



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

Distr. general
5 de septiembre de 2013
Español
Original: inglés

Grupo de trabajo sobre el tráfico ilícito de migrantes

Viena, 11 a 13 de noviembre de 2013

Tema 3 del programa provisional*

**Buenas prácticas con respecto al establecimiento
de centros multiinstitucionales**

Buenas prácticas con respecto al establecimiento de centros multiinstitucionales

Documento de antecedentes preparado por la Secretaría

I. Introducción

1. En cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 5/3, aprobada por la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional en su quinto período de sesiones, se estableció un Grupo de trabajo provisional intergubernamental de composición abierta sobre el tráfico ilícito de migrantes para que asesorara y prestara asistencia a la Conferencia en el cumplimiento de su mandato en relación con el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
2. En su resolución 6/3, la Conferencia de las Partes en la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional decidió que el Grupo de trabajo siguiera cumpliendo sus funciones y celebrara por lo menos una reunión entre períodos de sesiones antes del séptimo período de sesiones de la Conferencia. La Conferencia alentó a los Estados parte a que reforzaran la cooperación y coordinación interinstitucionales, por ejemplo, considerando la posibilidad de establecer centros interinstitucionales a efectos de reunión de datos, análisis estratégicos y tácticos e intercambio de información, con objeto de detectar, prevenir y reprimir el tráfico ilícito de migrantes.
3. En esa resolución, la Conferencia también acogió con beneplácito el informe de la primera reunión del Grupo de trabajo, celebrada del 30 de mayo al 1 de junio

* CTOC/COP/WG.7/2013/1.



de 2012¹, en el que se consignaban recomendaciones sobre penalización, investigación y enjuiciamiento, prevención, protección y asistencia, y sobre cooperación internacional, y se proponían esferas de trabajo para el futuro. El Grupo de trabajo recomendó asimismo que se pidiera a la Secretaría que organizara, para su siguiente reunión, debates técnicos sobre buenas prácticas que implicaran el uso de técnicas especiales de investigación en casos de tráfico ilícito de migrantes y sobre el establecimiento de centros multiinstitucionales para facilitar el intercambio de información sobre el tráfico ilícito de migrantes y la coordinación de las respuestas a dicho tráfico entre organismos y entre centros similares en otros Estados parte.

4. La Secretaría ha preparado este documento de antecedentes para asistir al Grupo de trabajo en sus deliberaciones.

II. Temas de debate

5. El Grupo de trabajo tal vez desee basar sus deliberaciones en los siguientes temas:

- ¿Qué prácticas son buenas con respecto al establecimiento de centros multiinstitucionales para combatir el tráfico ilícito de migrantes?
- ¿Qué habría que tener en cuenta a la hora de establecer centros multiinstitucionales?
- ¿Qué organismos nacionales participan en los centros multiinstitucionales?
- ¿Existen ejemplos de organismos de investigación financiera que participen en centros multiinstitucionales dedicados a la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes?
- ¿Cuáles son las facultades y responsabilidades de los distintos organismos dedicados a la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes?
- ¿Cuáles son las facultades, funciones y actividades habituales de los centros multiinstitucionales en relación con la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes?
- ¿Qué prácticas son buenas para la coordinación de las respuestas al tráfico ilícito de migrantes, a) de distintos organismos nacionales y b) de centros similares de diversos Estados parte?
- ¿Cuáles son las principales dificultades que se plantean en los centros multiinstitucionales para intercambiar información y coordinar las respuestas al tráfico ilícito de migrantes?
- ¿Hay ejemplos de centros multiinstitucionales conjuntos dedicados al tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas y otros delitos? ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de esos centros?
- ¿Existen ejemplos de centros multiinstitucionales dedicados exclusivamente al tráfico ilícito de migrantes? ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de esos

¹ CTOC/COP/WG.7/2012/6.

centros con respecto a los centros multiinstitucionales conjuntos? ¿Cuál es el grado de cooperación entre los distintos centros multiinstitucionales de un país que se dedican a cuestiones concretas y diferenciadas?

- ¿De qué manera se tiene en cuenta la protección de los derechos de los migrantes objeto de tráfico ilícito en los centros multiinstitucionales?

