



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Documento Temático

**El Papel de la Corrupción
en la Trata de Personas**



Naciones Unidas, Viena, 2011

La descripción y clasificación de países y territorios en este estudio y la disposición del material no implican la expresión de opinión alguna por parte del Secretariado de las Naciones Unidas con respecto al estado legal de ningún país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, o con respecto a la delimitación de sus fronteras o límites, o con respecto a su sistema económico o grado de desarrollo.

© Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2011

[Este documento no ha sido formalmente editado]

Agradecimientos

Este documento ha sido desarrollado conjuntamente por Anti-Slavery International (Sra. Klara Skrivankova), Transparencia Internacional (Sra. Gillian Dell) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Sr. Erik Larson, Sra. Maria Adomeit y Sra. Silke Albert). El consejo e insumos críticos e invaluable de Kathy Richards son muy apreciados. De gran valor son también las contribuciones proporcionadas por Silvia Canedo. Barbara Sidoti proporcionó insumos y revisó la versión final del informe.

Este documento fue traducido al español gracias al apoyo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) de México.

Contenidos

Introducción	3
I. Trata de personas y corrupción: patrones recurrentes	4
¿Qué es la trata de personas?	5
¿Qué es la corrupción?	5
La corrupción en la trata de personas	6
Conocimiento existente: una selección de materiales relevantes	6
Patrones de corrupción	9
Corrupción percibida y el estado de derecho	11
Falta de supervisión	12
Vulnerabilidad de los actores de la justicia penal	13
Participación de la sociedad civil y del sector privado	14
Implicaciones de la corrupción en la trata de personas	15
II. Instrumentos legales internacionales	16
La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés)	16
La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada (UNTOC, por sus siglas en inglés) y sus Protocolos de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes	17
Relevancia del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire	18
Disposiciones correspondientes y complementarias de la UNCAC, la UNTOC y sus Protocolos	19
Disposiciones correspondientes	19
Disposiciones complementarias	23
La UNCAC, la UNTOC y sus Protocolos: una base sólida para concertar esfuerzos	26
III. Recomendaciones	28
IV. Referencias	35

Introducción

La trata de personas y la corrupción son actividades delictivas estrechamente vinculadas, cuya interrelación frecuentemente se señala en foros internacionales.¹ Sin embargo, la correlación entre ambos fenómenos y el impacto real de la corrupción en la trata de personas generalmente son ignorados en el desarrollo y la implementación de políticas y medidas contra este delito. Esta falta de atención puede socavar sustancialmente las iniciativas para combatir la trata de personas e impedir el diseño de respuestas específicas según sea necesario. Reconocer la existencia y los efectos de la corrupción es fundamental para enfrentar los desafíos que presenta la trata de personas. De ahí la importancia de estudiar la manera en que la primera afecta la segunda y contribuye al crecimiento del fenómeno.

Este documento busca destacar los patrones de corrupción en la trata de personas, proporcionar una descripción de los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes y esbozar algunas orientaciones prácticas sobre lo que se puede hacer para abordar el problema de la corrupción en la trata de personas.

En un intento por mantener su alcance dentro de límites razonables, el documento se centra principalmente en la corrupción de los funcionarios, y en particular, de los agentes encargados de aplicar la ley y de impartir la justicia penal.²

1 La Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) comenzó a enfocarse en este tema a partir de la organización de un taller y una mesa redonda sobre la relación entre la trata y la corrupción, los cuales tuvieron lugar durante el Foro de Viena para Luchar contra la Trata de Personas, del 13 al 15 de febrero de 2008, en el marco de UN.GIFT. Véase: www.unodc.org/documents/human-trafficking/2008/BP020Corruption-andHumanTrafficking.pdf. Esta publicación se basa en las discusiones del taller y busca profundizar sobre estas.

2 Lejos de intentar calificar a los funcionarios como corruptos en general, el documento intenta resaltar las áreas de riesgo de corrupción y la vulnerabilidad a las que están expuestos los funcionarios relacionados con la trata de personas, así como las posibles consecuencias de la falta de sensibilización respecto al tema de la corrupción.

