficantes implica que ellos mismos forman parte de la empresa delictuosa. En ciertos casos, los funcionarios son los que en realidad instigan o dirigen la operación de tráfico.²⁰ En otros casos, los funcionarios participan en diferentes formas de extorsión, prácticas fraudulentas y tinglados de protección. Su involucramiento en el tráfico de migrantes puede ser solo una de las actividades delictivas en que participan. Por otro lado, es posible que algunos funcionarios no se involucren personalmente en un complot para traficar migrantes, pero encuentran otras maneras para compartir las ganancias de estas actividades delictivas o explotan los migrantes irregulares y los refugiados.

La corrupción por dentro de las agencias de seguridad pública y de control fronterizo tiene unas características únicas que dificultan su control. Por ejemplo, la debilidad de supervisión externa, la confidencialidad de muchos aspectos del trabajo, la autoridad discrecional que gozan, y el nivel de autonomía que generalmente existe dentro de algunas unidades son todos factores que ponen las agencias en una situación vulnerable a la corrupción. Además, los agentes de estos organismos a menudo se encuentran en contacto con informantes y otros grupos delictivos, y pueden ser sujetos a presiones reales para participar en actividades corruptas. Además, algunas oportunidades para la corrupción están disponibles solamente a los agentes de seguridad pública y de protección fronteriza.²¹

Uno podría agregar a esto que desafortunadamente, andan de la mano una prevalencia general de corrupción y una falta de voluntad política para controlarlo. Es de esperar que los funcionarios corruptos que se aprovechen del tráfico de migrantes o que hayan encontrado maneras de explotar a los migrantes irregulares, rara vez están dispuestos a apoyar medidas eficaces en contra del tráfico de migrantes y la corrupción.²²

¹⁹ En Somalia, por ejemplo, se reportaron incidentes graves de fraude con visas con el involucramiento de ministros, altos funcionarios, y diplomáticos. Ver: United Nations (2010). *Report of the Monitoring Group on Somalia Pursuant to Security Council Resolution 1853 (2008)*, Security Council. S/2010/91, p. 34.

²⁰ Watson, J. (2013, June 21). Former border patrol agents sentenced to 30 years in immigrant smuggling case. *NBC News*. Retrieved from http://usnews.nbcnews.com/_news/2013/06/21/19081188-former-border-patrol-agents-sentenced-to-30-years-in-immigrant-smuggling-case?lite

²¹ Gounev, P., Dzhékova, R. and T. Bezlov (2012). *Study of Anti-Corruption Measures in EU Border Control*. Sophia: Center for the Study of Democracy, p. 7.

²² Aronwitz, A. A. (2001). "Smuggling and Trafficking in Human Beings: The Phenomenon, The Markets that Drive It and the Organisations that Promote It", *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9 (2): 163-195, p. 185. También, Carling, J. (2006), vea nota arriba.

2.2.1.2. Involucramiento del sector privado

Además de enfocar la atención en los funcionarios gubernamentales, los traficantes de migrantes también pueden encontrar cómplices en el sector privado. A menudo intentan corromper o intimidar a individuos en los principales negocios y organizaciones del sector privado, tales como las compañías de transporte colectivo, los transportadores de carga, agencias laborales y empleadores, los que prestan servicios de seguridad, empresarios y trabajadores de la industria pesquera, personal docente, o personal de los puertos o aerolíneas. La utilidad de estos individuos del sector privado radica en la posibilidad de que posean información confidencial necesitada por los traficantes, o en su habilidad para elaborar documentos falsos (constancias de residencia, certificación de empleo, certificado de residencia, certificado de estudios, etc.) que se requieren para una visa, o una solicitud de inmigrante o de refugiado. Los individuos que trabajan para empresas privadas de servicios de seguridad en los aeropuertos u otros puestos de control pueden ayudar a los traficantes y migrantes para que eviten los controles.

2.2.1.3. Involucramiento de la delincuencia organizada

El tráfico de migrantes no siempre involucra los grupos delictivos organizados. Sin embargo, cuando es el caso, estas organizaciones suelen depender mucho de la corrupción, a menudo acompañada por la intimidación y la violencia, con el fin de facilitar su tráfico de migrantes y otras actividades delictivas transnacionales. Las organizaciones delictivas se prestan para aprovecharse del control de inmigración, la protección fronteriza y sistemas de seguridad debilitados por la corrupción. En su esencia, el tráfico de migrantes es un negocio y, como cualquier otro negocio, los delincuentes que participan en ello desean reducir sus costos, maximizar sus ganancias y reducir su exposición a riesgo, lo que en este caso incluye el riesgo de la aprehensión y procesamiento penal. Cuando las operaciones de tráfico se llevan a cabo a gran escala o de manera rutinaria, la corrupción permite a los traficantes maximizar sus ganancias y reducir sus riesgos. Utilizan los contundentes ingresos generados por sus actividades de tráfico para corromper a los funcionarios y comprar su complicidad. La corrupción es un medio fácil para sortear o neutralizar las medidas del control de inmigración, de la protección fronteriza y de hacer cumplir la ley. Permite a los traficantes ofrecer un "servicio de confianza" a los migrantes irregulares y cobrar aun más por sus servicios. En el peor de los casos, la corrupción permite que las operaciones de tráfico de migrantes funcionen con relativa impunidad.²³

Los grupos delictivos involucrados en el tráfico de migrantes con frecuencia intentan, y a menudo logran intimidar, sobornar y corromper en otras formas a los funcionarios públicos responsables por el control de inmigración o de las fronteras, o a los funcionarios responsables por elaborar, emitir o autorizar los documentos de viaje y de identidad. De hecho, la corrupción es una característica regular de todas las operaciones de tráfico y contrabando que involucren los grupos delictivos organizados.²⁴ En algunos casos los grupos delictivos hacen esfuerzos extremos para identificar a los funcionarios vulnerables que estarían dispuestos a responder a acercamientos o a infiltrar las agencias de seguridad pública o de protección fronteriza.²⁵

²³ Carling, J. (2006). *Migration, Human Smuggling and Trafficking from Nigeria to Europe*, IOM Migration Research Series No. 23. Geneva: IOM.

²⁴ Ver también: Richards, K. (2004). "The Trafficking of Migrant Workers: What are the Links between Labour Trafficking and Corruption?", *International Migration*, 42 (5): 147-165.

²⁵ Gounev, P., Dzhekova, R. and T. Bezlov (2012). *Study of Anti-corruption Measures in EU Border Control*. Sophia: Center for the Study of Democracy, p. 66.

Cuando está presente la corrupción, sea en agencias de protección fronteriza, de control de inmigración, o de seguridad pública, su impacto no necesariamente se limita al tráfico de migrantes. Al contrario, cuandoquiera que la corrupción pueda facilitar el tráfico de migrantes, también se puede utilizar para facilitar otras formas de delincuencia transnacional. Una vez que los funcionarios públicos se hayan comprometido, se puede utilizar su cooperación de diferentes maneras. Es posible que ellos mismos no siempre se den cuenta de la naturaleza exacta ni la escala completa de las actividades delictivas que facilite su complicidad con delincuentes.

No es de sorprender, entonces, que la importancia de la corrupción se refleje en la manera en que se organizan muchas redes de tráfico de migrantes. Los sobornos y el mantenimiento de relaciones con varios funcionarios corruptos incluso se tratan como una función distinta en muchas redes de tráfico de migrantes.²⁶ A menudo es una función esencial. Por ejemplo, en sus conversaciones con los "cabeza de serpiente" en Asia, los investigadores oyeron que muchos de ellos entienden que para ellos era esencial entretener, sobornar y mantener buenas relaciones con funcionarios públicos claves. Necesitaban su ayuda para obtener pasaportes, obtener la información necesaria para evitar los controles, e identificar los funcionarios conformes. Eran considerables los costos de este aspecto de sus operaciones, pero por lo general había suficiente dinero para que todos se aprovecharan de las redes de tráfico.²⁷ Dentro de las redes delictivas investigadas, solo unos cuantos de los individuos involucrados en realidad estaban en contacto con los funcionarios corruptos, y, normalmente, esos se limitaban a los pocos que formaban el núcleo de las organizaciones de tráfico.²⁸ También hay pruebas que las redes que no tengan contacto con funcionarios corruptos a veces cooperan con miembros de las organizaciones que sí tienen contacto, incluso compartiendo el acceso a funcionarios corruptos que pueden facilitar diferentes aspectos del tráfico de migrantes.²⁹

La investigación sugiere que en cuanto al involucramiento de la delincuencia organizada, tal vez no exista una diferencia importante entre la trata de personas a través de fronteras, por un lado, y por el otro, el tráfico de migrantes.³⁰ Si sea cierto, esto sugeriría que mucho de lo que se sabe del papel de la corrupción en la facilitación del tráfico de personas también es correcto en el contexto del tráfico de migrantes. Por otro lado, no todas las operaciones de tráfico de migrantes involucren necesariamente una organización delictiva. Está claro que algunas de ellas involucren redes menos formales. Además, las operaciones de tráfico de migrantes no siempre dependen de la infiltración de agencias públicas u otras formas de corrupción.³¹ En algunos casos, especialmente donde las medidas de control de inmigración y protección fronteriza sean débiles, no tienen la necesidad de involucrar a funcionarios en sus redes de tráfico.³² Por ejemplo, un estudio del tráfico de filipinos a Italia demostró que una gran parte del tráfico tomó lugar sin recurrir al soborno de funcionarios públicos, pero aun así, en varios casos de tráfico de grupos de migrantes más grandes, participaron en la confabulación organizaciones delictivas y funcionarios gubernamentales.³³

²⁶ UNDOC (2010). *Issue Paper: Organized Crime Involvement in Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.

²⁷ Zhang, S. and K.-L. Chin (2002). *The Social Organization of Chinese Human Smuggling - A Cross National Study*. San Diego (CA): San Diego State University, p. 20.

²⁸ Idem.

²⁹ UNDOC (2010). *Issue Paper: Organized Crime Involvement in Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.

³⁰ Idem.

³¹ Staring, R. (2008). "Controlling Human Smuggling in the Netherlands: How the Smuggling of Human Beings Was Transformed into a Serious Criminal Offence", in D. Siegel and H. Nelen (eds.), *Organized Crime: Culture, Markets and Policies*, New York: Springer, pp. 165-181. Ver también Zhang, S. and K.-L. Chin (2004). *Characteristics of Human Smugglers*, NIJ Research in Brief, Washington (D.C.): U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.

³² Aronowitz, R. (2003). *Illegal Practices and Criminal Networks Involved in the Smuggling of Filipinos to Italy*. Turino: UNICRI.

³³ Zhang, S. and K.-L. Chin (2002). *The Social Organization of Chinese Human Smuggling - A Cross National Study*. San Diego (CA): San Diego State University.

2.2.2 Frecuencia y pautas en la corrupción

Actualmente no es posible calcular la prevalencia de corrupción relacionada con el tráfico de migrantes y la migración irregular. Los países generalmente no publican datos sobre incidentes de corrupción en sus agencias de seguridad pública, de protección fronteriza, o de control de inmigración. No obstante, hay indicios frecuentes que, en algunos países o en ciertas agencias específicas de seguridad pública o de control fronterizo, la corrupción es endémica y facilita el tráfico de migrantes en muy gran escala.³⁴

En algunas regiones, especialmente cuando las fronteras son relativamente porosas y mal protegidas, toda la región se ve afectada por la gran cantidad de migrantes que se trafican con la facilitación de la corrupción. En muchas partes de África, por ejemplo, aunque el control de inmigración se practica en los cruces de frontera principales, por lo general las largas fronteras entre estados siguen porosas y los funcionarios de inmigración están anuentes a la corrupción.³⁵ En partes de ese continente, la corrupción no solo ha permitido que el tráfico de migrantes se haga una industria importante, sino que ha debilitado de manera importante las instituciones de seguridad pública local y de control fronterizo, y ha afectado su legitimidad y su credibilidad pública. En algunas regiones, la falta de confianza engendrada por la presencia de corrupción endémica casi ha eliminado por completo la cooperación internacional en la migración y administración y protección de fronteras, en la seguridad pública, y hasta en la protección de refugiados.

La corrupción se considera como uno de los principales factores que influyen tanto los precios cobrados a los migrantes por los traficantes, como los procedimientos fluctuantes de los traficantes.³⁶ El costo de los sobornos y el porcentaje de ganancias que los traficantes tienen que compartir con los funcionarios corruptos afectan los precios para los servicios de los traficantes. Asimismo, las medidas contra la corrupción también pueden afectar los procedimientos de los traficantes y el precio que cobran por sus servicios. El fortalecimiento de controles policiales y de patrullas fronterizas puede aumentar el riesgo de intercepción para los traficantes, que entonces tal vez tendrán que invertir más en la corrupción con el fin de administrar su negocio con éxito. También puede llevarles a cambiar sus rutas y tratar de reclutar a nuevos funcionarios corruptos.

2.3 Tipos de tráfico de migrantes y actividades conexas

Por lo general, el tráfico de migrantes y las actividades conexas pueden ser facilitados por la corrupción con respecto a:

- Cruces ilegales de fronteras por tierra, mar o aire, y permanencia ilegal de migrantes;
- Elaboración, expedición y utilización de documentos falsos u obtenidos fraudulentamente con el fin de traficar migrantes (o facilitar su permanencia).

³⁴ Ver también: Johnston, M. (1998). "Cross-Border Corruption Points of Vulnerability and Challenges for Reform", in *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*. New York: UNDP.

³⁵ Colucello, S. and S. Massey (2007). "Out of Africa: The Human Trade between Libya and Lampedusa", *Trends on Organized Crime*, 10 (1):77-90, p. 82.

³⁶ De Haas, H. (2007). *The Myth of Invasion: Irregular Migration from West Africa to Maghreb and the European Union*, IMI Research Report. Oxford: Oxford International Migration Institute. Ver también informes que migrantes irregulares en Malawi empezaron a tomar rutas más peligrosas después de una ofensiva por las fuerzas de seguridad pública: "Horn Migrants Use New, More Dangerous, Routes through Malawi" KARONGA, 21 January 2013, Humanitarian News and Analysis. <http://www.irinews.org/Report/97289/Horn-Migrants-use-new-more-dangerous-routes-through-Malawi>.

Un modus operandi típico para el tráfico de migrantes es el abuso de vías legales de migración, tales como procedimientos para pedir asilo, procedimientos para la reunificación familiar, programas para trabajadores y estudiantes, visas de turista, y otros. La corrupción en los sectores públicos y privados puede desempeñar un papel importante en el establecimiento de filiación o adopción fraudulenta, o en la concertación de matrimonios ficticios con el objetivo de traficar migrantes.

Por ejemplo, en Europa un periodista descubrió un complot en el cual los que solicitaban asilo supuestamente podrían comprar sus expedientes confidenciales de inmigración de un funcionario que les ofreció la oportunidad de "arreglar" su solicitud para que pudieran permanecer en el país.³⁷ En un país africano, unos funcionarios, que no participaban directamente en el control de inmigración, en la protección fronteriza, ni en la prevención de tráfico de migrantes, registraron centenares de matrimonios fraudulentos entre nacionales del país y nacionales extranjeros con el fin de ayudar a los últimos a conseguir la residencia permanente en el país.³⁸ Se reporta que las redes de traficantes a menudo abusan de los procedimientos para el asilo también, al proporcionar a migrantes con historias de persecución y documentos para apoyar su demanda ilegítima para protección internacional.³⁹

Se examinará en el presente documento cada uno de los vínculos y su impacto. Además, la corrupción dentro de instituciones financieras, reglamentarias y de otra índole facilita el blanqueo de ganancias ilícitas de los traficantes de migrantes y sus cómplices.