III. Panorama general de las cuestiones y orientación para las respuestas

6. El Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional son los principales instrumentos internacionales para combatir el tráfico ilícito de migrantes y la delincuencia organizada transnacional. En el preámbulo del Protocolo se declara que para prevenir y combatir eficazmente el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire se requiere un enfoque amplio e internacional, que conlleve la cooperación, el intercambio de información y la adopción de otras medidas apropiadas, incluidas las de índole socioeconómica, en los planos nacional, regional e internacional. En el artículo 2 del Protocolo se afirma que el propósito de este es prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes, así como promover la cooperación entre los Estados parte con ese fin, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los migrantes objeto de dicho tráfico. La finalidad de esas disposiciones es promover la cooperación dentro de los Estados parte y entre ellos y con otros agentes pertinentes.

7. Las actividades nacionales encaminadas a contrarrestar el tráfico ilícito de migrantes suelen verse afectadas por la falta de mecanismos bilaterales y multilaterales eficaces para el intercambio de información y la coordinación de las actividades operacionales de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, las autoridades de control fronterizo y otras entidades competentes.

8. Para abordar el problema del tráfico ilícito de migrantes hay que adoptar un enfoque global. Las iniciativas encaminadas a afrontar un solo aspecto del fenómeno pueden no contribuir necesariamente a reducir el tráfico ilícito. Es necesario que los Estados elaboren documentos de planificación y normativos que permitan aportar respuestas eficaces y globales al tráfico ilícito de migrantes mediante estrategias coordinadas de colaboración a largo plazo entre múltiples organismos e intervenciones bien planeadas. La planificación de medidas se debe basar en una sólida evaluación del problema y de la capacidad existente para responder a él, y estar respaldada por la voluntad de los diversos servicios y organismos interesados de cooperar entre sí a nivel nacional y con homólogos en los planos regional e internacional.

9. En las iniciativas de coordinación de los países se debe prever la participación de todos los interesados pertinentes en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes, incluidas instituciones gubernamentales, autoridades, inspectores de trabajo, organizaciones no gubernamentales y otros integrantes de la sociedad civil, el sector privado, organizaciones de trabajadores y empresarios, proveedores de cuidados infantiles y juveniles, autoridades de asilo y demás partes interesadas. Es necesario adoptar políticas globales y coherentes sobre el tráfico ilícito de migrantes y cuestiones conexas; entre esas cuestiones figuran las siguientes: prevención del

delito, migración, empleo, salud, seguridad, no discriminación, desarrollo económico y protección de los derechos humanos y de los refugiados. Cabe citar como buenas prácticas: a) el establecimiento de un mecanismo u órgano multidisciplinario de coordinación encargado de dar una respuesta nacional coordinada e integrada al tráfico ilícito de migrantes; b) la asignación de recursos suficientes para respaldar la aplicación de medidas nacionales de respuesta al tráfico ilícito de migrantes; c) la división clara y efectiva del trabajo de las distintas entidades gubernamentales encargadas del tráfico ilícito de migrantes; d) la celebración a nivel nacional e internacional de reuniones periódicas de un mecanismo multidisciplinario de coordinación, y e) la comprobación, mediante actividades periódicas de vigilancia y evaluación, de que cualquier mecanismo de coordinación que se establezca se adapta a la evolución de las circunstancias.

10. La coordinación de las iniciativas de los Estados Miembros también reviste suma importancia. Es fundamental que exista coordinación no solo entre los distintos responsables de la formulación de políticas y entre los organismos gubernamentales que participan en las actividades de lucha contra el tráfico ilícito de migrantes, sino también con las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y los agentes de la sociedad civil pertinentes a nivel regional e internacional.

11. Si no existe cooperación entre los diversos agentes que participan en la respuesta al tráfico ilícito de migrantes y cuestiones conexas, el fenómeno solo se afronta de manera desorganizada. Cuando las respuestas no se coordinan, los esfuerzos se duplican y los recursos no se emplean con eficacia. Esos riesgos ponen de relieve la necesidad de que los Estados Miembros establezcan y refuercen los mecanismos interinstitucionales de coordinación y cooperación que hacen posible el intercambio de información, la planificación estratégica, la división de responsabilidades y la sostenibilidad de los resultados. La práctica indica que todos los interesados directos, entre otros, las instituciones gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales, los proveedores de servicios y el sector privado, deberían participar en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes, desde el momento de la concepción y elaboración de las políticas hasta su aplicación operacional y el intercambio de información y experiencias.