I. Trata de personas y corrupción: patrones recurrentes

La trata de personas y la corrupción son actividades delictivas que han recibido mucha atención internacional recientemente. En los últimos años, más de 140 Estados han negociado y adoptado instrumentos jurídicos internacionales para abordar estos delitos. Además, se han desarrollado diversos programas, incluidos proyectos de cooperación técnica y campañas para crear conciencia, y se han publicado informes de investigación y manuales de capacitación para fomentar la aplicación de los tratados internacionales y ayudar a los Estados a abordar los dos delitos de manera efectiva. Sin embargo, estas acciones han abordado estos fenómenos por separado y, aunque a menudo se menciona la corrupción como un factor clave en la trata de personas, hasta la fecha no se ha diseñado una estrategia específica para combatirla. La red de actores contra la trata y la lucha contra la corrupción aún no han comenzado a integrar sus enfoques de trabajo. Por eso, para los expertos en ambas áreas, cada vez se ha vuelto más necesario considerar un enfoque integrado para abordar estos problemas.

De hecho, a pesar de la escasez de datos oficiales específicos sobre la corrupción y la trata de personas, existen indicios consistentes de que la corrupción desempeña un papel importante para facilitar y fomentar el delito de la trata de personas. La información y los datos recopilados para otros fines (por ejemplo, la investigación de casos de trata de personas mediante denuncias de víctimas y perpetradores) indican inequívocamente que el comportamiento corrupto de los agentes encargados de hacer cumplir la ley puede ayudar a los tratantes a reclutar, transportar y explotar a sus víctimas. Otro tanto ocurre con las autoridades corruptas encargadas de impartir la justicia penal, quienes pueden obstaculizar la investigación y el procesamiento de los casos, así como impedir la protección adecuada de las víctimas del delito. La corrupción también involucra al sector privado: agencias de viajes, de modelos, de matrimonios arreglados, de hoteles, compañías de construcción y otras pueden contribuir a la trata de personas.

En este contexto, cabe distinguir dos áreas de intervención:

1. Patrones de corrupción. Aunque sería difícil hacer una lista exhaustiva de todas las acciones corruptas que facilitan o fomentan la trata de personas, es posible establecer algunos *patrones* de corrupción específicos de este delito identificando los actos de corrupción relacionados con este y detallando en qué etapas del proceso de trata la corrupción es más probable que sea un factor importante.
2. Consecuencias de la corrupción. A menudo es más fácil encontrar las implicaciones de la corrupción que probar el acto corrupto en sí. De esta manera, cabe preguntarse cuáles son las *consecuencias* de la corrupción en la trata de personas.

Así pues, antes de analizar la relación entre ambos fenómenos, es pertinente definirlos conceptualmente.

¿Qué es la trata de personas?

Según el Protocolo contra la Trata de Personas, este delito consta de tres elementos:

- (i) **Actos**, tales como transporte, transferencia, refugio, recepción de una persona;
- (ii) **Medios** de engaño, coerción, abuso de una situación de vulnerabilidad;
- (iii) **Fin de la explotación**, incluida la explotación sexual, la explotación laboral, extracción de órganos.

Los medios enumerados en el punto (ii) no se consideran en casos de trata de niños, ya que el posible consentimiento de estos es irrelevante, independientemente de las circunstancias en que se haya expresado. Así, los actos y fines de la explotación son suficientes para determinar la trata de niños.

Este delito también puede verse como un proceso que generalmente consta de tres etapas: reclutamiento, transporte y explotación.

Es importante destacar que, aunque el Protocolo contra la Trata de Personas complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC, por sus siglas en inglés), para que este delito tenga lugar, no es necesario el cruce de fronteras, de manera legal o ilegal, ni la participación de un grupo delictivo organizado.

El término “trata de personas” a menudo se confunde con el de “tráfico de ilícito de migrantes”. Si bien los dos fenómenos son delitos distintos y se tratan en diferentes instrumentos internacionales,³ ambos pueden superponerse, y el primero puede confundirse con el segundo cuando los tratantes trasladan a sus víctimas del país de origen al país de destino, posiblemente a través de uno o más países de tránsito, sin cumplir con las leyes y regulaciones migratorias relevantes de los países involucrados. Esto resalta la importancia de utilizar indicadores que den cuenta del proceso de reclutamiento y la explotación, de manera diferenciada, a fin de distinguir correctamente la trata del tráfico. De hecho, no hacerlo afecta a las víctimas de trata, quienes no reciben la asistencia y protección necesarias, y son repatriadas, situación que las pone en riesgo de volver a caer en las manos de tratantes. Esto socava sustancialmente cualquier lucha contra el crimen.

¿Qué es la corrupción?

El Banco Mundial la define como “el abuso del poder público para beneficio privado”. Transparencia Internacional adopta un enfoque más amplio y entiende la corrupción como “el uso indebido del poder confiado para obtener beneficios privados”.⁴ Durante las negociaciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés), los Estados Miembros de la ONU discutieron la pertinencia de que en la UNCAC se ofreciera una definición legal de corrupción. Se concluyó que cualquier intento de definir de manera integral este concepto

³ El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; y 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.