2.3.1. La corrupción y la entrada y permanencia ilegal de migrantes en un país

La corrupción puede utilizarse de muchas maneras para facilitar el movimiento de migrantes, su entrada ilegal o su permanencia ilegal en un país. Algunas de las maneras más frecuentes son:

- Actos menores de corrupción por funcionarios de seguridad pública, de control de inmigración y de control fronterizo, quienes luego abusan de su función con el fin de recibir beneficios personales, y de explotar a viajeros, migrantes, y migrantes irregulares.
- Corrupción, infiltración e intimidación de funcionarios de control de inmigración y protección fronteriza para facilitar la cruce de fronteras y la entrada ilegal en un país;
- Corrupción de los funcionarios de inmigración que participen en el examen de solicitudes de refugiados, que autoricen la permanencia de un inmigrante en el país, o que ejecuten órdenes de deportación.
- Corrupción de funcionarios para impedir que los migrantes traficados vuelvan a su país de origen.
- Abusos de funciones por funcionarios.
- Corrupción sistémica en agencias gubernamentales, incluyendo su participación en confabulaciones para traficar migrantes;
- Corrupción de empleados del sector público (por ejemplo, personal de transporte aéreo y de transporte colectivo, agencias de viaje, personal de agencias privadas de seguridad) para sortear los controles que rigen para impedir la entrada ilegal en un país.

³⁷ Mahmood, M. (2013, November, 11). 'My man can fix immigration papers to keep you in Britain'. *The Sunday Times*. Retrieved from http://www.thesundaytimes.co.uk/sto/news/uk_news/National/article820984.ece.

³⁸ LaFraniere, S. (2004, September 5). Unwitting wives are prey in South Africa scandal. *The New York Times*. Retrieved from http://www.nytimes.com/2004/09/05/international/africa/05africa.html?_r=0

³⁹ (2012, March 15). Chinese reportedly abuse Australian asylum process. *Voice of America*. Retrieved from <http://www.voanews.com/content/chinese-reportedly-abusing-australian-asylum-process--142909085/180302.html>

2.3.1.1 Corrupción de funcionarios públicos

No todas las formas de corrupción implican necesariamente grandes conspiraciones. Es posible que los actos de corrupción menor o corrupción de rutina que implican individuos o grupos pequeños de funcionarios no tengan relación con las redes de tráfico de migrantes. Los funcionarios pueden haber encontrado maneras para explotar su cargo con el fin de obtener un beneficio personal. Algunos aceptan sobornos para expeditar el trámite de solicitudes legítimas de visas, pasaportes, y otros documentos de identificación. Pueden ofrecer tratamiento preferencial a aquellos que ofrezcan un soborno. Pueden demorar el desempeño de su función hasta que un favor se brinda o se promete, utilizando diferentes técnicas para crear demoras artificiales e innecesarias, o crear, o amenazar la creación de dificultades excesivas en proceso requerido.

En el aeropuerto de un país, por ejemplo, los viajeros con o sin una visa apropiada a menudo fueron demorados e intimidados hasta que se pusieron de acuerdo en pagar un pequeño soborno al funcionario que verificaba sus documentos. Aunque esta forma relativamente menor de la corrupción tal vez parezca insignificante desde el punto de vista de los que buscan contrarrestar conspiraciones de tráfico de migrantes a gran escala, debe ser notado que estos funcionarios corruptos pueden haber sido identificados por los delincuentes y, dado que están comprometidos, pueden ser persuadidos a cooperar con los traficantes de migrantes por medio del chantaje. En algunos casos, la conducta corrupta puede tener consecuencias graves para los migrantes irregulares. En un caso, por ejemplo, doce Centroamericanos casi se asfixiaron en un vehículo en el cual estaban retenidos por agentes de inmigración que exigían un soborno.

Los funcionarios pueden aceptar sobornos por divulgar información confidencial o protegida. Los agentes de seguridad pública, por ejemplo, pueden pasar información a traficantes sobre investigaciones actuales, nuevas medidas de control o cualquier otra acción tomada por su agencia para detectar y prevenir el tráfico de migrantes. Este tipo de corrupción a veces desempeña un papel importante en la facilitación del tráfico de migrantes, pero es especialmente difícil de detectar.

A cambio de una parte de las ganancias ilícitas de las actividades de tráfico de migrantes, los funcionarios pueden dejar de hacer cumplir la ley, o hacerlo de una forma tan deficiente que los delincuentes puedan operar con relativa libertad. Al sucumbir a tal forma de corrupción, estos funcionarios a menudo pueden ser llevados a participar en actividades delictivas más graves, ya que sus actos menores de corrupción pueden ser explotados por los delincuentes. Como ya se notó, dado que sus propias acciones ya los han comprometido, tales funcionarios son más vulnerables a presión y amenazas por los traficantes que buscan su colaboración.

Un funcionario puede ser culpable de "tráfico de influencias". En un caso, por ejemplo, se descubrió a un alto funcionario de inmigración que utilizaba su cargo para facilitar la entrada de trabajadores extranjeros y su permanencia prolongada en el país para que trabajaran para una empresa extranjera con operaciones en ese país. Ella lo hacía a cambio de la promesa de un empleo para ella después de su jubilación.

Vale la pena notar que algunos funcionarios corruptos y traficantes de migrantes no se perciben necesariamente como delincuentes. Algunos traficantes se perciben como empresarios cabales que se ganan la vida al ayudar a sus amigos y vecinos. Según un estudio de traficantes de migrantes en un país asiático, los traficantes informaron que la corrupción y los sobornos son componentes esenciales de sus operaciones. Muchos de los funcionarios corruptos implicados en el tráfico de migrantes tendían a ocupar cargos gubernamentales inferiores pero cruciales, tales como la examinación y aprobación de solicitudes de pasaportes, la inspección de viajeros en controles fronterizos, y la elaboración de certificados de residencia o de matrimonio y otros documentos.⁴⁰ De acuerdo con los investigadores, tanto los migrantes como los traficantes

⁴⁰ Zhang, S. and K. -L. Chin (2004). *Characteristics of Human Smugglers*, NIJ Research in Brief, Washington (D.C.): U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, p. 10.

En algunos casos de tráfico de migrantes, la corrupción involucrada es un abuso de función o de discreción. Por ejemplo, un funcionario corrupto puede "vender" o filtrar información sobre la inteligencia policial o avisar a delinquentes de actividades policiales venideras.

consideraban el tráfico transnacional de migrantes como algo más parecido a "buenas obras" que a un delito, lo cual puede explicar en parte la razón por la cual tantas personas que normalmente acatan las leyes se implican en el tráfico de migrantes.⁴¹ En algunos casos, los migrantes incluso pueden creer que están pagando por un servicio legítimo.

En un caso, un funcionario responsable por la examinación de solicitudes para visas de trabajo detuvo el trámite a propósito para crear oportunidades para su cómplice, un abogado de inmigración, de buscar comisiones de los solicitantes para expedir el trámite de sus solicitudes. El funcionario filtró información al abogado, quien entonces comunicó con los solicitantes, quienes luego fueron victimizados por el complot. En un caso parecido, un funcionario responsable por examinar las solicitudes de residencia permanente detuvo las examinaciones y llamó a los solicitantes para sugerir que contrataran los servicios de un intermediario/abogado que ella recomendaba. También ofreció tratamiento preferencial a los clientes del intermediario/abogado sugerido. En otro caso, un funcionario de control fronterizo e inmigración se descubrió cuando renovó ilegalmente los permisos ya concedidos a sus amigos y parientes.

Tales abusos de función a menudo se asocian con burocracias que permiten discreción individual amplia y carecen de estructuras adecuadas de supervisión y responsabilidad. El abuso también florece cuando las reglas para la toma de decisiones son tan complejas que neutralizan la eficacia de cualquier mecanismo de responsabilidad que sí existe. No todos los abusos de esa índole necesariamente implican que los funcionarios dejen de hacer cumplir las leyes que tienen el deber de defender. En ciertos casos, los funcionarios pueden hacer uso ilícito de información a la cual tienen acceso en su cargo. Este fue el caso, por ejemplo, de un alto funcionario de protección fronteriza, quien utilizó un banco de datos de la seguridad pública al cual tenía acceso para acceder a información sobre una persona que le estaba demandando por un supuesto acto de agresión.

La corrupción y la intimidación a menudo son las dos caras de la misma moneda. Por ejemplo, algunas organizaciones delictivas tienen fama de recolectar inteligencia sobre los inspectores en los puertos de entrada (por ejemplo, usando binoculares). Observan a los funcionarios de protección fronteriza con el fin de identificar aquellos que tengan problemas con el alcohol, los juegos de azar, deudas o de otra clase y como resultado, serían fáciles de comprometer.⁴² Una vez que identifiquen tales funcionarios vulnerables, encuentran maneras de comprometerlos aún más o les ofrecen un soborno u otro beneficio. Se les dice a los funcionarios que si niegan a cooperar, ellos mismos o miembros de su familia serán victimizados. Ya comprometidos y corruptos, estos funcionarios sufren de amenaza constantes de violencia, o de ser denunciados a las autoridades; ya no creen que tengan la opción de negarse a cooperar con los delinquentes. El monto de los sobornos varía, dependiendo de los servicios prestados y otras circunstancias, pero tienden a ser relativamente modestas pero lo suficiente grandes para que los funcionarios lleguen a depender de ellos. El miedo, las recompensas y la dependencia se utilizan de esa manera para controlar los funcionarios corruptos y asegurar que su colaboración continúe.

⁴¹ Idem.

⁴² Véase los resultados de la encuesta de agencias de protección fronteriza en la UE: Gounev, P., Dzhékova, R. and T. Bezlov (2012). *Study of Anti-Corruption Measures in EU Border Control*. Sophia: Center for the Study of Democracy.

Los funcionarios que trabajan en la protección fronteriza, el control de inmigración, los servicios consulares y la seguridad pública pueden enfrentarse con mayores riesgos de corrupción que otros. Algunos, por la función que desempeñan o el cargo que ocupan, tienen mayores posibilidades de caer en la corrupción que otros, y a veces son reclutados agresivamente por los grupos delictivos organizados implicados en el tráfico de migrantes y otras formas de delincuencia transnacional. En ese sentido, pertenecen a un grupo que presenta "un riesgo mayor de mala conducta", un grupo que merece atención especial desde el punto de vista de la prevención de la corrupción. Algunas funciones dentro de las agencias de la seguridad pública y de protección fronteriza también pueden enfrentarse con mayores riesgos de corrupción o infiltración por delinquentes porque ofrecen oportunidades importantes para la corrupción o son de importancia especial para las operaciones de los traficantes de migrantes.

Mientras transportan migrantes irregulares dentro de o a través de un país, los traficantes frecuentemente tienen arreglos de amplia trayectoria con altos oficiales de la policía ya corruptos con quienes pueden comunicar y pagar por adelantado cuando un "cargamento" de migrantes irregulares se está moviendo a un lugar diferente. Los altos oficiales entonces aseguran que los colegas de ellos responsables por controles en los caminos se informen y sepan que deben dejar que los migrantes se muevan sin interferencia. Una parte del soborno entonces debe filtrarse a los policías de bajo rango. En tales casos, se compromete toda una unidad policial o hasta un cuerpo policial completo, y no solamente unos cuantos oficiales individuales.⁴³

La colusión entre los traficantes de migrantes y funcionarios corruptos a veces se lleva a la extorsión y robo por estos funcionarios. Un estudio reciente del OIM en la África Occidental reveló que en algunos casos, las fuerzas armadas y la policía estaban bien informadas de los "beneficios de interceptar a migrantes",⁴⁴ Los migrantes entrevistados para ese estudio contaron relatos de corrupción y robo por parte de la policía y las fuerzas armadas durante sus viajes.⁴⁵ En algunos países, los robos, las demandas de pagos pequeños inmediatos y el acoso por la policía y otros funcionarios ocurren con frecuencia a los migrantes irregulares.⁴⁶

2.3.1.2. Corrupción en el sector privado

Las empresas del sector privado y los empleados responsables de elaborar diferentes documentos o solicitudes de permisos, de arreglar viajes o empleo, o de facilitar o controlar el movimiento de mercancía y personas, pueden ser sobornados para facilitar una operación de tráfico. Esto sucede a veces también con las organizaciones caritativas y humanitarias e incluso entre el personal y los voluntarios que trabajan en agencias de asistencia de inmigración y de protección de refugiados. Los empleados de empresas privadas de seguridad, del transporte colectivo, aeropuertos, puertos, agencias de seguridad, agencias de viaje y empleo, proveedores y técnicos de servicios informáticos, e incluso instituciones educativas -- todos pueden ser vulnerables al soborno por traficantes de migrantes. Los miembros de la industria pesquera también pueden ser reclutados por grupos delictivos organizados para facilitar el tráfico de migrantes por mar.⁴⁷

⁴³ Gastrow, P. (2011). *Termites at Work -- A Report on Transnational Organized Crime and State Erosion in Kenya*. New York: International Peace Institute, p. 71.

⁴⁴ OIM (2009). *In Pursuit of the Southern Dream: Victims of Necessity*. Geneva: International Organization for Migration.

⁴⁵ Véase también relatos similares de migrantes traficados reportado en: Yitna, G. (2006). *Stranded Ethiopian Migrants in Bossaso, North East Somalia/Puntland - Field Mission Report*. Nairobi: OIM.

⁴⁶ RMMS and DRC (2012). *Desperate Choices -- Conditions, Risks & Protection Failures Affecting Ethiopian Migrants in Yemen*. Nairobi: The Regional Mixed Migration Secretariat and the Danish Refugee Council, p. 47.

⁴⁷ UNODC (2011). *Transnational Organized Crime in the Fishing Industry*. Vienna: United Nations.

Los empleados de compañías privadas de transporte pueden permitir que migrantes sin documentos aborden como pasajeros en buques de pasajeros o de cargamento, en contenedores en los buques o en aviones. En algunos casos, es posible que los individuos involucrados solo están tratando de lograr sus propios objetivos legítimos, como, por ejemplo, en el caso de una agencia de viajes que ayuda al migrante cuando emite boletos de avión después de recibir dinero en efectivo y sin verificar la identidad del comprador, o cuando mantiene libros incorrectos, y así dificulta el trabajo de las fuerzas de seguridad pública. Los funcionarios bancarios y financieros corruptos también pueden ser sobornados para proporcionar documentos falsos, o para facilitar el blanqueo de ganancias de operaciones de tráfico de migrantes.

También hay ejemplos de soborno en el sector privado que tal vez se denominarían más precisamente como extorsión. Por ejemplo, un empleador privado puede apropiarse indebidamente de todo o una parte del salario ganado por migrantes irregulares, alegando gastos exagerados o inexistentes. El empleador puede utilizar la amenaza de denunciar a los migrantes a la policía o a la inmigración para sacar fondos de estos migrantes irregulares, a veces en colusión con funcionarios de inmigración o de seguridad pública. En algunos casos, los funcionarios públicos participan activamente en tales complots.

2.3.2. La corrupción y documentos falsos con el fin del tráfico de migrantes

Varias formas de delincuencia relacionadas con documentos de identidad parecen estar en auge como medio de decepcionar a funcionarios de control fronterizo, tales como la apropiación indebida de documentos genuinos, el robo de documentos en blanco que luego se llenan con información falsa de identidad, falsificación, la emisión ilegal de documentos, y la obtención de pasaportes o visas bajo pretextos falsos. En 2007, UNODC emitió un estudio sobre "El Fraude y el Abuso Criminal y Falsificación de Identidad".⁴⁸ El estudio notó el uso de corrupción para apoyar la delincuencia relacionada a la identidad. Por ejemplo, los pasaportes y documentos similares se han vuelto difíciles de falsificar. Como consecuencia, el soborno pasivo o activo de funcionarios para obtener un documento genuino se ha convertido en una alternativa más fácil en muchos casos. Asimismo, los delitos de corrupción pueden ser utilizados para alterar o falsificar información en los sistemas utilizados para validar o verificar identidad.⁴⁹

Algunas de las maneras en que la corrupción puede facilitar el uso de documentos falsos con el fin de tráfico de migrantes son:

- Corrupción en la emisión de documentos falsos de viaje y de identidad;
- Corrupción para facilitar el uso de documentos falsos;
- Corrupción en la emisión de documentos genuinos de viaje y de identidad a base de documentos de apoyo falsos, emitidos por la administración pública o el sector privado;
- Corrupción de empresas y organizaciones en el sector privado para apoyar solicitudes falsas para pasaportes, visas o residencia permanente (por ejemplo, certificados falsos de matrimonio, paternidad, filiación, empleo, matriculación en una institución académica).