12. Dado que la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes es una cuestión compleja y entraña necesariamente la participación de múltiples organismos con importantes funciones que desempeñar, la coordinación y la cooperación a escala nacional requiere que las autoridades competentes se involucren en el proceso de lucha contra el tráfico ilícito de migrantes, por ejemplo, a través de consultas interministeriales, y que los diversos aspectos de la política pertinente se unan en una respuesta global. Los Estados Miembros también pueden considerar la posibilidad de centralizar las cuestiones relacionadas con la migración en un ministerio u organismo especializado. La experiencia indica que establecer un órgano de coordinación interinstitucional para que se encargue de las cuestiones del tráfico ilícito en todos los ámbitos de la actuación pública es de gran ayuda para la coordinación operacional y de las políticas. Ese órgano puede proporcionar a los organismos un foro para la celebración de reuniones y debates periódicos con miras a la planificación y el examen de cuestiones normativas y operacionales. Según el país de que se trate, para instaurar ese órgano puede ser necesario o no adoptar disposiciones legislativas.

13. Todos los enfoques nacionales que se sigan con respecto al tráfico ilícito de migrantes han de ser compatibles con las demás políticas nacionales pertinentes en esferas conexas (por ejemplo, sobre delito, migración, salud, seguridad o cuestiones de género) y con los marcos regionales e internacionales que corresponda. Eso significa que las políticas contra el tráfico ilícito de migrantes deben elaborarse en consulta con los interesados directos, incluidas organizaciones internacionales, entidades no gubernamentales y la sociedad civil. Ese planteamiento, además de potenciar la eficacia de las políticas al garantizar que las políticas relativas a la lucha contra el tráfico ilícito se integren con las demás que sean pertinentes, probablemente contribuirá a aumentar la aceptación entre el público y a mejorar los resultados de las políticas.

14. Los centros multiinstitucionales u otras formas de coordinación interinstitucional pueden ser útiles para diversos fines, ya sea para la formulación de políticas o para el intercambio de información o la realización de actividades conjuntas. La mejor forma de analizar la relación entre el propósito fundamental de un mecanismo multiinstitucional y sus metodologías de trabajo es considerando los acuerdos nacionales y regionales existentes.

A. Ejemplos de buenas prácticas con respecto al establecimiento de centros multiinstitucionales

15. Un ejemplo de buena práctica con respecto al establecimiento de centros multiinstitucionales es el Sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR), cuyo objetivo es reducir el número de migrantes irregulares que entran en la Unión Europea sin ser detectados, hacer que disminuya el número de muertes de migrantes irregulares al salvar más vidas en el mar y reforzar la seguridad interna de la Unión Europea en su conjunto contribuyendo a prevenir la delincuencia transfronteriza. A partir de diciembre de 2013, EUROSUR se aplicará en los Estados Miembros situados en las fronteras exteriores marítimas meridionales y continentales orientales de la Unión Europea (Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal y Rumania), así como en Noruega; y, a partir de diciembre de 2014, se aplicará en los restantes Estados Miembros con fronteras exteriores marítimas y terrestres (Alemania, Bélgica, Países Bajos y Suecia).

16. Gracias al mecanismo de EUROSUR, las autoridades nacionales encargadas de la vigilancia de las fronteras (guardias de fronteras, guardias costeras, policía, servicios de aduanas y armadas) podrán intercambiar información operacional y cooperar entre sí y con Frontex (Agencia europea para la gestión de las fronteras exteriores) y países vecinos para luchar contra los delitos graves e intervenir para salvar vidas en el mar. El intercambio de información adoptará la forma de “imágenes de situación”, que se pueden describir como interfaces gráficas de datos, información e inteligencia. El objetivo de EUROSUR es conectar y racionalizar los sistemas de vigilancia que existen en los países. Para los fines del mecanismo, cada Estado tiene que crear un centro nacional de coordinación que reúna información de sus diversos organismos encargados del control de las fronteras y la aplicación de la ley, a fin de tener una idea coherente de la situación nacional. Esos centros han de estar interconectados por medio de un mecanismo que les permita compartir

información y al mismo tiempo mantener el control de los datos que se comparten y con quién y cuándo².