⁴ Para este documento, que se centra principalmente en la corrupción en el sector público, esta diferencia es de poca relevancia.

inevitablemente dejaría fuera algunas formas relevantes de comportamiento corrupto. Por lo anterior, aunque la comunidad internacional alcanzó un consenso global sobre un gran número de manifestaciones de corrupción, dejó a cada Estado la libertad de ir más allá de los estándares mínimos establecidos en la Convención. Esta establece la obligación, por parte de los Estados que la ratificaron, de prohibir las siguientes acciones: el soborno de funcionarios nacionales, extranjeros y de organizaciones públicas internacionales; la malversación, apropiación indebida y otras desviaciones de propiedad pública; el tráfico de influencias; el abuso de funciones y el enriquecimiento ilícito por parte de funcionarios; el soborno y la malversación de fondos en el sector privado, así como el blanqueo del producto del delito, el encubrimiento y la obstrucción de la justicia. Estas acciones corruptas se detallan en el capítulo de la Convención dedicada a la criminalización y la aplicación de la ley, en donde se señala que la corrupción es un delito, y que se trata de una noción más amplia que el soborno y la extorsión.

La corrupción puede tomar la forma de gran corrupción o de corrupción menor. La primera involucra a funcionarios de alto nivel y, en última instancia, tiene un impacto destructivo sobre la gobernanza y el estado de derecho en un país. La segunda se define como el abuso de poder cotidiano que involucra a funcionarios de bajo nivel en el desempeño de sus tareas diarias.

El comportamiento corrupto puede ser activo (por ejemplo, violación de deberes, aceptar o transferir sobornos, facilitar las transacciones) o pasivo, como ignorar los indicadores de que la corrupción puede estar ocurriendo.

La corrupción en la trata de personas

Conocimiento existente: una selección de materiales relevantes

Actualmente, hay muy pocos datos y análisis profundos sobre el papel que juega la corrupción en la trata de personas. En detrimento de las estrategias integradas para comprender y combatir aquella, el estudio de la corrupción rara vez toma en cuenta investigaciones o políticas en materia de trata de personas, si bien es cierto que hay fuentes no especializadas en las que hay bastante información sobre la relación entre ambos fenómenos.

Así, en un informe⁵ publicado por el Consejo de Europa (2005) se intentó abordar por primera vez dicha relación. En él, se hace un análisis, se enumeran las oportunidades de corrupción que facilitan el proceso de trata y se hacen recomendaciones para abordar y prevenir el problema.⁶

Los principales resultados del informe se presentan en el siguiente recuadro.

Oportunidades para la comisión de actos de corrupción en la trata de personas

Existen oportunidades para la comisión de actos de corrupción en la cadena de trata, la cadena de justicia penal y la cadena de asistencia y protección a las víctimas.

⁵ El informe se desarrolló como resultado de un seminario regional celebrado en Portoroz, Eslovenia, del 19 al 22 de junio de 2002, en el marco del Programa contra la Corrupción y la Delincuencia Organizada en Europa del Sureste (PACO).

⁶ Una fuente complementaria es también la presentación de Manuel Lezertua en nombre del Consejo de Europa en la 11ª reunión de la Conferencia Internacional contra la Corrupción (IACC), Seúl, Corea, del 25 al 28 de mayo de 2003. El vínculo no está disponible.

- **Cadena de trata de personas**

“**Cuándo**”: la cadena de trata consiste en el reclutamiento de víctimas, la provisión de documentación (documentos de identidad, visas, permisos), el transporte de las víctimas, que puede incluir el cruce de fronteras, su explotación, así como el lavado de activos, producto de las ganancias del crimen.

“**Quién**”: los agentes corruptos dentro de esta cadena de actividades pueden ser policías, funcionarios de aduanas, embajadas/consulados, autoridades de control fronterizo, servicios de inmigración, otros organismos encargados de hacer cumplir la ley, fuerzas de inteligencia/seguridad, fuerzas armadas (nacionales o internacionales), funcionarios locales, personas/grupos/partidos con influencia en funcionarios, así como actores del sector privado: agencias de viajes, aerolíneas, sector de transporte, instituciones financieras, bancos, entre otros.

“**Qué**”: actos corruptos incluyen ignorar, tolerar, participar y organizar la trata de personas, y van desde la violación de deberes o la corrupción hasta la participación en el crimen organizado.