⁴⁸ E/CN. 15/2007/8 and Add. 1, 2 and 3.

⁴⁹ Idem, Add. 3, p. 13.

2.3.2.1. La corrupción de funcionarios públicos

La documentación fraudulenta a menudo desempeña un papel principal en las redes de tráfico de migrantes, y la corrupción desempeña un papel importante en la elaboración y utilización de documentos falsos.⁵⁰ Una forma de fraude documental involucra la compra de pasaporte y visas por medio de funcionarios corruptos en embajadas. De acuerdo con el Programa contra Corrupción y Delincuencia Organizada (PACO), los empleados corruptos en las embajadas del Oeste pueden estar implicados en esta forma de fraude.⁵¹ En algunos países, por las flaquezas de la administración gubernamental, la ineficiencia y la corrupción generalizada, es relativamente fácil obtener documentos genuinos con información parcial o completamente falsa a cambio de un soborno.⁵²

Algunos de los adelantos tecnológicos para proteger la integridad de documentos oficiales de identidad y de viaje pueden ser derrotados por la corrupción. Por ejemplo, reemplazar una página con bio-datos en un pasaporte requiere la participación de una persona con acceso a técnicas especializadas. Sin embargo, puede ser mucho más fácil que un funcionario corrupto expida los documentos por fraude que alterar un documento. Se pueden utilizar documentos de apoyo falsos para obtener una visa o pasaporte genuino.

Los funcionarios corruptos pueden consentir a escudriñar estos documentos sin mucha atención, o incluso pueden consentir a certificar ciertos documentos aunque saben que se han alterado o falsificado. De hecho, la corrupción a menudo asegura que los documentos falsificados o fraudulentos de mala calidad no sean escudriñados cuidadosamente.

El fraude documental, frecuentemente facilitado por funcionarios corruptos, puede afectar de manera importante la credibilidad de los documentos oficiales emitidos por ciertos gobiernos y agencias, y afectan a todos los que dependen de tales documentos (pasaportes, visas, etc.) para moverse y viajar a otros países o para hacer sus negocios. Por ese motivo, los documentos de ciertos países han sido puestos en listas negras por otros países o se han sometido a verificaciones adicionales o largas.⁵³

Los funcionarios pueden estar involucrados directamente en el robo o falsificación de documentos oficiales. Por ejemplo, en Norte América, en el transcurso de una investigación, agentes encubiertos descubrieron un complot activo en el cual varios funcionarios que trabajaban juntos habían encontrado maneras de robar pasaportes, permisos de trabajo, y visas en blanco, los cuales vendieron en el mercado negro para ser utilizado. En un caso, por ejemplo, un abogado de alto nivel en una agencia de control de inmigración solicitó y aceptó sobornos de decenas de inmigrantes que buscaban la documentación para permanecer en el país o enfrentarse con su posible deportación. El funcionario corrupto y su marido incluso establecieron compañías ficticias para poder presentar certificados de empleo permanente. El funcionario también pudo influenciar las decisiones tomadas en los casos de estos migrantes.⁵⁵

⁵⁰ La delincuencia organizada rusa involucrada en el tráfico de migrantes en los Estados Unidos tiene fama de utilizar documentos falsos y soborno de rutina. Ver: Sukhareenko, A. (2004). "The Use of Corruption by "Russian" Organized Crime in the United States", *Trends in Organized Crime*, 8 (2): 118-129.

⁵¹ Spencer, J., Aromaa, K., Junninen, M., Markina, A., Saar, J. and T. Viljanen (2006). *Organised Crime, Corruption and the Movement of People across Borders in the New Enlarged EU: A Case Study of Estonia, Finland and the UK*. Helsinki: HEUNI.

⁵² Carling, J. (2006). *Migration, Human Smuggling and Trafficking from Nigeria to Europe*, IOM Migration Research Series No. 23, Geneva: IOM, p. 23.

⁵³ Van Dijk, R. (2001), "'Voodoo' on the Doorstep: Young Nigerian Prostitutes and Magic Policing in the Netherlands", *Africa*, 71 (4): 558-586.

⁵⁴ (2012, January 18). Travel agent held on charges of conniving with MHA official. *The Financial Express*. Retrieved from <http://www.financialexpress.com/news/travel-agent-held-on-charges-of-conniving-with-mha-official/901041>

⁵⁵ Federal Bureau of Investigation. *Immigration agency attorney convicted of federal corruption charges for taking thousands of dollars in bribes from immigrants seeking status in U.S.* Retrieved from <http://www.fbi.gov/losangeles/press-releases/2010/la042010.htm>

En un caso más, un inspector de aduanas y protección fronteriza recibió grandes sobornos para permitir a más de una docena de empleados extranjeros de tres restaurantes y sus cónyuges prorrogar ilegalmente sus estadías en el país. El inspector alteró bases de datos de la seguridad pública y proporcionó documentos falsos de inmigración y de viaje que indicaban que los trabajadores y sus cónyuges estaban elegibles para permanecer legalmente en el país por un año adicional, cuando de hecho no lo estaban. Otro funcionario fue sobornado para que participara en la negociación de documentos oficiales de viaje para migrantes irregulares que deseaban entrar en y viajar por el país. Elaboró fraudulentamente los permisos para migrantes irregulares que no se presentaron en persona para la inspección, como la ley requiere.⁵⁶

En un país del sureste de Asia, un agente de policía notificó falsamente a autoridades de inmigración que la presencia ininterrumpida de ciertos extranjeros fue requerida para una investigación policial y para que actuaran como testigos para el gobierno. Como resultado, recibieron pases especiales para extender su estancia en el país.⁵⁷

2.3.2.2. Corrupción en el sector privado

Un modus operandi frecuente para los traficantes de migrantes es el "tráfico de visas" en que visas normales (incluyendo visas de turismo, de estudiantes y de negocios) se obtienen por medios fraudulentos. El tráfico de la visa a menudo se planea con mucha anticipación de la fecha real de viaje, y combina una variedad de métodos para diferentes etapas del viaje. Esto puede incluir el establecimiento de compañías ficticias para obtener visas de ejecutivo para un país de destino específico con el fin de trabajar en un sucursal fantasma de esa compañía, con la ayuda de un abogado u otro actor en país de destino. Las solicitudes de visa también pueden ser apoyadas por otros documentos falsificados, incluyendo los boletos de avión, pases de abordaje, y permisos de residencia, a menudo obtenidos por corrupción, para mostrar que la identidad de la persona que solicita la visa es igual que la que aparece en su pasaporte.⁵⁸

El abuso de los trámites de "destino aprobado" puede terminar en la entrada exitosa e irregular de otra persona. Una vez que una persona logra entrar en un país con una visa legítima, el pasaporte con la visa se devuelve al país de origen con sellos de salida, mientras que la persona a la cual se emitió la visa permanece en el país de destino. En un caso, por ejemplo, un nacional de un país en el sur de Asia quien se encontraba legalmente en un país occidental declaró que su pasaporte se había "perdido" y lo reemplazó en el consulado de su país. Entonces vendió el documento original a un intermediario en su país nativo. El intermediario encontró a una persona que necesitaba un pasaporte con una visa extranjera válida y le vendió el documento alterado a alto precio. En ese caso, como a menudo sucede, el intermediario trabajó en colusión con una agencia de viajes. Para mejorar el viaje, ofrecieron sobornos al personal de ventas de la aerolínea.

En otro caso, una extranjera viajó a un país asiática bajo un programa que permitía visitas profesionales. Ella estaba registrada como cantante con un establecimiento de Televisión Karaoke. Unos meses después, decidió no cantar más, pero deseaba permanecer en el país. Por medio de su agente, hizo arreglos con el establecimiento para que mantuviera falsamente su contrato de empleo como cantante, sin que ella cumpliera. Conforme a este arreglo, ella consintió a pagar \$800 al empleador y \$200 al agente cada mes. Entonces dio una declaración falsa cuando volvió a solicitar su pase de visita profesional.⁵⁹

⁵⁶ Immigration and Customs Enforcement. *Former midway airport customs officer indicted for allegedly taking bribes*. Retrieved from <http://www.ice.gov/news/releases/1006/100628chicago.htm>

⁵⁷ *Corrupt Practices Investigation Bureau*. Retrieved from <http://www.icac.org.hk/news/issue36eng/button2.htm>

⁵⁸ UNODC (2010). *Issue Paper - Migrant Smuggling by Air*. Vienna: United Nations, p. 9.

⁵⁹ *Corrupt Practices Investigation Bureau*. Retrieved from <http://www.icac.org.hk/news/issue36eng/button2.htm>

2.4. Impedimento del proceso de justicia penal

La corrupción también amenaza la integridad y éxito de las agencias de seguridad pública y de justicia que son los responsables de investigar y enjuiciar las actividades de tráfico de migrantes. En muchos casos, como ya se mencionó, la corrupción permite que los traficantes de migrantes funcionen con pocos riesgos y relativa impunidad.

La corrupción ayuda de distintas maneras a los traficantes a sortear o derrotar los esfuerzos de la seguridad pública para investigar y enjuiciar el tráfico de migrantes. Algunas de ellas son:

- Corrupción e intimidación de funcionarios de seguridad pública para impedir la investigación exitosa de incidentes de tráfico de migrantes;
- Corrupción e intimidación de funcionarios de seguridad pública para impedir investigaciones exitosas de alegaciones de corrupción;
- Corrupción e intimidación de procuradores y miembros de la judicatura para impedir el procesamiento penal y condenación exitosos de traficantes;
- Corrupción relacionada a la obstrucción de la justicia (por ejemplo, corrupción e intimidación de testigos);
- Extorsión practicada por funcionarios corruptos de seguridad pública.

En muchos países abundan los reportes de agentes de policía, procuradores, jueces y otros oficiales que se sobornan para asegurar que las actividades del tráfico de migrantes no se investiguen o no se procesen adecuadamente, o si llegan a ser procesadas, para asegurar una resolución favorable.

También abundan los ejemplos de soborno con relación a la detención y deportación de migrantes irregulares. En un país del este de África, los funcionarios de seguridad pública encargados de ejecutar las deportaciones de migrantes irregulares, por órdenes judiciales, aceptaron sobornos a cambio de no ejecutar las órdenes de deportación. Se considera que es probable que sus supervisores también estuvieran implicados. En otro país, dos funcionarios de control fronterizo arrestaron a unos migrantes que entraban al país traficados. Una vez que estaban presos, dos de los migrantes fueron liberados después de pagar un soborno considerable a los dos funcionarios. Se reveló después que esos dos migrantes eran los mismos traficantes. En un país centroamericano, funcionarios gubernamentales fueron sobornados para permitir que unos doce migrantes irregulares se escaparan de un centro de detención por un boquete que abrieron en una pared. Los funcionarios alegaron que no oyeron nada, y no reportaron la fuga por horas.

En un país europeo, un guardia fronterizo ayudó a un miembro de un grupo delictivo organizado para inventar una coartada falsa al entrar información en el sistema oficial de información que

indicaba que el delincuente había salido del país y vuelto a entrar en ciertas fechas y que había estado afuera del país durante cierto periodo en que ocurrieron delitos. En América del Norte, cuando una investigación que duró dos años provocó un soplo de un informante, se descubrió a un agente especial de una unidad de control de inmigración abusando de su función por el acceso ilegal a y transferencia de documentos gubernamentales confidenciales a miembros de su familia y asociados con fuertes vínculos a organizaciones de tráfico de drogas. En un caso parecido, un agente de seguridad pública de bajo nivel fue interceptado mientras hablaba de sus investigaciones en una base de datos gubernamental sobre miembros de una organización de tráfico de drogas. La investigación que resultó reveló que el agente había realizado investigaciones regulares y sin autorización en una base de datos gubernamental sobre miembros de una organización de tráfico ilícito, y que había proporcionado esa información a la organización.

Causa

n aun más consternación los casos reportados de los agentes de policía y funcionarios de protección fronteriza que confabulan para facilitar el arresto de migrantes traficados con el fin de sacarles más pagos y sobornos. En algunos casos, los migrantes son robados físicamente de todas sus pertenencias. En otros, son detenidos hasta que un pariente u otra tercera parte pagara un soborno (equivalente a un rescate). Un estudio reportó casos en que hombres somalíes traficados fueron vulnerables a demandas por pagos extras en exceso de la cuota acordada, aparentemente para cubrir costos adicionales, no previstos, que típicamente incluían sobornos para cruzar fronteras, para salir de problemas y/o salir de la cárcel. El reporte también notó que la frecuencia de los casos en que la policía o ladrones localizaron a los somalíes traficados con la intención de extorsionarlos mientras estaban en tránsito o estaban escondidos en área arboladas, sugería un nivel de colusión entre la policía y/o los ladrones y los traficantes.⁶⁰ En un país del sureste de Asia, hubo alegaciones que la fuerza naval y la policía, después de interceptar a migrantes que llegaban en lanchas, "vendieron" a estos individuos a traficantes que los extorsionaron.⁶¹

Los migrantes irregulares tienden a sentirse vulnerables y tratan de no meterse en problemas con las autoridades. Demasiados funcionarios no titubean para aprovecharse de esa vulnerabilidad. En un país de Sudamérica, numerosos funcionarios corruptos de diferentes agencias de seguridad pública fueron arrestados por sospechas de que practicaban extorsión. Utilizaban su acceso a datos de inmigración e información de la policía sobre migrantes irregulares para identificar a víctimas potenciales. Luego los visitaron en sus casas, los intimidaron, y les exigieron grandes sumas de dinero para no ser deportados. En un país del Medio Oriente, trabajadores migrantes de Etiopía cuyos permisos de trabajo se habían vencido fueron hostigados por los funcionarios locales de seguridad pública, quienes les cobraban una cuota mensual fija, como una especie de "alquiler", para no ser deportados. En un país del este de África, se reportó que el personal de inmigración en los aeropuertos y en los controles fronterizos desplumaba de rutina a migrantes irregulares y luego, en la mayoría de casos, los dejó seguir adelante. En un país asiático donde los funcionarios de protección fronteriza y control de inmigración son mal pagados, los viajeros y migrantes irregulares han llegado a ser una fuente importante de ingresos ilícitos para estos funcionarios, según reportes. La exigencia de sobornos de miles de viajeros y migrantes es una operación altamente organizada y ocurre abiertamente con la colusión, consentimiento y apoyo activo de funcionarios de nivel más altos. Las ganancias se distribuyen por toda la organización.

⁶⁰ IOM (2009). *In Pursuit of the Southern Dream: Victims of Necessity. Assessment of Irregular Movement of Men from East Africa and the Horn of Africa*. Geneva: International Organization for Migration, p. 80.

⁶¹ Fisher, J. (2012). "Burmese Refugees Sold on by Thai Officials", BBC News, Phuket, Thailand, 21 January 2013, <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-21115728>.

3. Prevención de la Corrupción

Los principales enfoques para la prevención del tráfico de migrantes se detallan en el Protocolo del Tráfico Ilícito de Migrantes. El Protocolo identifica varias medidas que se pueden tomar para prevenir el tráfico ilícito de migrantes, incluyendo el control fronterizo, el intercambio de información entre jurisdicciones, las medidas para garantizar la seguridad y el control de documentos, y los programas de sensibilización pública. La prevención de la corrupción, como se hizo evidente en la discusión anterior, es también esencial para la prevención efectiva del tráfico ilícito de migrantes.