17. Varios Estados siguen ya un enfoque multiinstitucional. Por ejemplo, en Australia, la Policía Federal Australiana y el Departamento de Inmigración y Ciudadanía establecieron en 2000 un equipo conjunto de acción contra el tráfico ilícito de personas. Ese equipo ofrece medios de investigación de gran movilidad, bajo una dirección central, contra las organizaciones delictivas responsables del tráfico ilícito de migrantes que actúan en Australia y en el extranjero. El equipo está compuesto de investigadores, analistas de inteligencia y analistas financieros. La Policía Federal Australiana ha optado por un enfoque multiinstitucional para combatir el tráfico ilícito de migrantes³.

18. Por otra parte, en 2006 se creó en Alemania el Centro Conjunto de Análisis y Estrategia en materia de Migración Ilegal (Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM)), con miras a ampliar la respuesta del Estado a la migración irregular a través de un mecanismo de cooperación institucionalizado en el que participan todos los agentes competentes a nivel federal (los estados (*Länder*) participan según las circunstancias de cada caso). El Centro tiene el mandato de analizar toda la información sobre la migración ilegal, en particular en lo que respecta a sus nexos con la delincuencia general, la delincuencia organizada, el terrorismo, el empleo ilegal y el abuso de las prestaciones sociales; asimismo, desempeña una función de alerta temprana, prepara informes sobre la situación y asesora en materia de políticas. El Centro funciona principalmente a través de foros temáticos que reúnen a los representantes pertinentes.

19. En los Estados Unidos de América, el Centro de lucha contra el tráfico clandestino y la trata de personas (Human Smuggling and Human Trafficking Center, HSTC) se estableció oficialmente en virtud de la Ley de Reforma de los Servicios de Inteligencia y Prevención del Terrorismo, de 2004. El Secretario de Estado, el Secretario del Departamento de Seguridad Interior, el Ministro de Justicia y miembros de los servicios de inteligencia nacionales supervisan conjuntamente el Centro a través de un grupo directivo interinstitucional de alto nivel. El Centro, creado con el propósito de reforzar la integración y la eficacia general de la labor realizada por el Gobierno de los Estados Unidos para combatir el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas y los desplazamientos clandestinos de terroristas, coordina sus actividades con los gobiernos de otros países para garantizar que las tareas se aborden desde una perspectiva mundial. El Centro reúne a expertos en formulación de políticas, aplicación de la ley, servicios de inteligencia y diplomacia, que trabajan juntos y utilizan sus conocimientos, competencia técnica y autoridad para afrontar la amenaza mundial que representan los viajes ilícitos.

20. Por otra parte, en 2005 la Dirección de Investigaciones de Seguridad Nacional del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de los Estados Unidos, en asociación con el Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza, y otras entidades federales, estatales, locales e internacionales encargadas del cumplimiento de la ley, creó en Laredo (Texas) los Grupos de Trabajo de Control y Seguridad Fronteriza (BEST, por sus siglas en inglés) para responder al importante recrudecimiento de la

² http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-578_en.htm.
www.frontex.europa.eu/eurosur.

³ www.afp.gov.au/policing/people-smuggling.aspx.

violencia a lo largo de la frontera sudoccidental con México. El 7 de diciembre de 2012, el Presidente de los Estados Unidos firmó la Ley Jaime Zapata de los Grupos de Trabajo de Control y Seguridad Fronteriza, la Ley Pública 112-205. La Ley recibió su nombre en memoria de Jaime Zapata, un agente especial de la Dirección de Investigaciones de Seguridad Nacional que había sido asignado a esos grupos y fue asesinado en 2011 en México mientras estaba de servicio. Esa ley autoriza al Secretario de Seguridad Nacional a: a) establecer unidades BEST; b) asignar personal federal al programa, y c) adoptar otras medidas para ayudar a los organismos federales, estatales, locales y tribales encargados de la aplicación de la ley a participar. Actualmente hay un total de 35 unidades BEST en 16 estados de los Estados Unidos y en Puerto Rico⁴. Antes de decidir establecer o ampliar una unidad BEST en una jurisdicción determinada, el Secretario de Seguridad Nacional debe asegurarse de que la unidad BEST que se esté considerando no duplique las tareas de otros centros o grupos de trabajo interinstitucionales que existan en esa jurisdicción, como los equipos BEST y los equipos integrados de represión en zonas fronterizas. Los actuales equipos de varias localidades cuentan con representantes de la Dirección de Lucha contra las Drogas, el Departamento de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos y la Oficina Federal de Investigación y fiscales de los Estados Unidos, así como representantes de organismos extranjeros encargados del cumplimiento de la ley que participan en los grupos BEST, entre otros, la Secretaría de Seguridad Pública de México, el Organismo de Servicios de Fronteras del Canadá, la Policía Provincial de Ontario y la Real Policía Montada del Canadá⁵.