- **Cadena de justicia penal**

“**Cuándo**”: la cadena de justicia penal incluye la redacción y adopción de legislación, prevención del delito, investigación preliminar, registro, captura y confiscación del producto, procesamiento, juicio y aplicación de sanciones.

“**Quién**”: los actores corruptos pueden ser parlamentarios, funcionarios, policías, personas encargadas del control de fronteras aduaneras, servicios de inmigración y otras agencias encargadas de hacer cumplir la ley, fiscales, jueces de investigación, fuerzas de inteligencia/seguridad, funcionarios locales, así como personas/ grupos, partidos con influencia en funcionarios.

“**Qué**”: los actos pueden ser pasivos (por ejemplo, ignorar, tolerar y evitar acciones) o activos, como obstruir las investigaciones, procesamientos y procedimientos judiciales, revelando y vendiendo información, traicionando y alterando el curso de la justicia. La falta de conocimiento, capacidades y habilidades puede ser la causa de estos comportamientos, los cuales abarcan la violación de deberes, la corrupción y la participación en el crimen organizado.

- **Protección y apoyo de las víctimas**

“**Cuándo**”: esta etapa incluye la provisión de apoyo, protección y refugio a las víctimas de la trata de personas.

“**Quién**”: los actores involucrados pueden incluir organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, así como instituciones públicas de servicios sociales.

“**Qué**”: el comportamiento corrupto puede ser pasivo e incluir “trueques”,⁷ así como la revelación o venta de información sobre las víctimas.

Hipótesis adicionales sobre la relación entre corrupción y trata de personas

- La trata organizada requiere una corrupción sistémica;
- La corrupción es fundamental para el éxito de los tratantes y, por lo tanto, los delincuentes la consideran una inversión necesaria. La corrupción es posiblemente el principal factor de costo para los tratantes.

Medidores recomendados para abordar la corrupción relacionada con la trata de personas

El informe contiene una extensa lista de recomendaciones, basadas en los informes nacionales desarrollados en el marco del PACO, que incluyen países del sudeste de Europa. Entre las recomendaciones, destaca: la inclusión de temas de corrupción en los planes de acción contra la trata, la creación de unidades especializadas interinstitucionales, la organización de capacitación interinstitucional, el establecimiento de códigos de conducta, directrices, regulaciones de conflicto de intereses, el monitoreo de sectores en riesgo, la promoción de campañas de sensibilización, incluido el involucramiento de los medios de comunicación.

Además, el informe subraya la importancia de identificar a los funcionarios vulnerables, investigar las finanzas de los sospechosos y hacer un uso más sistemático de la información provista por las propias víctimas del crimen y por las organizaciones no gubernamentales (ONG) y la sociedad civil. Así, se alienta a las ONG y a la comunidad internacional en general a supervisar las investigaciones.

⁷ El informe se refiere en particular al riesgo de infiltraciones de delincuentes en ONG y en organizaciones de la sociedad civil, y define “trueque” como pasividad para no comprometer el acceso de delincuentes a las víctimas o la cooperación con instituciones oficiales.

Finalmente, se recomienda fortalecer la cooperación internacional y adherirse a las convenciones y sistemas de monitoreo internacionales, organizar redes regionales y buscar asistencia técnica de organizaciones internacionales y donantes bilaterales.

Otra fuente interesante es el estudio de Schimmel y Pech (2004). Su investigación examina los impactos diferenciados que la corrupción tiene en mujeres y hombres, y destaca que aquella afecta más severamente a estas últimas. Así, brinda una visión general de las causas de la corrupción desde una perspectiva de género, y analiza el papel de la corrupción en la trata de mujeres, incluidas las “puertas de entrada” a la corrupción en el proceso (Schimmel y Pech, 2004, pp. 9-13). Las autoras también formulan recomendaciones sobre enfoques sensibles al género para combatir la corrupción, como fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en las administraciones locales, transversalizar la lucha contra la corrupción en la educación, la salud y otros sectores, y asegurar una mejor coordinación en las estrategias para combatir la trata.

En un artículo, Zhang y Pineda (2008) abordaron el análisis de la corrupción y la trata de personas con el fin de verificar si existe una correlación significativa entre los niveles generales de corrupción presentes en un país y el grado de trata de personas. Su análisis cuestiona la hipótesis ampliamente aceptada, aunque no demostrada, de que la pobreza es la principal causa de la trata de personas.