Todos los sistemas y organizaciones utilizados para controlar la migración, proteger las fronteras y evitar el tráfico de migrantes se encuentran vulnerables a la corrupción en diferentes niveles y de diferentes maneras. Como resultado, el fundamento de una estrategia eficaz de prevención de corrupción para cualquier agencia en particular reside normalmente en una evaluación sistemática de los riesgos de corrupción en todos los niveles de las operaciones de esa agencia, la identificación de sus actuales vulnerabilidades a la corrupción, y el desarrollo y la implementación de una estrategia eficaz de mitigación de riesgos. Así se puede controlar y mitigar los riesgos de corrupción de la agencia de una manera que facilite la prevención del tráfico de migrantes.

Esta sección tendrá como enfoque la prevención en las agencias públicas, pero muchas de las buenas prácticas recomendadas se pueden aplicar en el sector privado.

3.1. Prevención de la Corrupción

Son bien conocidos los métodos principales de prevención de la corrupción dentro de los organismos públicos encargados de prevenir o controlar el tráfico de migrantes. Sin embargo, a pesar de este conocimiento teórico, en realidad la lucha contra la corrupción dentro de cualquier organización grande, ya sea en el sector público o el privado, por lo general sigue siendo una tarea desafiante.

En una agencia de protección fronteriza, control de inmigración o de seguridad pública, la cultura de la corrupción puede surgir de fallas en varias áreas relacionadas. Estos incluyen:

- Prácticas parciales o corruptas de reclutamiento, capacitación y ascenso;
- Insuficiencia de recursos;
- Estructuras defectuosas o distorsionadas de compensación, recompensa e incentivo dentro de la organización;
- Estructuras débiles de gobernanza y de rendición de cuentas;
- Falta de transparencia;
- Tradiciones culturales que inhiban el desarrollo de normas profesionales y éticas;
- Una subcultura interna que perpetúa la aceptación de la corrupción y se presta para legitimarla.

Por lo tanto, se requieren enfoques integrados para abordar con eficacia los numerosos factores que permiten y propagan la corrupción.⁶² En cualquier organismo, la prevención de la corrupción en general, consiste en tomar acción decisiva en varias áreas,⁶³ incluyendo:

Política y gobernanza

- Adoptar y hacer cumplir una política de no tolerancia ante la corrupción;
- La adopción de estrictas normas éticas y códigos de conducta para todos los miembros de la organización de acuerdo a normas internacionales.⁶⁴

Toma de Decisiones

- La promoción de la transparencia y de la rendición de cuentas para todas las decisiones;
- La implementación de políticas de "cuatro ojos", para establecer el requisito que toda decisión la tomen al menos dos personas y para obligar a los funcionarios de primera línea a trabajar en equipos alternos de al menos dos.

Administración de Recursos Humanos

- La implementación de buenas políticas y prácticas de administración de recursos humanos, al incluir medidas sólidas de reclutamiento, investigación de antecedentes, capacitación, ascensión y acción disciplinaria;
- La identificación de los que están a "riesgo de mala conducta" y la implementación de medidas especiales para supervisar, proteger y apoyarlos (por ejemplo, chequeos de estilo de vida);
- La identificación de funciones, procesos o sistemas dentro de la organización que podrían ser vulnerables a la corrupción o bajo presión especial para participar en prácticas corruptas;
- La revisión de la estructura de incentivos de la organización;
- Dirección clara y capacitación en el uso de la autoridad discrecional, e implementación de la supervisión adecuada;
- El fortalecimiento de las funciones de administración y supervisión en toda la agencia, y supervisión especialmente fuerte del personal en cargos de alto riesgo;
- La realización de cambios aleatorios y regulares en la asignación y la duración de turnos, la rotación aleatoria de funcionarios con respecto a las listas de turnos, la rotación de los miembros de equipo y de los funcionarios en los diferentes puestos;⁶⁵
- La planificación de la rotación de personal a diferentes lugares, puestos o posiciones para reducir la probabilidad de las relaciones corruptas arraigadas.⁶⁶
-

⁶² La Organización Mundial de Aduanas, por ejemplo, ha identificado una serie de áreas de enfoque para prevenir la corrupción en las operaciones aduaneras: liderazgo y compromiso; marco regulatorio adecuado; transparencia; automatización; reforma y modernización; auditoría e investigación; código de conducta; administración de recursos humanos, y la moral y la cultura organizacional.

⁶³ Véase, por ejemplo: Miller, J. (2003). *Police Corruption in England and Wales: Assessment of Current Evidence*, Report 11/03. London: Home Office.

⁶⁴ Code of Conduct for Law Enforcement Officers, General Assembly Resolution 34/169, of 17 Dec. 1979 A/RES/34/169

⁶⁵ Gounev, P., Dzhekova, R. and T. Bezlov (2012). *Study of Anti-Corruption Measures in EU Border Control*. Sophia: Center for the Study of Democracy, p. 92

⁶⁶ Idem.

Inspecciones, auditorías y supervisión

- Utilizar, según proceda, equipo electrónico de vigilancia y monitoreo;
- Establecer funciones eficaces de inspección, y funciones independientes de auditoría y supervisión;
- Implementar procedimientos y protocolos para probar la integridad;
- Llevar a cabo auditorías regulares e independientes de todas las funciones dentro de la organización;
- Proporcionar una función de supervisión independiente para todas las actividades de la agencia.

Mecanismos para quejas

- Implementar un mecanismo independiente para quejas, acompañado por acciones de seguimiento adecuadas, y cuando proceda, medidas disciplinarias creíbles;
- Proporcionar protección a los denunciantes.

Respuesta a la Corrupción

- La detección, investigación y enjuiciamiento de los incidentes de corrupción;
- La colaboración entre agencias para la detección e investigación de la corrupción.

Recursos

- Procurar que se disponga de recursos humanos y económicos suficientes para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de la corrupción.

El fomento de la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre los funcionarios públicos exige que estos se capaciten debidamente además de recibir apoyo y recompensa por conducta ética. Se debe adoptar y aplicar códigos de conducta que indiquen las normas de comportamiento que se esperan de los funcionarios públicos y que detallen las expectativas y los requisitos específicos y claros de conducta.⁶⁷

También tienen que existir requisitos y medios para que los funcionarios públicos revelen intereses económicos o familiares, y regalos y hospitalidad. Los funcionarios tienen que ser alentados a informar o hablar de sus preocupaciones no sólo sobre la conducta de otros funcionarios, sino también la presión y la influencia indebida que les apliquen sus colegas u otros. Hay que asegurar a los funcionarios que las denuncias se tratarán de forma confidencial y no les perjudicarán la carrera.

También son importantes las prácticas organizativas justas. Diferentes aspectos de la justicia organizativa afectan la manera en que reacciona el personal ante distintas estrategias de administración. Si los empleados perciben a la organización como injusta o si las prácticas de gestión se perciben como carentes de integridad o legitimidad, se produce un clima propicio a la desviación y mala praxis de los empleados.⁶⁸ Por ejemplo, ya que la rotación de personal puede ser un medio útil para prevenir la corrupción, se deben implementar políticas que garanticen un sistema justo y transparente de nombramientos y recambio regular del personal en los puestos.⁶⁹

⁶⁷ See also: Prenzler, T. (2009). *Police Corruption: Preventing Misconduct and Maintaining Integrity*. Boca Raton FL: CRC Press-Taylor and Francis.

⁶⁸ Wolfe, S. E. and A. R. Piquero (2011). "Organisational Justice and Police Misconduct", *Criminal Justice and Behavior*, 38 (4): 332-353.

⁶⁹ Miller, J. (2003). *Police Corruption in England and Wales: Assessment of Current Evidence*, Report 11/03. London: Home Office.

3.2. Evaluación del Riesgo de Corrupción

La implementación de medidas de anti corrupción debe basarse idealmente en una evaluación sistemática de los riesgos de corrupción en las fuerzas de seguridad pública, la protección fronteriza, la inmigración y otras agencias interesadas en el tráfico de migrantes y la migración irregular. Una revisión sistemática debe incluir un análisis de las prácticas y los sistemas existentes, así como una evaluación de las amenazas y presiones a las que tienen que responder, más la capacidad de la agencia de mitigar el riesgo de que estos surjan.⁷⁰

Un procedimiento de evaluación de vulnerabilidad a la corrupción es sumamente útil como un paso decisivo en abarcar la corrupción y entender la naturaleza del problema. Normalmente, esto implica la esquematización del proceso, la identificación y la clasificación de riesgos, la revisión de los controles existentes, y la evaluación de la suficiencia de las medidas preventivas existentes.

Los puestos, funciones o actividades que son particularmente vulnerables a la corrupción deben ser identificados, por ejemplo, funciones que conllevan autoridad discrecional o actividades que no se prestan a supervisión. A modo de ilustración, algunas agencias se han percatado que los servicios consulares en el extranjero y los regímenes de visas son especialmente vulnerables, sobre todo cuando tienen que contratar a personal local. Otras agencias que contratan un gran número de guardias fronterizos encontraron que los empleados con parientes y amistades en ambos lados de una frontera pueden ser especialmente vulnerables a la presión de ayudarles a cruzar de manera ilegal.

Además, algunas de las fronteras tienen determinados puntos de vulnerabilidad. Una encuesta de organismos de control fronterizo en Europa reveló que las fronteras terrestres y marítimas proporcionan considerablemente mayores oportunidades de corrupción que los puntos principales de cruce de fronteras y aeropuertos. A lo largo de las fronteras terrestres, señaló el estudio, las patrullas fronterizas se encuentran a menudo sin supervisión, y la probabilidad de detección es mínima.⁷¹ Estos puntos de vulnerabilidad pueden ocurrir a ciertas horas del día, o a ciertas horas en determinados días, o en el momento del cambio de turno.⁷² Representan puntos flacos que pueden ser explotados por los traficantes de migrantes.

Del mismo modo, ya que en el tráfico por vía aérea los traficantes tienden a confiar con más frecuencia en documentos falsos y fraude de visa, en estos casos el personal diplomático y otros empleados que entreguen documentos de identificación y de viajes pueden ser los más vulnerables a la corrupción.⁷³

Hay que entender bien la naturaleza y el alcance de los riesgos involucrados en cada punto vulnerable. Por ejemplo, algunos organismos de protección fronteriza y de control de inmigración han encontrado que encuestar a los traficantes de migrantes detenidos o a migrantes repatriados es una manera de averiguar los puntos más vulnerables de los sistemas y las prácticas existentes. A nivel operativo, es importante que los gerentes y supervisores lleven a cabo una evaluación de riesgos con relación a las actividades y las funciones a su cargo. Les puede ser útil participar en conversaciones con funcionarios de diversos rangos sobre maneras de proteger tanto a ellos como a las actividades contra la corrupción.

⁷⁰ Mercer, T. (2012). "Border Security: Responding to Modern-Day Challenges", *Migration Policy and Practice*, 2 (3): 9-13.

⁷¹ Gounev, P., Dzhokova, R., and T. Bezlov (2012). *Study of Anti-Corruption Measures in EU Border Control*. Sophia: Center for the Study of Democracy, p. 59.

⁷² Spencer, J., Aromaa, K., Junninen, M., Markina, A., Saar, J., and T. Viljanen (2006). *Organised Crime, Corruption and the Movement of People across Borders in the New Enlarged EU: A Case Study of Estonia, Finland and the UK*, Helsinki: HEUNI.

⁷³ UNODC (2010). *Issue Paper: Migrant Smuggling by Air*. Vienna: United Nations.

Por ejemplo, puede ser útil determinar los riesgos específicos de actividades corruptas en las diversas etapas del proceso de autorización en la frontera y, al ser apropiado, elaborar un "mapa de riesgos" que describe la medida en que los distintos elementos del proceso existente faciliten infracciones potenciales y crean oportunidades para la corrupción.

Un ejercicio similar se puede llevar a cabo con respecto al proceso de solicitud, examinación y emisión de visas en los consulados.

Este ejercicio, por ejemplo, podría abarcar las siguientes preguntas:

- ¿Dónde surgen las oportunidades para la corrupción?
- ¿Se han investigado los antecedentes de todo el personal consular?
- ¿Se ha delineado y comunicado claramente el nivel de autoridad de cada categoría de personal?
- ¿Se han asignado las responsabilidades al personal (inclusive los nacionales extranjeros) según su nivel de autorización de seguridad?
- ¿Participan los nacionales extranjeros en la prestación de algunos de los servicios vulnerables a la corrupción en formas distintas de las del resto del personal?
- ¿Cómo se establece el nivel de autorización de seguridad?
- ¿Quién tiene acceso a las visas en blanco y otros documentos oficiales?
- ¿Dónde están los sistemas de información más vulnerables a la penetración, el uso indebido o el acceso o alteraciones no autorizados? ¿De qué manera son vulnerables?
- ¿Quién está autorizado para aprobar las solicitudes de visa? ¿Existen diferentes niveles de autoridad para la aprobación de los diferentes tipos de visas?

3.3. La elaboración de una estrategia de mitigación de riesgos de corrupción

Todas las agencias que participen en el control de la inmigración, la protección fronteriza o la seguridad pública deben elaborar una estrategia comprensiva de mitigación de riesgos de corrupción, que conste de medidas específicas para prevenir el tipo de corrupción relacionada generalmente con el tráfico de migrantes. El tipo de ejercicio de evaluación de riesgos mencionado arriba, debe servir obviamente como punto de partida para el diseño de tal estrategia. Sin embargo, se debe monitorear, probar y refinar la estrategia periódicamente.

Como mínimo, las estrategias de mitigación de riesgos incluirían:

- Colaboración con las empresas y las organizaciones del sector privado que estén vulnerables a la corrupción o la intimidación relacionadas al tráfico de migrantes;
- Revisiones periódicas de los sistemas de control de los documentos de inmigración, de viajes, y de identidad, y de los reglamentos correspondientes para procurar que no ofrezcan escapatorias u oportunidades para la corrupción;
- Uso de la tecnología para proteger la integridad de los documentos y para responsabilizar a todos los funcionarios encargados de aprobar o expedirlos;
- Medidas de protección de datos;
- Uso de la tecnología para proteger la integridad de las bases de datos oficiales y evitar su uso ilegal;

- Sistemas eficientes, transparentes y objetivos para el reclutamiento, contratación, retención, ascenso y jubilación de los funcionarios públicos involucrados en la protección fronteriza, el control de inmigración, los servicios consulares, y la seguridad pública;
- Adopción de procedimientos de prevención de la corrupción y administración de recursos humanos como parte de un plan de integridad de la fuerza laboral (por ejemplo, el uso de exámenes de polígrafo para examinar a solicitantes y reclutas potenciales; evaluaciones regulares; un requisito de divulgación de conflictos de intereses, incompatibilidades y actividades relacionadas);
- Implementación de programas de capacitación de integridad para todos los empleados, así como formación en la prevención de la corrupción para los gerentes de línea;⁷⁴
- Adopción de directrices sobre lo que constituye la corrupción en el contexto específico de la agencia y lo que constituye un conflicto de intereses, cómo evitarlo, con quién consultar, a quién informar, y cuáles son las consecuencias;
- Sistemas para la declaración y el registro de activos, intereses y regalos por todo personal y gerente, así como procedimientos suficientes para el control de lo certero de dichas declaraciones;
- Medidas para incrementar la seguridad de la información, incluyendo el uso de políticas de la tecnología de la información y de la seguridad física, y la promoción de una cultura donde la información es resguardada y diseminada de forma controlada;
- Inspección y monitoreo regular de todos los sistemas, las unidades, las funciones y las prácticas;
- Capacitación de integridad recurrente para dotar al personal de las herramientas necesarias para reconocer, denunciar y responder a los retos de integridad a los que se enfrentan, así como capacitación de integridad y liderazgo para supervisores y gerentes;
- Políticas y procedimientos para mitigar el riesgo de la corrupción vinculada a los ex-empleados;
- Medidas para fomentar y facilitar la denuncia confidencial de actividades corruptas y otras malas praxis relacionadas dentro de los distintos organismos interesados;
- Medidas para fomentar y facilitar la denuncia confidencial de actividades corruptas de parte de migrantes, organizaciones no gubernamentales y miembros del público;
- Medidas para proteger a quienes denuncien de buena fe casos presuntos de corrupción o mala praxis de los funcionarios encargados del control de inmigración, la protección fronteriza y la seguridad pública (protección para el denunciante);
- Medidas para garantizar la investigación independiente, rápida y eficaz de los incidentes presuntos de corrupción.