21. Por lo que respecta a la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha organizado cursos de formación avanzada sobre tráfico ilícito de migrantes y actividades de blanqueo de dinero y flujos financieros conexos, en vista del éxito de dos programas suyos concebidos para ayudar a las autoridades locales a responder mejor a los problemas que plantea el tráfico ilícito de migrantes. Se trata de los siguientes programas: Desarrollo de Unidades Multiinstitucionales de Inteligencia Portuaria en Asia Sudoriental, y Unidad de Coordinación y Análisis del Tráfico Ilícito de Migrantes. En el marco del primero, financiado por el Gobierno del Canadá, se han creado unidades de inteligencia portuaria en zonas portuarias de Camboya, Indonesia y Tailandia. Esas unidades, ubicadas en lugares estratégicos para aportar una respuesta más eficaz, reunirán información de inteligencia sobre el tráfico ilícito de migrantes de zonas situadas más allá de su emplazamiento inmediato y la compartirán con entidades operacionales de ámbito local e internacional encargadas de la aplicación de la ley. El programa de la Unidad de Coordinación y Análisis del Tráfico Ilícito de Migrantes está financiado por el Gobierno de Australia y funciona en Camboya, Indonesia, Malasia y Tailandia. Tiene por objeto crear una base de datos regional sobre tráfico ilícito de migrantes, que las autoridades locales e internacionales puedan emplear para detectar actividades de tráfico ilícito de migrantes y, una vez detectadas, intervenir con mayor eficacia para combatir las aportando respuestas operacionales concretas.

⁴ www.ice.gov/best/.

⁵ www.internationaltradecomplianceupdate.com/?entry=263.

B. Enfoques estratégicos y cooperación oficial de varios organismos y otros interesados

22. Los protocolos y memorandos de entendimiento oficiales entre organismos ofrecen una base sólida sobre la que desarrollar una colaboración multiinstitucional. Cabe citar como ejemplo de memorando de entendimiento el acuerdo concluido entre el Centro de lucha contra el tráfico clandestino y la trata de personas de los Estados Unidos y la Real Policía Montada del Canadá. Para los funcionarios participantes, ese memorando constituía una renovación del compromiso de compartir información, tanto para prevenir como para combatir las operaciones de trata y tráfico ilícito de personas en ambos países⁶.

23. Un ejemplo de centro multiinstitucional es el centro de coordinación operativa establecido por Eurojust y dirigido por las Delegaciones de Francia, Bélgica y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, con la asistencia de la Unidad de Análisis de Casos de Eurojust. La iniciativa se adoptó para hacer frente a una red de delincuencia organizada que transportaba ilegalmente al Reino Unido a ciudadanos de países de Oriente Medio a través de Turquía, Grecia, Francia y Bélgica. Las autoridades judiciales y las encargadas de hacer cumplir la ley llevaron a cabo con éxito una operación conjunta en Bélgica, Francia y el Reino Unido, respaldada y coordinada por Eurojust y la Oficina Europea de Policía (EUROPOL), que desplegó una oficina móvil en Francia para el análisis de inteligencia sobre el terreno. La red delictiva, establecida en Francia, Bélgica y el Reino Unido, y con vínculos en Grecia y Turquía, así como en los Países Bajos, tenía una organización logística muy sofisticada y compleja, y su base de operaciones se movía entre Francia y Bélgica. Los migrantes pagaban por adelantado a la red unos 2.000 euros por persona, en efectivo o por transferencia bancaria al Reino Unido. Todas las noches eran recogidos de zonas de aparcamiento en Bélgica y Francia y subidos a camiones que los transportaban a los transbordadores que van de Calais al Reino Unido. Se cree que la red de delincuencia organizada trataba de hacer entrar ilegalmente en el Reino Unido entre 20 y 30 migrantes al día, y se calcula que conseguía introducir a 10, lo que representa unos 4.000 migrantes al año. Eurojust contribuyó a la buena gestión del caso celebrando reuniones de coordinación. A esas reuniones siguió la firma en 2012 de un acuerdo entre Francia y Bélgica relativo a un grupo conjunto de investigación, al que el Reino Unido se sumó en febrero de 2013. El grupo fue cofinanciado por Eurojust a través del proyecto de financiación para el grupo⁷. Este enfoque multiinstitucional coordinado y transfronterizo añadió valor a la operación, a raíz de la cual fueron detenidas en total 36 personas, se emitieron dos órdenes de detención europeas y se registraron 45 locales.