Los autores determinaron las variables pronosticadoras de a) el nivel de corrupción oficial existente con la ayuda del Índice de Percepción de la Corrupción 2005 desarrollado por Transparencia Internacional y b) el nivel de pobreza mediante una variedad de indicadores, incluida la mortalidad infantil y la expectativa de vida. El alcance de la trata de personas en un país en particular está determinado por la clasificación del país en el *Informe sobre la Trata de Personas*⁸, publicado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, en 2005, en donde se clasifica a los países según su nivel obtenido a partir de la evaluación de sus esfuerzos contra la trata. El análisis general concluye que, si bien la mayoría de las variables predictoras utilizadas muestran una relación significativa con el ranking en el *Informe sobre la Trata de personas*, solo la corrupción se acerca a la significación estadística. Con base en esta evaluación, y reconociendo las limitaciones de su estudio, los autores concluyen que “*la corrupción es probablemente el factor más importante para explicar la trata de personas*” y que “*los países que hacen el menor esfuerzo para luchar contra la trata de personas también tienden a ser aquellos con altos niveles de corrupción oficial*” (s/p).

Lo que las publicaciones mencionadas tienen en común es el reconocimiento de que la corrupción en la trata de personas es significativa y que ambos exhortan a prestar más atención a esta correlación.⁹

⁸ Trafficking in Persons Report 2005. Disponible en: <https://2009-2017.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2005/46614.htm>

⁹ A principios de 2009, la UNODC lanzó una encuesta sobre el tema de la corrupción y la trata de personas. La encuesta fue llevada a cabo electrónicamente. Se distribuyó un cuestionario entre un total de 54 profesionales, incluidas las autoridades de justicia penal, los organismos encargados de hacer cumplir la ley, diferentes organismos gubernamentales, así como representantes de ONG, la academia y otras instituciones de la sociedad civil. Solo ocho profesionales completaron la encuesta.

Cuando se les pidió identificar las categorías de funcionarios más vulnerables a la corrupción en relación con la trata de personas, 65% de los encuestados indicó (a los oficiales de) control de fronteras/ inmigración/aduanas como más vulnerables; 50% indicaron a la policía y a las personas encargadas de la aplicación de la ley, y 25% consideró organizaciones de la sociedad civil. Las razones dadas para la vulnerabilidad en el control fronterizo/inmigración/aduanal incluyeron: “Hay mucho espacio para la discreción y mucha comunicación uno a uno, no necesariamente supervisada”; “El tránsito a los países de la UE [Unión Europea] por ciudadanos no pertenecientes a la UE es el mayor problema para las redes criminales”; “Las personas que están directamente involucradas con los perpetradores y las víctimas son las más expuestas. En la trata de personas (TSH) no siempre está muy claro quién es una víctima y quién es un sospechoso, la gente cambia de roles, las víctimas pueden trabajar en la organización y

Patrones de Corrupción¹⁰

La mayoría de los Estados no parecen recopilar y analizar sistemáticamente datos sobre investigaciones o sujeciones a proceso de funcionarios relacionados con la trata de personas y la corrupción.¹¹ Sin embargo, si bien faltan investigaciones sistemáticas y datos oficiales sobre los vínculos entre la trata y la corrupción, hay mucha evidencia anecdótica proporcionada por las víctimas del delito y por los tratantes. Las víctimas a menudo señalan a los proveedores de servicios, instancias de funcionarios corruptos o exfuncionarios involucrados en el proceso de trata. Asimismo, hay una serie de estudios en los que se entrevista a personas condenadas por delitos relacionados con la trata de personas, en donde revelan a los investigadores la participación de funcionarios en actividades delictivas. Esta sección resume la información recopilada mediante dichas fuentes.

INFORMACIÓN BASADA EN EL RECUENTO DE LAS VÍCTIMAS RELACIONADAS CON EL PAÍS DE ORIGEN

Las víctimas de trata de personas han denunciado la complicidad de funcionarios en todas las etapas de la trata, lo que indica que el soborno y el abuso de poder de funcionarios o personas influyentes a menudo son parte del proceso.