⁷⁴ Por ejemplo, el Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias (ICMPD) y otras organizaciones internacionales incluyen la prevención de corrupción en sus programas de formación. Véase: European Commission (2010). "Chapter 11 - Fighting Corruption", Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation, Brussels: EuropeAid Cooperation Office, European Commission.

Un ejemplo de un enfoque completo de mitigación de riesgo

En los Estados Unidos de América, la Oficina de Responsabilidad Profesional (OPR) del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) del Departamento de Seguridad Interna de EE.UU. (DHS) trabaja sobre la base de una estrategia general de mitigación del riesgo que garantiza la integridad de ICE a través de un método de tres niveles que involucra su seguridad, inspecciones e investigaciones. Cada componente tiene una importancia fundamental. El **componente de seguridad** consiste en la examinación inicial de la fuerza laboral para determinar su idoneidad de empleo, investigaciones de antecedentes penales, investigaciones periódicas de antecedentes durante el empleo, y la protección física de la información y de las instalaciones. La OPR administra un programa de evaluación continua, que es un método de evaluación de las personas después de la investigación y la evaluación iniciales. Estas evaluaciones cuentan con que empleados y supervisores denuncien incidentes de mala praxis, así como eventos que potencialmente tengan un efecto importante sobre las finanzas personales de un empleado, y así contribuirían a su susceptibilidad a cometer actos de fraude.⁷⁵

El componente de inspección verifica el cumplimiento de la política de la agencia de parte de la fuerza laboral con el fin de mitigar los riesgos operativos y de procedimiento. La OPR utiliza el método de inspección para identificar las áreas problemáticas para las oficinas del programa que requieren una acción correctiva. La estrategia de inspección de la OPR reduce de manera proactiva vulnerabilidades al proporcionar servicios de inspección y al requerir que las oficinas del programa revisen los procedimientos que sean susceptibles a la corrupción.

El componente de investigación recolecta y documenta hechos para la resolución de la presunta mala praxis de empleados, tanto para el ICE como para la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP).⁷⁶ La OPR impide actividades de corrupción que involucren el sistema de inmigración por medio de la ejecución inteligente de leyes y reglas, con el fin de proteger la integridad del sistema de inmigración mediante investigaciones penales y administrativas internas. La OPR utiliza una variedad de métodos para lograr esta tarea. El uso de operativos encubiertos e informantes confidenciales ha demostrado ser sumamente exitoso.

Además, los empleados están expuestos a capacitación continua sobre los principios de integridad a lo largo de sus carreras con el fin de establecer y mantener una cultura de integridad en toda la organización. La OPR imparte capacitación de integridad en aulas y por medio de programas basados en la red para reforzar los patrones de buena conducta. Todos los agentes y oficiales nuevos de seguridad pública, así como todos los nuevos supervisores, reciben capacitación de integridad en la Academia de ICE. ICE también ha desarrollado una capacitación obligatoria anual de Sensibilización de Integridad para todo empleado, la cual refuerza la norma de que cada empleado es responsable de mantener la integridad de ICE.

Debido a que la falsificación de documentos de viaje o de identidad es a menudo esencial en las operaciones de tráfico de migrantes, la integridad de los sistemas de control de inmigración y de documentos de viaje e identidad es crucial para la prevención del tráfico ilícito de migrantes. Los sistemas de control que se ocupan de estos documentos pueden contener escapatorias y oportunidades para la corrupción.

⁷⁵ Vale la pena señalar que conforme a la ley, la CBP tiene el deber de llevar a cabo una examinación por polígrafo antes de la contratación de cualquier candidato a un puesto de seguridad pública, lo cual se ha demostrado ser sumamente exitoso en la identificación de los solicitantes que no sean aptos para el empleo.

⁷⁶ Se le ha delegado a la OPR la autoridad de realizar las investigaciones de empleados de la CBP a partir de la creación del DHS en el 2003, y lo desempeña en coordinación con la Oficina de Asuntos Internos de la CBP.

Una estrategia de mitigación de riesgos de corrupción requiere la revisión periódica y el fortalecimiento, si sea necesario, de los sistemas de control y de las políticas y las reglas vinculadas. Se puede emplear tecnología para proteger la integridad de los documentos y bases de datos oficiales (por ejemplo, cámaras de vigilancia; rastreo electrónico de solicitudes; acceso limitado y seguro a documentos; monitoreo electrónico de entradas y búsquedas de datos). Se pueden tomar medidas para prevenir el uso indebido de los documentos, y para responsabilizar a los funcionarios encargados de la aprobación o la emisión de documentos, y para proteger la confidencialidad de ellos (por ejemplo, la creación de la obligación de proteger la información confidencial, como condición de empleo y/o una estructura de rendición de cuentas sobre la gestión y la protección de datos).

- Se emplean varias medidas específicas para proteger la integridad de los datos y bases de datos que constan de:
- Definir claramente las responsabilidades de las personas involucradas en la seguridad de datos, posiblemente con relación a las respectivas especificaciones del puesto;
- Asegurar que solo las personas con autorización específica (de distintos niveles) tengan acceso a los datos y a los equipos que procesan los datos, y la documentación de su acceso a los datos;
- Asegurar que las bases de datos pertinentes estén accesibles sólo cuando sea necesario para llevar a cabo las tareas que están a cargo del usuario;
- Establecer cadenas de mando y definir claramente los procedimientos a fin de garantizar que se denuncien los incidentes posibles o reales de seguridad lo antes posible;
- Asegurar que toda contravención de las normas de seguridad se sancione en la medida necesaria.⁷⁷

Estos pasos de mitigación de riesgo están en sintonía con el Protocolo del Tráfico Ilícito de Migrantes, el cual exige que los Estados Partes tomen medidas para asegurar que los documentos de viaje o de identidad expedidos por ellos no sean de tal calidad que se utilicen fraudulentamente con facilidad o que se falsifiquen, se alteren, se reproduzcan o se expidan de manera ilícita con facilidad; para garantizar también la integridad y seguridad de los documentos de viaje o de identidad expedidos por ellos; y para impedir su creación, expedición y empleo ilícito (artículo 12 - la seguridad y control de los documentos). También se les obliga, a pedido, verificar en un plazo razonable la legitimidad y validez de los documentos de viaje o de identidad expedidos o presuntamente expedidos a su nombre, y los cuales se sospecha que se utilicen para el tráfico ilícito de migrantes (artículo 13 - la legitimidad y validez de documentos). Sin embargo, muchos de los controles y las precauciones complicados puestos en marcha por los Estados Partes pueden ser derrotados por la corrupción y los delitos relacionados con la identidad.

Las medidas de seguridad de documentos deben incluir tanto aquellas medidas destinadas a dificultar la falsificación de documentos, como las que se basan en el sistema y destinadas a proteger los documentos auténticos y los sistemas de emisión contra el robo, la desviación y la emisión corrupta. Las prácticas de validación y verificación de documentos se pueden fortalecer, especialmente por medio de las telecomunicaciones y las bases de datos protegidas por medidas de criptografía y otras similares para la comparación del documento con el portador, con información de referencia en el momento que el documento se presente. Se pueden usar elementos biométricos para vincular la identidad a los rasgos físicos únicos.

Se pueden realizar auditorías de seguridad para evaluar la seguridad general del sistema, con el análisis de todos sus elementos, tales como: la expedición y la revocación de documentos; la actualización de documentos y datos, las prácticas de seguridad de datos; el ciclo de validez y renovación de documentos, y la interoperabilidad global de los sistemas y las medidas de seguridad.

⁷⁷ See: European Commission (2010). *Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation*. Brussels: EuropeAid Cooperation Office, European Commission, p. 97.

Un Servicio de la Organización Internacional para las Migraciones

La Organización Internacional para la Migración (OIM) ha desarrollado el Servicio de Soluciones y Asistencia de Inmigración y Visas (IVSS) para los gobiernos y los migrantes en todo el mundo. Dentro de este ámbito de trabajo, la OIM administra Centros de Solicitud de Visa (VAC), por parte de las misiones diplomáticas. Centros de Solicitud de Visa administrados por la OIM tramitan todas las tareas administrativas que consumen mucho tiempo en el proceso de solicitud de visa, y se ocupan de asegurar que se presenten solo las solicitudes de visa llenadas correctamente, junto con toda la documentación de apoyo necesaria. Estas asociaciones de externalización resultan en la reducción de costes y cargas de trabajo para las oficinas de visas y de inmigración, tramitación de visa acelerada, y la mejora de las normas de servicio para los solicitantes de visa. Más importante aun, estas asociaciones les permiten a los funcionarios de visa e inmigración tomar decisiones informadas basadas en datos completos, y le ayudan a centrarse en su función principal de la entrega de visas. De apoyo a los programas nacionales de migración, y con el consentimiento del solicitante, la OIM facilita la verificación de la autoridad emisora, la verificación de documentos tales como registros académicos y cualificaciones profesionales, referencias de trabajo y los registros de empleo, así como documentos legales públicos, como actas de nacimiento, de defunción, de matrimonio y de divorcio, de adopción, y pasaportes. La OIM también lleva a cabo visitas de diligencia debida a las instalaciones con la invitación de los gobiernos, como dichos gobiernos exigen. Estos servicios tienen la posibilidad de reducir el riesgo de corrupción en las embajadas y servicios consulares.⁷⁸

3.4. Implementación, prueba y refinamiento de una estrategia de mitigación de riesgo

Las agencias tienen que tomar pasos para evaluar la eficacia de las medidas pro integridad y de prevención de la corrupción que han implementado y procurar mejorar dichas medidas si es necesario.

Una parte sumamente importante de cualquier estrategia de mitigación de riesgo es el proceso de "evaluación de integridad" o "pruebas". Las pruebas de integridad son un proceso continuo en el cual se someten a una prueba rigurosa los diversos aspectos de la estrategia de mitigación de riesgo de una agencia, con el fin de confirmar que estos realmente funcionan, y que abordan el riesgo en particular que fueron diseñados a mitigar. Es una forma de auditoría en la que las estrategias de mitigación de riesgo y el proceso de control que se han establecido se prueban para comprobar que se aplican de hecho y, en caso afirmativo, con cuáles resultados. Este proceso continuo proporciona una base para el perfeccionamiento y la mejora constantes de las medidas de la agencia para mitigación de los riesgos de corrupción.

Las herramientas de evaluación de la integridad pública normalmente pretenden evaluar el marco institucional para promover la integridad y combatir la corrupción en el sector público y/o identificar la corrupción y los riesgos de la corrupción dentro de agencias gubernamentales específicas y/o entre los funcionarios públicos. La mayoría de las herramientas de evaluación se centran en la evaluación de la integridad de una institución en su conjunto, a diferencia de la de los individuos. En algunos casos, las instituciones y las agencias han puesto a prueba la integridad de los funcionarios públicos mediante la simulación de oportunidades de corrupción (por ejemplo, pruebas de integridad) o la investigación de su estilo de vida y antecedentes (es decir, chequeo de estilo de vida). Este otro tipo de "prueba de integridad" se centra en los individuos en lugar de los sistemas y las instituciones y es más probable que resulte relevante para la tarea de detección de corrupción en vez del desarrollo de estrategias integrales de reducción de riesgo. La encuesta llevada a cabo hace poco por parte de FRONTEX mostró que, dentro de la Unión Europea, los métodos de pruebas de integridad se emplean por lo general durante investigaciones, y no para la prevención de corrupción ni monitoreo continuo.⁷⁹

⁷⁸ OIM (2011). *La Organización Internacional para las Migraciones y el Servicio de Soluciones y Asistencia de Inmigración y Visas*. Ginebra: OIM.

⁷⁹ Gounev, P., Dzhekova, R. and T. Bezlov (2012). *Study of Anti-Corruption Measures in EU Border Control*. Sophia: Center for the Study of Democracy, p. 99.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha elaborado un marco de evaluación de la integridad del sector público, que proporciona a los formuladores y administradores de políticas una hoja de ruta útil para diseñar y organizar evaluaciones sólidas en organizaciones y sectores públicos específicos. Se incluyen listas prácticas de verificación, herramientas de toma de decisiones y opciones de metodologías basadas en las buenas prácticas. Esa herramienta contiene un catálogo de métodos y soluciones utilizados globalmente para realizar evaluaciones bien diseñadas.⁸⁰

⁸⁰ OECD (2005). *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*. Paris: OECD.

4. Detección e Investigación de la Corrupción Relacionada al Tráfico de Migrantes

Es esencial la detección temprana de las actividades y los complots corruptos para poder limitar la propagación de la corrupción dentro de una organización y también para minimizar el daño que causa. Los supervisores y gerentes normalmente pueden detectar posibles actividades corruptas con la ayuda de los procesos de revisión y supervisión. La detección puede ser facilitada por un sistema interno para reportar información dentro la organización, procesos sólidos y accesibles para quejas y agravios, y un programa de auditoría interna comprensiva y de evaluación de trabajo. La detección de la corrupción también puede ocurrir durante el proceso de investiga casos de tráfico de migrantes.

En esta sección, el enfoque será en su prevención en agencias públicas, pero muchas de las buenas prácticas recomendadas pueden ser aplicadas al sector privado.

4.1. Detección de la corrupción

4.1.1. *Sensibilización y capacitación*

Todos los supervisores y gerentes de alto nivel deben estar alertas al riesgo de corrupción en sus respectivas áreas de responsabilidad. Necesitan entender qué constituye la corrupción, y cómo puede ocurrir. Deben estar conscientes de actividades que podrían servir de alarmas o indicios de corrupción. Es muy probable que la corrupción continúe inadvertida si los gerentes y supervisores pertinentes no se mantengan alertas a la posibilidad de actividad corrupta, y si están esencialmente inconscientes de los riesgos de la corrupción en sus respectivas áreas de responsabilidad.

4.1.2. *Indicios de corrupción*

Se han identificado algunos “indicadores de tráfico de migrantes”, los cuales pueden alertar a investigadores y a otros de la posible presencia del tráfico de migrantes.⁹¹ Indicadores similares pueden ser identificados y utilizados dentro de una agencia para detectar potenciales incidentes de corrupción.

Los siguientes son solo unos pocos ejemplos:

- Cierta oficina o control siempre se atrasa en la entrega de sus informes de actividad y datos que se pueden utilizar para monitorear sus actividades. Los datos entregados están llenos de errores y correcciones;
- Un individuo nunca toma sus días feriados, y por lo tanto no hay oportunidades para que otros aprendan cómo desempeñe sus funciones.
- Se han neutralizado algunos de los mecanismos de control y equilibrio utilizados para monitorear decisiones tomadas por ciertos individuos;
- Algunos tipos de operaciones de tráfico (involucrando a ciertos grupos, regiones,

⁹¹ Véase: UNODC (2011). *In-depth Training Manual on Investigating and Prosecuting the Smuggling of Migrants*. New York: United Nations.