24. Los acuerdos de cooperación entre agentes estatales y no estatales también contribuyen a que aumente la proporción de casos de tráfico ilícito de migrantes que terminan en condenas. Como práctica óptima, habría que establecer protocolos oficiales, en los que se definan la función y responsabilidades de los diversos organismos encargados de hacer cumplir la ley y las organizaciones no gubernamentales pertinentes y se regule el intercambio de inteligencia entre ellos.

⁶ www.dhs.gov/xlibrary/assets/opa/mou-hstc-rcmp-exchange-of-information.pdf.

⁷ <http://eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2013/2013-02-06.aspx>.

25. La seguridad de las víctimas del delito compete exclusivamente a los funcionarios de los cuerpos y fuerzas de seguridad, y solo deberían concertarse acuerdos con organizaciones de apoyo dignas de crédito y seguras, con capacidad para prestar servicios a las víctimas. La forma en que deben redactarse esos acuerdos dependerá de las circunstancias locales. No obstante, los protocolos oficiales deberían incluir una declaración general conjunta de su finalidad de combatir el tráfico ilícito de migrantes y defender los derechos de los migrantes objeto de ese tráfico, y definir el cometido de las partes. Como mínimo, el protocolo debería incluir:

- a) Una declaración de que la obtención y el intercambio de información de inteligencia es conforme con la legislación vigente sobre protección y confidencialidad de datos;
- b) El procedimiento y los medios por los cuales se intercambiará la información de inteligencia; esto puede suponer la indicación de un cargo específico dentro de cada organización, o la designación nominal de una persona;
- c) Un calendario de las reuniones previstas, cuando proceda;
- d) Las condiciones del intercambio de información de inteligencia, incluidos tanto datos personales como información temática;
- e) Una descripción del procedimiento que se aplicará para resolver las dificultades y las diferencias de interpretación, y
- f) Una descripción de cómo se protegerá la confidencialidad de los datos personales que se intercambien.

26. Así pues, los elementos de un memorando de entendimiento podrían ser los siguientes:

- a) Asociados: Los asociados en un memorando de entendimiento deben estar indicados; la cooperación se ve favorecida cuando los socios (como las unidades especiales de la policía para la lucha contra la delincuencia transfronteriza y las organizaciones no gubernamentales especializadas) están claramente indicados;
- b) Finalidad: Se deben aclarar los principios básicos y la finalidad de la cooperación;
- c) Principios de cooperación: Un principio fundamental es un acuerdo sobre un enfoque conjunto de la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes;
- d) Grupo de destinatarios: La especificación del grupo de destinatarios preciso que se beneficia con el memorando de entendimiento contribuirá a derivar eficazmente a las víctimas del delito o los migrantes traumatizados que han sido objeto de tráfico ilícito, así como a las víctimas de la trata, a las instituciones que corresponda;
- e) Comunicación de información: Las partes en el memorando de entendimiento deben acordar que los datos especialmente delicados recibirán un trato confidencial;
- f) Entrada en vigor y enmienda del memorando de entendimiento: El memorando de entendimiento entrará en vigor cuando todas las partes pertinentes lo

hayan firmado, y únicamente se modificará si todas las partes pertinentes convienen en ello;

g) Descripción detallada de las respectivas competencias de las partes: La definición de las diferentes competencias de todas las partes contribuye a la transparencia de la cooperación entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Anexo