En el proceso de transferencia, transporte y en general en las primeras etapas del proceso de trata, los sobornos y el abuso de poder son las formas más comunes de corrupción denunciadas, como el cruce de fronteras sin controles o con la cooperación del personal de la aerolínea y los oficiales de visas. Las víctimas frecuentemente mencionan que pudieron pasar por controles de inmigración donde los funcionarios parecían ser cómplices.

convertirse en tratantes, etc. Este riesgo es menor para los fiscales y los jueces, ya que en la mayoría de los casos no trabajarán con personas, sino con informes, archivos, etc. En muchos casos, la fiscalía y los jueces tienen menos contacto con las personas que están involucradas en casos específicos"; "Hay un número creciente de víctimas de trata que ingresan al país con visas ilegales". Algunos de estos comentarios se reflejaron en las razones dadas para explicar la vulnerabilidad de los agentes encargados de aplicar la ley, de la policía y de la sociedad civil. Además, los encuestados comentaron que los oficiales encargados de aplicar la ley y la policía son "la más grande, más vulnerable y la única con antecedentes de corrupción"; "Los oficiales de policía son agentes de primera línea; si no cuentan con capacitación alguna, comprensión de la ley, la vulnerabilidad a la corrupción puede suscitarse". Los encuestados reportaron conocimiento directo de casos en los que hay una relación entre la corrupción y la trata de personas, en donde los oficiales involucrados en la identificación, investigación, procesamiento o derivación de casos de trata de personas en su país también habían estado involucrados en corrupción relacionada (38% de los profesionales encuestados conocía de casos recientes en los últimos 12 meses). Cuando se les preguntó acerca de las circunstancias del caso, las respuestas incluyeron: "oficial de policía condenado por advertir a los dueños del burdel y recibir favores sexuales"; "Experto en informática en el ministerio abusó de su posición para adquirir permisos de trabajo falsos que resultaron en el fraude de trabajadores extranjeros"; "Muchas veces la policía dejaría al traficante y al explotador sin arresto y solo obtendrían (a las) víctimas"; "La policía proporciona pasaportes reales con imágenes falsas a las víctimas de los tratantes". Los oficiales implicados en los casos reportados se identificaron en nivel medio de gerencia y en un nivel jerárquico inferior a éste respectivamente.

Todos los participantes contestaron "no" a la pregunta de si ellos o alguno de sus colegas alguna vez había sido abordado por alguien con el intento de corromperle/sobornarle, a ellos o a sus colegas en relación con un caso de trata de personas. Un encuestado señaló que se trata de una pregunta difícil de responder, pues "en muchos casos los intentos de corrupción están bastante escondidos. ¿Qué debes pensar de un oficial de policía que en su tiempo libre es abordado por una chica que no ofrece dinero, pero... Tal vez un contacto casual, pero la posibilidad está siempre ahí de que ella haya sido enviada por alguien...".

Cuando se les preguntó si habían oído hablar de otro tipo de corrupción relacionada con la trata de personas además del soborno, los que respondieron con "sí" proporcionaron los siguientes detalles: "Abuso del sistema de permisos, asistencia a las personas que recibieron el permiso que no se les fue concedido"; "Las personas pueden acudir a usted a través de la intimidación y abandonar los siguientes casos de búsqueda"; "favores sexuales. También chantaje/amenazas. Esto es en países de origen"; "Oferta de servicios sexuales, ofrecer bebidas en bares, ofrecer prestigio, introducción al mundo de los ricos y famosos, ofrecer drogas, ofrecer otros servicios (por ejemplo, explotación laboral, trabajo gratuito o muy barato); "Esta lista es interminable. En muchos casos, los intentos de corrupción estarán bastante ocultos. Las cosas o los servicios se ofrecerán simplemente así. Solo será después de cierto periodo de tiempo que la policía que está ofreciendo estas cosas requerirá algo a cambio".

En respuesta a la pregunta de si hay algo más con respecto a la trata de personas y la corrupción que quisieran mencionar, los encuestados dieron los siguientes detalles adicionales: "La corrupción se percibe por las víctimas como existente en todas las agencias encargadas de hacer cumplir la ley en los países fuente/ tránsito. Las tácticas ineficientes de lidiar con las víctimas en los países en países destino tienden a confirmar esta falsa percepción (es decir, redadas de prostíbulos en la televisión porque las víctimas están esposadas)"; "La corrupción está al nivel de cualquiera de los dos consulados o inmigración y/o ambos porque tales mujeres reciben visas".

¹⁰ La información en esta sección ha sido proporcionada por Anti-Slavery International.

¹¹ Anti-Slavery International, por ejemplo, realizó una solicitud de acceso a la información en varios países europeos, de lo que resulta que los casos de corrupción de funcionarios no se recogen sistemáticamente.