- n
acionales) son investigados por cierta agencia de seguridad pública rara vez o nunca;
- Se pierden a menudo documentos importantes, incluyendo documentos y formularios difíciles de falsificar;
 - Cierta un
 - idad de control fronterizo casi no tiene dificultades con la documentación de viajeros, o casi nunca niega la entrada a nadie;
 - Se nota que ciertos individuos viven por arriba de sus medios y aparentemente han adquirido nueva riqueza sin una explicación creíble;
 - El número de quejas en contra de una oficina es mucho más alto o mucho más bajo que el número de quejas recibidas normalmente en una oficina de tamaño e importancia similares:
 - Las investigaciones se suspenden de repente y sin explicación;
 - Algunos tipos de investigacioneCiertos tipos de investigaciones se concluyen rara vez o nunca.

Una detección controvertida significa: examinación de integridad

Reportado por los expertos como un medio exitoso de detectar la corrupción, las examinaciones de integridad no está autorizadas en muchos sistemas judiciales, los cuales consideran que estos métodos representan una violación de principios fundamentales. En jurisdicciones donde las examinaciones de integridad se permiten, es necesario implementar medidas extensivas de protección para evitar cualquier abuso de los derechos humanos, y para asegurar la admisibilidad en el tribunal de las pruebas adquiridas de tal manera. De acuerdo con la OECD, la “examinación de integridad” es una herramienta por la cual los funcionarios públicos se colocan deliberadamente en posiciones potencialmente comprometedoras, sin su conocimiento, y son examinados, para que de esta forma, sus acciones pueden ser escrutadas y evaluadas por las autoridades pertinentes.⁸² Hay dos tipos principales de exámenes de integridad: (i) aleatorios, los cuales se aplican a cualquier funcionario en cualquier agencia o unidad gubernamental; y, (ii) dirigidos, los cuales se aplican solo a los funcionarios sospechados de corrupción. Por ejemplo, una persona que actúa como un miembro del público ofrece a un funcionario lo que parece ser un soborno genuino, bajo la vigilancia del empleador del funcionario o de una agencia anti corrupción.⁸³ Otros métodos incluyen el rastreo, la vigilancia, y el monitoreo de funcionarios objetos de la examinación; de sus movimientos, asociados, llamadas telefónicas, transacciones financieras, y otros indicadores de posible actividad corrupta; el uso del detector de mentiras; investigación de antecedentes y seguridad de empleados potenciales; inspecciones aleatorias o dirigidas del lugar de trabajo de un empleado o sus vehículos; inspecciones basadas en documentos; pruebas de drogas y alcohol; monitoreo de estilos de vida personales; comparación de los ingresos divulgados con los gastos; y evaluación de deudas.

4.1.3. Visión efectiva y revisión de trabajo Los gerentes deben rendir cuentas del trabajo realizado en sus áreas de responsabilidad. Deben tener procesos establecidos para asegurar que el trabajo realizado en sus áreas de responsabilidad sea desempeñado y realizado en la manera esperada por la agencia. Los gerentes también deben realizar revisiones de trabajo regulares.

Las revisiones de trabajo son procesos y sistemas que analizan transacciones y otros trabajos realizados por el personal para asegurar que sea correcto y que corresponda con la política de la agencia. Los procesos de revisiones de trabajo se pueden ser elaborar específicamente para identificar las actividades corruptas. Idealmente, dichos procesos ocurrirían en el transcurso normal de las operaciones, y también durante actividades regulares de administración y supervisión.

Las revisiones de trabajo pueden ser realizadas regularmente como parte del programa continuo de una agencia, o de forma aleatoria como respuesta a una nueva inquietud, como, por ejemplo, la identificación de un nuevo riesgo, o el aumento de un riesgo existente. Como parte del proceso de mitigación de riesgos de una agencia, los procesos de revisión de trabajo deben ser monitoreados y evaluados para asegurar que operen en la manera debida.

La supervisión efectiva y las prácticas eficaces de revisión de desempeño son una parte esencial de cualquier estrategia para detectar la corrupción. Son también una manera importante para prevenir la corrupción al reducir las oportunidades que tengan los individuos motivados de participar en actividades corruptas. De hecho, una revisión de casos anteriores de corrupción en una agencia o una unidad a menudo revela que la supervisión inadecuada había contribuido al problema.

Los gerentes en todos los niveles tienen que rendir cuentas por las acciones y el trabajo de su personal. Tienen que ser proactivos en sus estilos de gerencia. Tienen que supervisar activamente a sus empleados y tener medidas y sistemas establecidos para informarles sobre qué están haciendo sus empleados y cómo. Los supervisores directos deben tener un entendimiento razonable del nivel de habilidad, la actitud, y el desempeño general de cada miembro del personal. Deben estar alertas a señales de que el personal está experimentando dificultades en el trabajo, o si requieren ayuda.

4.1.4. Quejas y agravios

Un sistema efectivo de quejas que trata las quejas y reportes hechos por clientes u otros fuera de una agencia puede proporcionar información de utilidad para la detección de actividades corruptas, aun cuando no se refiera específicamente a actividades corruptas.

Cualquier queja individual, sea sobre la calidad de servicio, demoras, o conducta no profesional, puede dar lugar a una investigación que podría descubrir actividad corrupta. Deben estar disponibles empleados y gerentes bien capacitados para recibir y responder a estas quejas. Además, las agencias deben analizar sus datos regularmente para identificar tendencias, empleados, unidades, puestos o funciones problemáticos, y otros asuntos que podrían requerir más investigación. Este análisis debe ser entregado a la alta gerencia regularmente y puede ser utilizado en el proceso de identificación de riesgos de corrupción.

4.1.5. Denuncias internas

Como la corrupción puede afectar las mismas agencias que se dedican a controlar el tráfico de migrantes, normalmente es difícil detectarlo sin la ayuda de las personas que trabajan dentro de estas agencias. Una manera importante de identificar el incumplimiento del código de conducta y potenciales incidentes de corrupción es la introducción de un sistema efectivo para la denuncia de actividades sospechosas en general y corrupción en particular (denuncias).

Las agencias deben tener medidas establecidas para facilitar la denuncia por funcionarios públicos o por miembros del público de actos de corrupción, mala conducta, y conflictos de interés que se oyen mencionar. Líneas de teléfono confidenciales y otras medidas prácticas pueden ser utilizadas para ese propósito. Campañas con carteles y otros medios para alentar las denuncias también pueden ser consideradas.

Se debe fomentar las denuncias, o divulgaciones en el interés público, con el fin de combatir la corrupción y la mala conducta (UNCAC, artículo 8). Leyes nacionales pueden ser promulgadas para obligar la protección de denunciantes. La protección de denunciantes contra represalias es esencial para asegurar la revelación de asuntos de interés público, y en última instancia, la integridad de la organización (UNCAC, artículo 33).⁸⁵ Debe ser una prioridad organizacional asegurar que los denunciantes no sufran consecuencias negativas dentro o fuera de la agencia. También es importante crear oportunidades protegidas para denunciar sin despertar sospechas.⁸⁶ Sin medidas fuertes para proteger la confidencialidad de la información recibida, y específicamente, la identidad del individuo que divulga el asunto a las autoridades, las denuncias de corrupción y mala conducta no se realizarán.

Es obvio que las denuncias de actividades sospechosas que potencialmente involucren corrupción y otras formas de mala conducta por parte de funcionarios de protección fronteriza, control de inmigración, y seguridad pública tienen que ser investigadas diligentemente. Las decisiones relativas a cualquier aspecto de estas investigaciones deben ser tomadas independientemente y conducir, cuando sea necesario, a medidas disciplinarias o procesamiento efectivo.

4.1.6. El uso de informantes y testigos

Dada la naturaleza consensual y secreta de muchos delitos de corrupción, en la mayoría de los casos, las personas que tengan información sobre estos incidentes no las reportan a la policía, ya sea porque temen las consecuencias o porque no desean incriminarse.

Las investigaciones de corrupción tienden a requerir la identificación de individuos quienes están en una posición para ayudar en una investigación al proporcionar información sobre un funcionario corrupto y sus actividades. Las fuentes de información varían, en cuanto a la naturaleza y grado de cooperación que proporcionen a los investigadores. Para tener éxito, los investigadores tienen que tener experiencia en la identificación y el tratamiento de testigos (quienes podrían haber reportado un solo acto corrupto) y “fuentes” (con la habilidad de proporcionar información en forma continua). Es una alta responsabilidad para los investigadores ejercer buen juicio en el manejo de las actividades de fuentes y testigos, y para tener procedimientos apropiados establecidos para procesar la información que proporcionan, y si fuera necesario, para proteger su identidad.

⁸⁵ Under article 33 of UNCAC, States Parties are required to consider incorporating into their domestic legal system appropriate measures to provide protection against any unjustified treatment for any person who reports in good faith and on reasonable grounds to the competent authorities any facts concerning offences established in accordance with this Convention.

⁸⁶ Punch, M. (2009). *Police Corruption, Deviance, Accountability and Reform in Policing*. Cullompton: Willan Publishing.

Los migrantes traficados o inclusive los traficantes mismos, pueden estar preparados para dar información y pruebas contra funcionarios corruptos. En los países donde exista un sistema de negociación del imputado con la procuraduría, o donde se puede ofrecer indulgencia a aquellos que colaboren con la investigación de un delito, los traficantes pueden ser persuadidos a asistir en la investigación de alegaciones de corrupción o de soborno. Como se pueden exponer a un riesgo personal considerable al hacer esto, a menudo es necesario ofrecer protección especial contra intimidación o represalias a los informantes.⁸⁷

La intimidación física y psicológica de los testigos y sus familiares puede y toma lugar en una variedad de contextos. Una investigación exitosa o enjuiciamiento de corrupción, particularmente cuando se relaciona con actividades del crimen organizado, usualmente requiere que se tomen medidas eficaces para proteger a testigos y personas que han participado en grupos del crimen organizado, o en delitos relacionados con la corrupción, y desean cooperar con el orden público (según sea requerido por la UNCAC) (artículos 32 y 37) y UNTOC (artículos 24 y 26).

Estas medidas incluyen medidas prácticas y legislativas para asegurar que los testigos puedan testificar libremente, sin intimidación, incluyendo la criminalización de actos de intimidación o represalias, el uso de métodos alternativos de proporcionar evidencia, protección física, programas de reubicación, permitiendo limitaciones en la divulgación de información concerniente a su identidad o su paradero, y en circunstancias excepcionales, protegiendo el anonimato de la persona que proporciona la evidencia.

En algunos casos, se podrían ofrecer incentivos a informantes, migrantes traficados o traficantes para que suministren información y colaboren en la investigación de la sospecha de corrupción. En el caso de un migrante traficado, por ejemplo, esto adoptará la forma de algún tipo de asistencia financiera o una oferta de permiso de residencia temporal.

4.1.7. Detección de corrupción durante las investigaciones de tráfico de migrantes

No es poco común que señales de sospecha de corrupción o de corrupción surgan durante una investigación de rutina de casos de tráfico de migrantes. Sin embargo, esa información no necesariamente lleva a una investigación de seguimiento. Esto es así porque no siempre es necesario establecer que el delito fue facilitado por la corrupción, para poder concluir la investigación y obtener una condena. Por lo tanto, no siempre se aborda o utiliza la evidencia de corrupción. En muchos casos, la corrupción no toma lugar en el país donde se lleva a cabo la investigación, y puede haber poca evidencia de que haya sucedido. Puede en efecto haber razones válidas para no proceder con ese aspecto de la investigación más activamente. Sin embargo, siempre existe el riesgo de que se haya ejercido presión inapropiada sobre los investigadores para disuadirlos de concentrarse en el aspecto de corrupción de su investigación. También puede haberse ejercido presión sobre los traficantes para que admitan el delito o para que se declaren culpables para dar a fin a investigaciones más profundas de corrupción, conspiración o complicidad.

En estas situaciones, es preferible abrir una investigación adicional enfocada en la corrupción potencial, o llevar a cabo la iniciación de dicha investigación por una unidad especializada contra la corrupción. También es necesario llevar un seguimiento de cualquier evidencia de corrupción que pueda surgir en el curso de varias investigaciones de tráfico de migrantes, y analizarla con regularidad para identificar patrones recurrentes.

Es importante para los funcionarios responsables de la investigación de casos de tráfico de migrantes establecer relaciones armoniosas con equipos de investigación interna y equipos u organismos de

investigación de corrupción. En algunos casos, como se describirá más adelante, pudieran requerirse equipos de investigaciones conjuntas.

4.1.8. Análisis de datos

Un método clave para detectar la posible presencia de corrupción relacionada con las operaciones de tráfico de migrantes es la recopilación y análisis de inteligencia y datos sistémicos. Como parte de una auditoría interna, se puede hacer uso de una revisión del trabajo o un sondeo, y técnicas de análisis de datos para detectar alguna conducta corrupta. Los datos pueden ser analizados retrospectivamente o continuamente y, por ejemplo, diaria, semanal o mensualmente. Se puede recopilar una gran variedad de datos, incluyendo datos de vigilancia, para monitorear la “salud ética” de la fuerza policiaca u otra agencia clave. Este proceso puede usarse para identificar riesgos y problemas dentro de la organización.⁸⁸

La “extracción de datos” donde, por ejemplo, casos que ya han sido aclarados son revisados para encontrar ciertos patrones y los “lavados de datos” en los cuales se hacen comparaciones entre dos diferentes conjuntos de datos para detectar anomalías, pueden ser útiles. Tales análisis pueden ayudar a identificar patrones como relaciones inesperadas entre funcionarios, contactos frecuentes inesperados entre ciertos funcionarios o contactos sospechosos entre funcionarios y el sector privado, los cuales pudieran revelar la presencia potencial de actividad fraudulenta. Estos análisis pueden comparar registros informáticos retenidos para diferentes propósitos o por diferentes organismos para identificar discrepancias y anomalías. De esta manera, se pueden analizar miles de transacciones de funcionarios eficientemente y a un costo rentable.

A nivel operacional, como parte de sus procesos de revisiones de trabajo y de supervisión, los gerentes de línea pueden hacer uso de herramientas de datos de análisis simples y técnicas para extraer información, que pudieran indicar actividades fraudulentas en sus áreas de responsabilidad. Esto puede incluir buscar las siguientes:

- Patrones de denegación de la aplicación del orden público o la aplicación selectiva de leyes y regulaciones;
- Patrones inusuales o coincidencias en el comportamiento de los funcionarios (incluida cualquier señal de conspiración potencial);
- Ciertos patrones inusuales de cruce de frontera, en ciertos puntos de revisión, a ciertas horas o cuando ciertos individuos están a cargo;
- Patrones en la frecuencia de identificación (o no identificación) de documentos sospechosos o falsificados;
- Patrones de “errores” al registrar datos, llenar formularios o hacer informes;

⁸⁸ Miller, J. (2003). *Police Corruption in England and Wales: Assessment of Current Evidence*. London: Home Office.

⁸⁹ Gounev, P., Dzhekova, R., and T. Bezlov (2012). *Study of Anti-Corruption Measures in EU Border Control*. Sophia: Center for the Study of Democracy, p. 109.

- Anomalías o cambios inesperados en reportes financieros y cuentas;
- Relaciones entre individuos, organizaciones y eventos.

Tales patrones pueden ser más claros cuando varias agencias del orden público unen su información y comparan sus datos, a veces a través de las fronteras. Si los datos están automatizados, se pueden aplicar varios tipos de software de análisis relacional al cruce de fronteras, inmigración operacional y a datos policiales.

4.1.9. Auditorías internas

Una auditoría interna involucra una revisión independiente y objetiva diseñada para evaluar sistemáticamente y eventualmente mejorar la efectividad de los procesos de la administración del riesgo, presentación de informes y gobernanza dentro de una organización. Una auditoría interna no solo cubre la función financiera de una organización sino todas las operaciones y sistemas de una organización. Una auditoría interna puede enfocarse específicamente, por ejemplo, en la prevención del riesgo de corrupción de una agencia, y en estrategias y programas de mitigación. Las auditorías internas son una manera importante en que una agencia puede detectar el fraude y la corrupción. Por lo tanto, las auditorías internas tienen un papel que jugar tanto en la prevención como en la detección de la corrupción.