Instrumentos clave y recursos recomendados

Manual sobre la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes

El *Manual sobre la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes* de la UNODC está pensado para ayudar a los países a aplicar el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. En el Manual se proporciona orientación, se presentan prácticas que podrían resultar útiles y se recomiendan recursos en esferas temáticas. En la sección 1 del módulo 6 se destaca la necesidad de cooperar para luchar contra los casos de tráfico ilícito de migrantes. En la sección 2 del módulo 6, relativo a la cooperación internacional en materia penal, se subraya que los mecanismos de cooperación internacional, tanto oficiales como oficiosos, son importantes para impedir que los traficantes encuentren un refugio seguro. La sección 4 del módulo 6 describe los problemas de la cooperación oficial y oficiosa. Y en la sección 15 del módulo 4 se presentan mecanismos e instituciones de coordinación interregionales e internacionales en el marco de los cuales se intercambia información relativa al tráfico ilícito de migrantes.

www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/migrant-smuggling/toolkit-to-combat-smuggling-of-migrants.html

Manual de capacitación básica sobre investigación y enjuiciamiento en materia de tráfico ilícito de migrantes

El *Manual de capacitación básica sobre investigación y enjuiciamiento en materia de tráfico ilícito de migrantes* de la UNODC es una guía práctica y un instrumento de capacitación para los profesionales de la justicia penal del mundo entero. Los diversos módulos se han concebido para poder adaptarse a las necesidades de diferentes regiones y países, y pueden servir de base para perfeccionar o complementar los programas de los institutos nacionales de capacitación. El módulo 8 trata de la cooperación internacional.

www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/migrant-smuggling/electronic-basic-training-manual-on-investigating-and-prosecuting-smuggling-of-migrants.html

Manual de capacitación a fondo sobre investigación y enjuiciamiento en materia de tráfico ilícito de migrantes (*In-depth Training Manual on Investigating and Prosecuting the Smuggling of Migrants*)

El Manual de capacitación a fondo sobre investigación y enjuiciamiento en materia de tráfico ilícito de migrantes de la UNODC se basa en el *Manual de capacitación básica sobre investigación y enjuiciamiento en materia de tráfico ilícito de migrantes* y tiene por objeto promover una comprensión común de los conceptos pertinentes y alentar a los Estados parte a adoptar enfoques que se refuercen mutuamente para combatir el tráfico ilícito de migrantes, que es un delito organizado transnacional. En el manual se presentan un enfoque práctico de la investigación y persecución de los delitos de tráfico ilícito de migrantes, así como prácticas eficaces pertinentes para todos los países de origen, tránsito y destino,

independientemente de su ordenamiento jurídico. El módulo 8 trata de la cooperación y el intercambio de información para la aplicación de la ley.

www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/migrant-smuggling/in-depth-training-manual-on-smuggling-of-migrants.html

Marco de Acción Internacional para la aplicación del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes

El *Marco de Acción Internacional para la aplicación del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes* es un instrumento de asistencia técnica destinado a facilitar la aplicación efectiva del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes. El propósito de esta publicación es ayudar a los Estados parte y los agentes no estatales a detectar y corregir deficiencias en su respuesta al tráfico ilícito de migrantes, de conformidad con las normas internacionales.

Se recurre a instrumentos internacionales, compromisos políticos, directrices y mejores prácticas para lograr un enfoque integral que permita prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes. El Marco consta de cuatro cuadros relacionados con los siguientes temas: enjuiciamiento (e investigación); protección (y asistencia); prevención, y cooperación (y coordinación).

www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Framework_for_Action_Smuggling_of_Migrants.pdf