Una mujer, víctima de trata, que fue trasladada desde el Sureste Asiático a Europa Occidental, mencionó que el traficante le indicó que se detuviera en una fila particular en el principal aeropuerto de su país de origen. Cuando se movió a una más corta, la movieron de regreso a la fila original y le indicaron que el oficial de inmigración que atendía esa fila era “uno de ellos”, y que no le haría ninguna pregunta sobre sus documentos.

Algunas víctimas de trata han utilizado pasaportes obtenidos ilegalmente, es decir, documentos previamente emitidos que pertenecen a otros (comprados, tomados en préstamo o robados) o pasaportes “en blanco y negro” o falsos. Estos últimos frecuentemente se adquieren por medio de funcionarios corruptos en el país emisor.

Las víctimas también informaron que a menudo los tratantes mencionaron que debían sobornar a los funcionarios para obtener visas y que el costo del soborno se había sumado a la deuda de las víctimas hacia el traficante.

“Cerrar el ojo”: las víctimas de trata con fines de explotación sexual han informado en repetidas ocasiones que la policía visitaba las instalaciones regularmente, pero que no hablaban con las mujeres ni inspeccionaban su situación, sino que tomaban un café con el dueño. Casos anecdóticos similares fueron reportados en toda Europa. En pocos casos en Europa Central y el Sureste Europeo, las víctimas han identificado a los agentes de policía como sus clientes.

La historia de M.

“M. era una mujer menor de 18 años de Moldavia, víctima de trata de personas, quien fue trasladada a los Balcanes, donde fue explotada sexualmente y retenida en un burdel hasta que fue rescatada por un grupo de trabajo de trata de personas que opera con la asistencia de la comunidad internacional. El caso de trata de M. supuestamente habría sido facilitado por la corrupción de tres maneras diferentes.

En primer lugar, los tratantes de un país vecino de los Balcanes obtuvieron pasaportes en blanco y los usaron para trasladarla al lugar donde la explotaban sexualmente.

En segundo lugar, a pesar de que los pasaportes fueron llenados de forma incorrecta y obviamente inapropiada, con los sellos oficiales equivocados y otros errores evidentes, y aunque M. no hablaba ninguno de los idiomas de los lugares en donde fue explotada, pasó por varios cruces fronterizos sin que se le preguntara nada, lo que supone que hubo personas corrompidas que facilitaron su tránsito.

En tercer lugar, el burdel donde M. fue explotada estaba al otro lado de la calle de la estación de policía local. No se tomó ninguna medida para investigar; algunos oficiales de policía presuntamente obtenían servicios sexuales de M. y otras víctimas de trata. M. fue rescatada a raíz de una investigación a nivel nacional realizada con apoyo internacional sin la participación de las autoridades locales”.

**INFORMACIÓN BASADA EN LOS TESTIMONIOS DE LAS VÍCTIMAS
RELACIONADAS CON LA FASE POSTERIOR AL RESCATE**

Algunas víctimas informaron que después de haber escapado o haber sido rescatadas de una situación de explotación y haber regresado a su hogar, se enfrentaron a amenazas de funcionarios corruptos en sus países. En una serie de casos, por ejemplo, las víctimas informaron haber sido detenidas por los oficiales en el aeropuerto hasta que ellas o sus familias pagaron un soborno. A veces se les amenazó con ser expuestas públicamente como prostitutas.

**INFORMACIÓN BASADA EN LOS TESTIMONIOS DE LOS DELINCUENTES
RELACIONADOS CON EL PAÍS DE DESTINO**

Un estudio del Ministerio del Interior británico llevado a cabo entre tratantes sentenciados reveló lo siguiente:

“En algunos casos, la corrupción no era tan obvia como el pago de dinero por los servicios prestados; era más sutil, [tenía] que ver con relaciones prolongadas de beneficio mutuo, como el intercambio de favores entre personas en ‘puestos útiles’. [...] Los entrevistados también proporcionaron ejemplos de soborno.”

“Algunos entrevistados alegaron que había corrupción dentro de los servicios de inmigración y de frontera, tanto en Europa Occidental como fuera de la región”.

“Hubo un tiempo en un país de Europa Occidental donde pagamos a los guardias [400-500 euros cada uno]; había 20 o 30 personas para pasar... “

“En la Oficina de Inmigración [Agencia de Pasaportes] había personas que trabajaban muy, muy duro, pero ... había algunas personas que ayudaban y violaban la ley, por dinero, por supuesto...”