4.1.10. El papel de las agencias supervisoras

La mayoría de las agencias del orden público y de control de fronteras funcionan bajo el ojo vigilante de una agencia, la cual tiene alguna responsabilidad directa respecto a la prevención de la corrupción dentro de la misma. Estas agencias pueden ser llamadas a desempeñar un papel activo en la prevención y detección de prácticas corruptas relacionadas con el tráfico de migrantes.

Estas agencias de supervisión, a menudo, dependen de fuerzas especiales multijurisdiccionales y multiagenciales a través de las cuales las muchas agencias interesadas comparten información, inteligencia y recursos investigativos, en un esfuerzo por combatir la corrupción del tráfico de migrantes.

4.2. Investigación de la Corrupción

La toma de decisiones concernientes a las investigaciones de corrupción deben ser preferentemente estratégicas, tomando en consideración riesgos organizacionales, riesgos públicos, requisitos para la justicia, prospectos de éxito e implicaciones de recursos. Realísticamente, una investigación eficiente también pudiera involucrar el enfoque de recursos principalmente en casos más serios de corrupción. Las investigaciones son por lo general complicadas, por el hecho de que es generalmente difícil obtener evidencia para corroborar las pistas, u otra información sobre conductas potencialmente corruptas. Los casos de corrupción, como todas las conspiraciones, presentan algunas dificultades investigativas particulares. Por ejemplo, la acción efectiva contra la corrupción en una agencia del orden público, o de protección de la frontera, requiere una capacidad interna u externa para realizar investigaciones complejas. En algunos países, el uso de fuerzas especializadas, multiagenciales y a veces multijurisdiccionales ha demostrado ser particularmente exitoso.

La mayoría de las agencias todavía dependen de investigaciones reactivas (después de una queja o

u
na pista) en vez de investigaciones proactivas (iniciadas sobre la base de información recopilada por la agencia misma o por un órgano de supervisión externa). Los resultados que pueden ser logrados por investigaciones reactivas son generalmente limitados, y las dificultades para obtener evidencia corroboradora sobre corrupción después de una queja pueden ser considerables.⁹⁰ Esta es la razón por la cual a menudo se recomiendan las investigaciones proactivas basadas en resultados de auditorías, investigaciones financieras, vigilancia electrónica, agentes encubiertos, exámenes de integridad y extracción de datos.⁹¹

4.2.1. Fomento de la capacidad interna de investigación

Todas las agencias involucradas en el control de fronteras, control de inmigración y del orden público deberían tener idealmente una capacidad interna para investigar a fondo y reportar cualquier presunto incidente de corrupción o de mala conducta por parte de los funcionarios y el personal. Esta puede ser realizada por agencias de asuntos internos, las cuales ejercen variados poderes y autoridad aunque, como regla, su misión es de supervisión, incluyendo la investigación de todos los incidentes de presunta corrupción. En algunos casos, comparten esta responsabilidad con otras agencias externas, como la oficina general de contraloría, una agencia del orden público, o un organismo de lucha contra la corrupción. Los equipos de investigación interna privada son a menudo llamados para proceder con la investigación de los presuntos incidentes de corrupción. El manejo efectivo de las investigaciones concurrentes, bajo una supervisión adecuada, puede ser suficiente para abordar cualquier asunto de coordinación que pueda surgir y puede eventualmente revelar que las dos investigaciones son de hecho complementarias.

La selección de miembros de una investigación interna efectiva es crucial para el éxito de una investigación. Los miembros deben poseer las destrezas investigativas específicas que probablemente se vayan a necesitar, deben haber demostrado su integridad, y deberán estar dispuestos a llevar a cabo el trabajo. Los antecedentes de los investigadores deberán ser revisados a fondo ocasionalmente, incluyendo vínculos sociales y familiares y estilos de vida.

4.2.2. Fuerzas investigativas especializadas

La investigación sobresaliente de incidentes de corrupción usualmente requiere la respuesta de múltiples agencias, como la provista por los organismos de lucha contra la corrupción o el enfoque de fuerzas especializadas. El enfoque de las fuerzas especializadas sirve como un multiplicador de la fuerza para las investigaciones de corrupción y permite un mayor rendimiento de la inversión de los recursos presupuestados. En casos donde se crean varias fuerzas especializadas por todo el país, es a menudo necesario crear una fuerza nacional especializada para coordinar las actividades de las fuerzas especializadas regionales, especialmente en las áreas de investigación, capacitación y cooperación entre agencias. En otros casos, donde un esquema particular de corrupción involucra transacciones a través de las fronteras, puede ser útil crear una fuerza especializada donde participen miembros de varias agencias de los países involucrados.

⁹⁰ For example, when a tip is received that a border control officer may have let people through a border checkpoint without a diligent inspection of their documents, it may still be very difficult to prove that the officer did it intentionally or not through incompetence rather than in exchange for a bribe.

⁹¹ Gounev, P., Dzhekova, R., and T. Bezlov (2012). *Study of Anti-Corruption Measures in EU Border Control*. Sophia: Center for the Study of Democracy.

4.2.3. Seguridad e integridad de la investigación y el enjuiciamiento

Tanto la autonomía como la seguridad de las investigaciones son crucialmente importantes, no solamente para alentar y proteger a aquellos que reportan la corrupción o asisten a la investigación en otras formas, pero también para asegurar que los resultados de las investigaciones, ya sea que revelen corrupción o no, sean válidas y creíbles. Lo mismo es cierto para el proceso de enjuiciamiento.

No todos los casos de sospecha pueden ser completamente investigados y enjuiciados. Dado el grado de la corrupción, el rango de casos que pueda existir, la variedad de posibles resultados y los límites impuestos por restricciones humanas y los recursos financieros, la mayoría de los programas nacionales encontrarán necesario hacer cambios de prioridad en cuanto a qué casos se deben investigar y qué resultados se quieren obtener.

Priorizar conlleva ejercer una suma discreción. Esto debe ser manejado cuidadosamente para asegurar consistencia, transparencia y credibilidad tanto del proceso de toma de decisiones como de sus resultados. Un elemento primordial del proceso es el marco y donde sea apropiado la publicación de los criterios para la selección de casos. Esto puede ayudar a asegurar que casos similares sean tratados de manera similar, y para tranquilizar a aquellos que presentan quejas, así como a miembros del público en general con respecto a que una decisión de no proceder con un caso particular se basó en criterios objetivos y no en motivos corruptos impropios.

Proteger la identidad de informantes y otras fuentes, prevenir las filtraciones de información delicada y evitar que los individuos oculten, manipulen o destruyan evidencia son todos necesarios para proteger la integridad de las investigaciones. Para mantener una seguridad efectiva se requiere una evaluación de un gran rango de posibles intentos para penetrar o perturbar a los investigadores anticorrupción, tanto en general como en el contexto de investigaciones específicas. Se pueden desarrollar e implementar protocolos y procedimientos específicos de seguridad para proteger la integridad de las investigaciones de corrupción. En muchos casos puede ser útil separar físicamente las unidades internas responsables de las investigaciones de corrupción de otras unidades (fuera de las instalaciones) y proporcionarles su propia información protegida y sistemas de comunicación para así incrementar la capacidad del investigador para mantener la integridad de la investigación y minimizar la capacidad de otros para observar sus actividades.

4.2.4. Uso de agentes, vigilancia e infiltración

Tanto la UNCAC como la UNTOC reconocen la necesidad de que las autoridades consideren el uso de técnicas especiales de investigación para investigar casos de tráfico de migrantes y corrupción (artículo 50 de la UNCAC; artículo 20 UNTOC).

Los métodos utilizados normalmente en la investigación de casos de corrupción se asemejan a los métodos utilizados en las investigaciones del tráfico de migrantes.⁹² Dado que la corrupción se basa en la colusión y conspiración entre los delincuentes involucrados en las operaciones de tráfico, la investigación puede requerir métodos proactivos, vigilancia, intervención de llamadas, reclutamiento de agentes e infiltración.

Las operaciones en que los investigadores se representan como delincuentes, y otras técnicas de

⁹² UNODC (2011). *Module 10 - Covert Investigative Planning, Techniques and Tactics. In-depth Training Manual on Investigating and Prosecuting the Smuggling of Migrants*. New York: United Nations.

investigación clandestina no solamente son útiles para las investigaciones de tráfico de migrantes,⁹³ sino también son especialmente útiles para revelar a los cómplices que los traficantes de migrantes pueden tener dentro de las agencias públicas o en empresas u organizaciones claves del sector privado. El plan de investigación debe abarcar específicamente la necesidad de revelar cualquier prueba de corrupción (y complicidad) entre los funcionarios públicos involucrados en una situación.

4.2.5. Investigaciones financieras

La corrupción normalmente involucra un beneficio financiero. Los métodos de investigaciones financieras y de procesamiento que aplican a las investigaciones del tráfico de migrantes también aplican a los incidentes de corrupción. Las investigaciones financieras por lo general desempeñan un papel importante en la investigación tanto de los complotos del tráfico de migrantes como los de la corrupción. En algunos países, las unidades de investigación de corrupción automáticamente incluyen un analista y un investigador financieros. Las investigaciones financieras no solo sirven para adelantar las investigaciones y para rastrear los activos de los delincuentes, sino que también son útiles para identificar las redes de relaciones involucradas en el tráfico de migrantes y en la corrupción. Sin embargo, la efectividad de las investigaciones financieras puede ser más limitada en economías basadas en dinero en efectivo, o en casos en que las transacciones criminales, incluyendo sobornos, involucran sumas relativamente pequeñas en cualquier momento dado.

Tanto la UNCAC (artículo 31) como la (UNTOC) (artículo 12) contienen disposiciones que requieren que los Estados Partes adopten diferentes medidas para facilitar el rastreo, el decomiso, la congelación, y la confiscación de ganancias, bienes, equipo y otros instrumentos procedentes de delitos de corrupción. Las dos Convenciones también abordan el asunto del blanqueo de dinero y requieren su tipificación. El Artículo 23 de la UNCAC requiere que los Estados Partes establezcan cuatro delitos relacionados al blanqueo de dinero (de acuerdo con principios fundamentales de leyes internas) cuando se cometen a propósito: la conversión o transferencia de ganancias procedentes del delito; la ocultación o encubrimiento de las ganancias procedentes del delito; la adquisición, tenencia o uso de las ganancias procedentes del delito; y la participación en, asociación con, o conspiración para cometer, intentar cometer, ayudar, servir de cómplice, facilitar, o recomendar la comisión de cualquiera de los delitos mencionados arriba. Con respecto al establecimiento de delitos relacionados al blanqueo de dinero, la UNTOC, en su artículo 6, hace eco del artículo 23 de la UNCAC. Los dos instrumentos requieren que los Estados Partes tipifiquen delitos relacionados al blanqueo de dinero para la amplia gama de ‘delitos determinados’. Para la ley penal nacional, esto implica que los delitos relacionados al tráfico de migrantes y a la corrupción deben ser tratados como delitos determinados al delito específico del blanqueo de dinero.

Tanto la UNCAC como la UNTOC reconocen que controlar el blanqueo de dinero es una parte importante del combate contra la corrupción y la delincuencia organizada transnacional (incluyendo el tráfico de migrantes), ya que los dos fenómenos implican la búsqueda de ganancias materiales ilícitas. Esto es especialmente pertinente al combate contra el tráfico de migrantes, ya que es un delito que se comete esencialmente para beneficios financieros.

4.2.6. Integración de investigaciones de tráfico de migrantes y corrupción

Los métodos y enfoques utilizados en la investigación de la corrupción son muy similares a aquellos

⁹³ Idem.

u

utilizados generalmente en la detección, investigación y procesamiento exitosos del tráfico de migrantes. Sin embargo, en los casos que pueden involucrar tanto la corrupción como el tráfico de migrantes, el alcance, el marco temporal, y el enfoque de estos dos tipos de investigación pueden ser distintos. Siempre que sea pertinente y posible, las investigaciones de tráfico de migrantes deben coordinarse con investigaciones de alegaciones de corrupción, incluyendo las investigaciones realizadas por “asuntos internos” o unidades de investigación de “responsabilidad profesional”.

4.3. Procesamiento de la corrupción relacionada al tráfico de migrantes

Es imprescindible que las procuradurías den la debida consideración a los tipos y niveles de corrupción con que se enfrentan. Es importante notar que la corrupción también puede afectar el procesamiento de casos e influenciar las decisiones de la procuraduría. El procesamiento de individuos corruptos involucrados en operaciones de tráfico de migrantes puede ser un proceso independiente de otras actividades de la procuraduría, pero también puede ser un proceso afectado por el hecho de que funcionarios corruptos eran actores o cómplices en la comisión del delito. El procesamiento de funcionarios corruptos puede involucrar pruebas recolectadas en muchos otros casos de tráfico de migrantes no relacionados, e involucrar testigos que también estuvieron implicados en el tráfico de migrantes.

En casos de corrupción la misma procuraduría puede ser expuesta a diferentes presiones políticas y de otras formas indebidas. Puede ser necesario usar fiscales especializados o fiscales ligados a un cuerpo especializado de prevención de corrupción. En algunas situaciones, será necesario tomar precauciones especiales, tales como la protección de testigos e informantes, el uso de testigos peritos, restricciones sobre la divulgación de pruebas, y medidas para proteger las pruebas físicas contra la manipulación.

También es importante notar que hay varias medidas disciplinarias y sanciones administrativas que se pueden tomar en contra de empleados, las cuales tienen efectos disuasivos. Algunas son: despido del servicio; multa o reprimenda; amonestaciones formales o escritas; suspensión temporal; cancelación o aplazamiento de ascenso; descenso de rango; asignación a un puesto indeseable; o jubilación en beneficio del público.⁹⁴ Especialmente cuando se usan en los casos menos graves o en los que sería difícil lograr una condena, el uso exitoso de procedimientos disciplinarios o tácticas ‘disruptivas’ a menudo sirven para combatir la corrupción más eficientemente y con menos recursos que solo buscar condenas criminales.

4.3.1 Integridad de decisiones fiscales

Cuando la procuraduría es independiente y tiene facultad discrecional como una parte del sistema en una jurisdicción particular, tal independencia debe incluir la libertad de interferencias políticas o de otras formas inapropiadas. La discreción de la procuraduría tiene ser ejercida solamente a base de motivos profesionales. Una garantía importante del ejercicio apropiado de discreción por parte de la procuraduría es el requisito que los procuradores hagan constancia de las razones por abortar un proceso o por no procesar casos entregados a ellos por autoridades investigativas.

Cuando autoridades que no son procuradores tienen el derecho de dar instrucciones generales o específicas a los procuradores, tales instrucciones deben ser: transparentes, correspondientes con la ley, y, sujetas a directrices establecidas para garantizar la independencia procesal, y la apariencia de la misma.

⁹⁴ Véase también: Prenzler, T. and C. Ronken (2001), “Police Integrity Testing in Australia”, *Criminology and Criminal Justice*, (August): 319-342.

.3.2. Procesamiento efectivo de la obstrucción de la justicia

Se puede anticipar tentativas para descarrilar el procesamiento de un caso u obstruir la justicia en los casos que implican cualquier forma de conspiración entre funcionarios y organizaciones delictivas. Tentativas de intimidación de testigos o de corromper a miembros del jurado o la judicatura también se pueden anticipar. A largo plazo, los esfuerzos para procesar la delincuencia organizada y la corrupción no rendirán resultados, si no se toman en serio las tentativas de obstruir la justicia y si esas tentativas no se procesan vigorosamente.