Guías legislativas para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos

Las *Guías legislativas para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos* es una publicación destinada principalmente a ayudar a los Estados que desean ratificar o aplicar la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos. La primera parte del capítulo V trata de la cooperación para hacer cumplir la ley y en ella se subraya que la obligación general de cooperar (art. 27) no es absoluta; por el contrario, debe realizarse en consonancia con los respectivos ordenamientos jurídicos y administrativos. La cláusula da a los Estados parte la posibilidad de condicionar o denegar la cooperación en casos concretos, con arreglo a sus requisitos respectivos. Sin perjuicio de esa limitación general, los Estados Parte deben mejorar los canales de comunicación entre sus respectivas autoridades de cumplimiento de la ley (párrafo 1 a)); emprender formas específicas de cooperación a fin de obtener información sobre las personas, el movimiento del producto y los instrumentos del delito (párrafo 1 b)); proporcionarse mutuamente los elementos o las cantidades de sustancias que se requieran para fines de análisis o investigación (párrafo 1 c)); promover el intercambio de personal, incluida la designación de oficiales de enlace (párrafo 1 d)); intercambiar información sobre la diversidad de medios y métodos empleados por los grupos delictivos organizados (párrafo 1 e)), y cooperar de otras formas con miras a facilitar la pronta detección de los delitos (párrafo 1 f)).

www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/legislative-guide.html#_Full_Version_2

Guía para la evaluación de la respuesta de la justicia penal al tráfico ilícito de migrantes (*Assessment Guide to the Criminal Justice Response to the Smuggling of Migrants*)

Esta guía de la UNODC para la evaluación de la respuesta de la justicia penal al tráfico ilícito de migrantes consiste en un conjunto de medidas normalizadas y con referencias cruzadas concebidas para que los funcionarios gubernamentales de los organismos de inmigración, aduanas y aplicación de la ley y los organismos de las Naciones Unidas, así como otras organizaciones, empresas y particulares, puedan realizar evaluaciones detalladas de los sistemas internos, determinar los ámbitos en que se necesita asistencia técnica, prestar asistencia para el diseño de intervenciones que integren las normas internacionales en materia de prevención y supresión del tráfico ilícito de migrantes y prestar ayuda para la capacitación sobre esas cuestiones.

En el capítulo IX de la guía, relativo a la cooperación internacional, se dedica una sección especial a la cooperación oficiosa en materia de aplicación de la ley.

www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/UNODC_2012_Assessment_Guide_to_the_Criminal_Justice_Response_to_the_Smuggling_of_Migrants-EN.pdf

Directorio en línea de autoridades nacionales competentes de la UNODC

Esta base de datos contiene la información de contacto de las autoridades nacionales competentes de más de 150 Estados o territorios dependientes que se ha facilitado a la UNODC, así como información sobre los procedimientos concretos que se han de seguir en los casos urgentes. El Directorio contiene actualmente información de contacto de más de 600 autoridades nacionales competentes, organizada por categorías temáticas: extradición, asistencia judicial recíproca, tráfico ilícito de drogas por mar y tráfico ilícito de migrantes por mar.

www.unodc.org/compauth/en/index.htm

Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), Modelo de acuerdo [bilateral] de cooperación policial

El modelo que se sugiere¹ corresponde a acuerdos bilaterales, ya que la Secretaría General considera que en ese nivel de cooperación es más probable que los Estados convengan en todas las disposiciones que figuran en el modelo. Sin embargo, sería posible utilizarlo, con algunas modificaciones, para concertar acuerdos regionales de obligado cumplimiento para un pequeño grupo de Estados. Esa es la razón por la que la palabra “bilateral” aparece entre corchetes. El modelo de acuerdo es de carácter general, en el sentido de que en él se prevén diversos métodos de cooperación policial. Aunque debe promoverse la más amplia cooperación posible, el marco general puede ser adaptado por los Estados que deseen limitar sus modalidades de cooperación (por ejemplo, omitiendo disposiciones que se refieren a técnicas especiales de investigación), limitar el alcance de la cooperación (por ejemplo, redactando una lista exhaustiva de los delitos abarcados por el acuerdo) o limitar tanto las modalidades de cooperación como el alcance de esta. El acuerdo modelo incluye notas en que se explican el significado y el ámbito de aplicación de

¹ www.interpol.int/public/ICPO/LegalMaterials/cooperation/Model.asp.

cada artículo y cuyo objetivo es facilitar la comprensión, la adopción y la posible adaptación de las disposiciones sugeridas. Esas notas son sumamente importantes, ya que deberían fomentar una utilización flexible y coherente del modelo.