El procesamiento exitoso de la corrupción, especialmente cuando está relacionado a actividades de la delincuencia organizada, normalmente requiere que se implementen medidas efectivas para proteger a los testigos y a los colaboradores en el servicio de la justicia (tal como requiere la UNCAC). Estas incluyen medidas legislativas y prácticas para asegurar que los testigos puedan testificar libremente y sin intimidación, como, por ejemplo, la tipificación de actos de intimidación y represalia, el uso de métodos alternativos de presentar pruebas, protección física de testigos, programas para cambiar la residencia de testigos, limitaciones sobre la divulgación de información relativa a la identidad o el paradero de testigos, y en circunstancias extraordinarias, la protección del anonimato de la persona que presente pruebas.

El artículo 23 de la UNTOC y el artículo 25 de la UNCAC, se redactaron con casi los mismos términos, y ambos requieren la tipificación de los dos siguiente delitos:

- (a) *El uso de fuerza física, amenazas o intimidación, o la promesa, el ofrecimiento o el regalo de una ventaja indebida, ya sea para inducir testimonio falso o para interferir en la prestación de testimonio o la presentación de pruebas en procedimientos relacionados a delitos tratados por cada convención;*
- (b) *El uso de fuerza física, amenazas o intimidación que interfiera con el ejercicio de obligaciones oficiales por un agente de seguridad pública o un funcionario judicial con relación a delitos tratados por cada convención, y con respecto a la UNTOC, por sus protocolos.*

Por lo tanto, ambas Convenciones requieren que los Estados abarquen la cuestión de la obstrucción de la justicia al tipificar delitos para las situaciones en que se hacen esfuerzos para influenciar a testigos potenciales y a otros que estén en una posición para proporcionar pruebas pertinentes a las autoridades. La obligación es la de tipificar el uso de los medios corruptos como el soborno, y también los coactivos, como el uso o amenaza de violencia. El uso de la fuerza, las amenazas, y los incentivos para proporcionar testimonio falso puede ocurrir en cualquier momento antes del comienzo de un juicio, si un "procedimiento" formal esté en curso o no, y durante el transcurso de un juicio.

4.4. La cooperación internacional

La experiencia demuestra que se obtienen los mejores resultados al responder a y prevenir el tráfico de migrantes (y otros delitos transnacionales) cuando las agencias de seguridad pública y las procuradurías tengan la habilidad de trabajar juntos efectivamente, tanto localmente como a través de fronteras.⁹⁵ Por consiguiente, la cooperación internacional es a menudo esencial para el éxito de la investigación y el procesamiento del tráfico de migrantes. Lo mismo es cierto con la investigación y el procesamiento de individuos corruptos implicados en el tráfico de migrantes. Sin leyes que tipifiquen actos similares, en términos similares y con una severidad comparable, las agencias de justicia criminal encuentran dificultades para cooperar al nivel internacional. Sin acuerdos que faciliten investigaciones a través de las fronteras, el intercambio de pruebas e información, la extradición de delincuentes, la protección de testigos, y el cumplimiento de resoluciones judiciales, los esfuerzos de

⁹⁵ Dandurand, Y. (2007). Strategies and Practical Measures to Strengthen the Capacity of Prosecution Services in Dealing with Transnational Crime, Terrorism and Corruption. *Crime, Law and Social Change*, 47: 225-246.

1

a seguridad pública pueden ser descarrilados por complejidades políticas o procesales.⁹⁶

En los casos de tráfico de migrantes que implican la corrupción, la UNCAC y la UNTOC son igualmente pertinentes con respecto a la asistencia legal mutua y la extradición. Las disposiciones de la UNCAC al respecto son bastante parecidas a las disposiciones correspondientes de la UNTOC. Ambos instrumentos requieren que los Estados Partes proporcionen uno al otro con la mayor asistencia posible en las investigaciones, los procesamientos, y los procedimientos judiciales relacionados a los delitos tipificados conforme a la Convención respectiva. Sin embargo, la UNCAC, extiende las obligaciones de asistencia legal mutua a casos de recuperación de activos y a casos en que el delito o delitos no se tipifican en ambos países. En tales casos los Estados Partes podrían ser obligados a prestar asistencia por medios no coactivos, siempre y cuando tal asistencia esté conforme con sus sistemas judiciales y el delito no sea insignificante.⁹⁷ Ambas convenciones contienen disposiciones para facilitar la extradición.

Muchos Estados reconocen que las relaciones internacionales fuertes son fundamentales para la realización de sus objetivos de administración fronteriza, la facilitación de movimiento legítimo a través de las fronteras, y la obstaculización de los movimientos irregulares en todo lo posible. En años recientes, se ha logrado mucho progreso en el desarrollo y la adopción de tecnología interoperable o compatible para administrar el intercambio de información, especialmente en el ámbito de identidad. Han emergido normas técnicas globales para la recolección de datos de viajeros, así como arreglos de revisión previa y sistemas de control yuxtapuestos. En algunos casos, se extiende la colaboración en la administración fronteriza inclusive al compartimento de instalaciones y el intercambio de funcionarios de seguridad pública de enlace, iniciativas conjuntas para abordar la delincuencia organizada y vigilar rutas importantes para la migración irregular, así como arreglos para la repatriación de migrantes irregulares o prisioneros extranjeros.⁹⁸ A pesar de todo este progreso, todavía existen muchos problemas con respecto a la cooperación internacional en la investigación del tráfico de migrantes, especialmente cuando esté implicada la corrupción de funcionarios públicos.

Enfrentarse con el tráfico de migrantes y la corrupción presenta retos difíciles para todos los países, y especialmente para los países con un sistema judicial penal débil o corrupto. Tales Estados simplemente no tienen la habilidad de enfrentar algunas de las poderosas organizaciones delictivas que se aprovechan de esta situación y que a menudo infiltran instituciones de justicia y de seguridad.

Numerosos factores prácticos, legales y políticos dificultan la cooperación internacional en las investigaciones criminales y el procesamiento del tráfico de migrantes y la corrupción. Entre los más comunes figuran diferencias de cultura, idioma, cultura legal, tradiciones, y orientación política. A estos se puede agregar las cuestiones de protección de la soberanía, la ausencia de leyes que faciliten la cooperación, la ausencia de canales de comunicación para el intercambio de información e inteligencia, la divergencia en enfoques y prioridades, y corrupción de funcionarios públicos.⁹⁹

⁹⁶ Dandurand, Y., Colombo, G., and N. Passas (2007). Measures and Mechanisms to Strengthen International Cooperation among Prosecution Services. *Crime, Law and Social Change*, 47: 261-289.

⁹⁷ See: UNODC (2012). *Manual on Mutual Legal Assistance and Extradition*, New York: United Nations. http://www.unodc.org/documents/organized-crime/Publications/Mutual_Legal_Assistance_Ebook_E.pdf.

⁹⁸ See: Mercer, T. (2012). "Border Security: Responding to modern-day challenges", *Migration Policy and Practice* 2 (3): 9-13. Another example of successful cooperation measures is the INTERPOL database on lost and stolen passports which can help prevent the use of these documents for migrant smuggling.

⁹⁹ Dandurand, Y. (2012). "International Cooperation", in Winterdyk, J. et al. (eds.), *Human Trafficking – Exploring the International Nature, Concerns and Complexities*. Boca Raton: CRC Press, pp. 207-232.

La naturaleza dinámica de la delincuencia transnacional requiere que los países refinen constantemente sus estrategias de cooperación. Deben tomar en cuenta de qué maneras están actuando los delincuentes para derrotar la detección y el procesamiento. También es importante tener en cuenta la asimetría fundamental que existe entre las actitudes y motivos de países de origen y países de tránsito o destino con respecto al control del tráfico de migrantes.¹⁰⁰ Los países de origen están limitados en lo que pueden hacer para prevenir el tráfico de migrantes. En países donde una gran parte de la población aspira a emigrar a otro país (en la mayoría de los casos para mejorar su situación económica), las medidas gubernamentales para reprimir la inmigración irregular y el tráfico de migrantes son poco populares. Sin embargo, la reciprocidad es lo que sostiene las relaciones cooperativas institucionales a través de las fronteras, aun cuando sean impulsadas rara vez por las mismas prioridades o motivaciones en ambos lados. Un país puede estar dando prioridad a la respuesta al tráfico de migrantes y la trata de personas, mientras el otro tiene más interés en recuperar las ganancias procedentes de la delincuencia o en procesar a los traficantes de drogas o de armas. La reciprocidad esperada nunca se define estrechamente en términos de una clase de delito, y los tratados de cooperación normalmente abarcan una gran gama de delitos y prioridades de seguridad pública. Además, como se mencionó previamente, la corrupción en la seguridad pública, las procuradurías y las instituciones judiciales es en sí un obstáculo para la efectiva cooperación internacional y asistencia legal mutua. La cooperación de las agencias de seguridad pública internacionales y su compartimiento de información se basan también en relaciones recíprocas de confianza entre diferentes funcionarios y agencias. Unos pocos individuos corruptos pueden arriesgar esa confianza rápidamente. La corrupción afecta estas relaciones y dificulta la iniciación de una cooperación internacional efectiva con el fin de controlar el tráfico de migrantes y la corrupción que a menudo lo acompaña.¹⁰¹

¹⁰⁰ Idem.

¹⁰¹ Véase: UNODC (2010). *Trafficking in Person and Smuggling of Migrants – Guidelines of International Cooperation*. UNODC Regional Programme Office for South-Eastern Europe.

5. Conclusión

Se puede identificar diversas buenas prácticas con el potencial de reducir de manera importante el riesgo de la corrupción dentro de las agencias responsables para la protección fronteriza, el control de inmigración y el combate contra el tráfico de migrantes. Algunas de estas buenas prácticas se aplican a la prevención y el control de la corrupción en el sector privado también. Estas prácticas, junto con un esfuerzo determinado para cooperar de manera internacional en la prevención y el control del tráfico de migrantes, pueden producir resultados y reducir considerablemente el tráfico de migrantes y los problemas de corrupción relacionados. Basado en el conocimiento actual de estas buenas prácticas, se ofrecen las siguientes sugerencias:

La respuesta efectiva al tráfico de migrantes requiere la implementación de medidas institucionales específicas para prevenir y controlar la corrupción dentro de cada agencia involucrada en el control de inmigración, la protección fronteriza, los servicios consulares, y la investigación, procesamiento y resolución de casos de tráfico de migrantes. Esto incluye medidas adecuadas de criminalización para combatir tanto el tráfico de migrantes como la corrupción, específicamente:

- Es importante identificar sistemáticamente los riesgos específicos de la corrupción (vulnerabilidades) con que se enfrentan las distintas agencias de seguridad pública, control de inmigración y protección fronteriza, y también elaborar estrategias efectivas y comprensivas para la mitigación de riesgos.
- Es importante identificar dentro de cada agencia pertinente los sectores y sistemas que son los más vulnerables a la corrupción. Esto puede servir como una base para la elaboración de programas estratégicos y coordinados contra la corrupción en las agencias que tengan contacto con migrantes y sus traficantes (en el propio país y en el extranjero).
- Cada agencia involucrada debe elaborar e implementar su propia estrategia de mitigación de riesgos. Un elemento clave de una estrategia de prevención de corrupción en toda institución pública es un compromiso a la transparencia y a la rendición de cuentas, al igual que un compromiso a una política de cero tolerancia con respecto a la corrupción.
- Muchas de las medidas más efectivas de prevención de corrupción que están disponibles a las agencias públicas se basan en políticas y procedimientos sólidos de administración de recursos humanos, incluyendo medidas específicas para identificar y apoyar tanto a los individuos más vulnerables, como a los individuos en puestos o cargos que les hagan más vulnerables a la corrupción. Estas políticas y procedimientos deben ser examinados y fortalecidos para prevenir la corrupción.
- En la elaboración de una estrategia de prevención de la corrupción relacionada con el tráfico de migrantes, es importante involucrar a agencias y organizaciones claves del sector privado. Es de igual importancia identificar y abordar algunos de los riesgos de corrupción que existan en industrias y organizaciones claves del sector privado que puedan facilitar el tráfico de migrantes.
- Una vez implementadas, las estrategias de mitigación de riesgos deben ser monitoreadas y probadas regularmente, y mejoradas y fortalecidas según sea necesario.

- Hay una necesidad continua para programas de capacitación de sensibilización y sobre la integridad para todos los funcionarios públicos que trabajen en la seguridad pública, la protección fronteriza, el control de inmigración, y también los servicios consulares.
- Se necesita cooperación más directa y más estrecha entre los investigadores y otros profesionales que trabajen con medidas contra la corrupción y contra el tráfico de migrantes.
- La detección temprana de la corrupción es esencial para impedir su propagación por toda la organización y para minimizar el daño que causa. En este respecto, los supervisores y gerentes a menudo están en puestos que les faciliten la detección de posibles actividades corruptas por medio de la supervisión efectiva. También se puede utilizar distintas pruebas de integridad de forma aleatoria o en empleados o unidades específicas. La detección puede ser facilitado en gran medida si existe en el organismo un efectivo sistema interno para reportar anomalía, procesos sólidos y accesibles de quejas y agravios, y un programa comprensivo de auditoría interna y evaluación de trabajo.
- La investigación y el procesamiento efectivos de la corrupción son importantes en cuanto a la respuesta al tráfico de migrantes. Las investigaciones financieras son una parte esencial de la investigación de presuntos incidentes de corrupción. Con este fin, las agencias que trabajen en la prevención del tráfico de migrantes deben tener una habilidad interna sólida para realizar investigaciones, y también investigaciones financieras.
- Es necesario tomar medidas proactivas en cada agencia que trabaje en la prevención del tráfico de migrantes con el fin de detectar la corrupción. Esto incluye la facilitación de informes internos y externos de presuntos incidentes de corrupción, el fortalecimiento de los métodos de supervisión, la identificación de indicios potenciales de corrupción, y pruebas de integridad.
- Hay que tomar medidas proactivas para prevenir la corrupción relacionada a la producción, la emisión y el uso de documentos fraudulentos de identidad y de viajes para el fin del tráfico de migrantes.
- Se debe establecer grupos de trabajo interinstitucionales y grupos de trabajo para investigaciones internacionales. Se ha demostrado que estos grupos producen buenos resultados en la investigación de la corrupción relacionada al tráfico de migrantes.
- Es necesario implementar medidas proactivas para proteger la integridad de las investigaciones y los procesamientos penales relacionados con la corrupción dentro de las diversas agencias públicas que trabajen en el control de inmigración, la protección fronteriza, la seguridad pública, y el procesamiento de delitos.
- Se debe alentar a las agencias externas de supervisión y las comisiones y los cuerpos contra corrupción a que presten más atención a la prevención de la corrupción relacionada al tráfico de migrantes.
- La cooperación internacional en el control del tráfico de migrantes y la corrupción sigue presentando algunos retos difíciles. Estos retos pueden ser abordados dentro del marco proporcionado por el UNTOC y el Protocolo del Tráfico de Migrantes, al igual que el UNCAC.
- Todavía no hay datos suficientes sobre el papel y las configuraciones cambiantes de la corrupción relacionada al tráfico de migrantes. Un estudio comprensivo de la

e

xperiencia de los países y en todas las regiones del mundo en este respecto podría ayudar a corregir esta situación y servir como una base para una cooperación internacional más efectiva en ese sentido.

- La asistencia técnica y la capacitación siguen siendo importantes para el mejoramiento de la habilidad de los Estados para abordar los retos planteados por el tráfico de migrantes y la corrupción que lo facilita.

.-.-.-.



ONUDD

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito

Para más información sobre el trabajo de la ONUDD
contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, comuníquese con:

Sección de La Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes

UNODC P.O. Box 500, 1400 Vienna, Austria

Tel. (+43-1) 26060-5687

Email: htmss@undoc.org

En línea: www.undoc.org/undoc/en/human-trafficking/migrant-smuggling/