Corrupción percibida y el estado de derecho

La corrupción percibida es otro factor crucial a tener en cuenta. Transparencia Internacional publica anualmente el Índice de Percepción de la Corrupción. El índice clasifica países en términos del grado en que sus ciudadanos perciben la corrupción entre funcionarios y políticos.¹² En línea con los testimonios de las víctimas, parece ser que la corrupción percibida es utilizada por los tratantes en el proceso de reclutamiento de las víctimas y también más tarde en el proceso de control de ellos como un mecanismo de amenaza muy eficaz.

En un país donde el nivel de corrupción es bastante alto (o donde la mayoría de la población cree que el nivel de corrupción es así), quienes corren el riesgo de ser víctimas de la trata de personas pueden no dudar de un tratante que afirma que se requiere de “intermediarios” para obtener visas, pasaportes u otros documentos de viaje.

¹² Véase: www.transparency.org

La percepción de corrupción en el país de origen también es una poderosa herramienta utilizada por los tratantes para controlar a sus víctimas en los países de destino. Frecuentemente, los tratantes advierten a las víctimas de que cualquier intento de escapar o denunciar la situación será inútil, ya que la policía corrupta las devolvería a sus explotadores, o golpearía y violaría a las mujeres, o que la policía es racista y los discriminaría.

En muchos casos, las víctimas no cuestionan estas declaraciones, debido a lo que ellas mismas han experimentado o escuchado acerca de la corrupción en sus países de origen.

En este contexto, es interesante observar el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional y ver dónde están ubicados algunos de los países de los que comúnmente provienen las personas víctimas de trata.¹³ El índice contiene 180 países. Los países que se conocen como países de origen de trata de personas se encuentran en la segunda mitad del índice (Transparencia Internacional, 2008).

Al tratar de abordar la corrupción vinculada con la trata de personas como una causa subyacente, también es importante considerar la situación que guarda el estado de derecho en un país.

En países y regiones donde aquel no está garantizado y el acceso a la justicia es un problema para las personas en general, los niveles de corrupción parecen ser altos y también la prevalencia de la delincuencia, incluida la delincuencia organizada, como la trata de personas.

Más aún, en los países donde el estado de derecho no es un principio sólido, es poco probable que las víctimas de delitos (incluida la corrupción) se presenten y denuncien los casos, debido a la reacción negativa y en algunos casos incluso punitiva de las autoridades. En tales contextos, la reticencia a informar se debe al temor a las represalias por parte de los tratantes, así como a la falta de confianza en que la denuncia puede tener consecuencias para los perpetradores.

Por lo tanto, la experiencia de la corrupción o la percepción de corrupción tienden a contribuir significativamente al control exitoso de las víctimas de la trata y a la renuencia de estas a denunciar el delito.

Falta de supervisión

Los traficantes de migrantes se aprovechan de los estrictos regímenes de migración y ofrecen sus servicios a las personas que desean migrar a pesar de no cumplir con las condiciones de inmigración del país de destino. Dichos servicios pueden incluir, por ejemplo, sobornos a funcionarios fronterizos para permitir el cruce ilegal de fronteras. Las autoridades fronterizas, migratorias y aduaneras son realmente vulnerables a la corrupción en casos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. Vale la pena señalar que incluso cuando el número de personal de inmigración ha aumentado significativamente, el de los agentes disponibles para investigar casos de corrupción no ha disminuido o ha disminuido con menor frecuencia.¹⁴

¹³ Véase Sheldon X. Zhang y Samuel L. Pineda (2008).

¹⁴ Algo señalado por Silvia Canedo, Experta Independiente y pasante con UNODC, durante una entrevista sostenida en octubre de 2009.

Vulnerabilidad de los actores de la justicia penal

Los casos (anónimos) que se mencionan a continuación proporcionan algunos ejemplos de cómo los funcionarios de la justicia penal pueden convertirse en un obstáculo para la justicia.

“Hace varios meses, el subdirector del Centro para Combatir la Trata de Personas, el Sr. XYZ, fue despedido luego de un escándalo relacionado con la corrupción. Facilitó la trata de personas para tratantes a gran escala, en parte mediante el proceso selectivo solo de casos contra sus competidores. Su caso sigue bajo investigación, y hasta el momento no se han presentado cargos penales. Una evaluación realizada el año pasado reveló un menor involucramiento policial en la trata de personas. También encontró varios informes de delitos sexuales cometidos contra víctimas por agentes de policía”.¹⁵

“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el país A arrestaron a decenas de personas vinculadas a una red internacional de trata de personas. Las posibles víctimas identificadas fueron todas mujeres jóvenes del país Z. Se cree que las jóvenes fueron traídas ilegalmente al país A y forzadas a trabajar como prostitutas en una red de al menos 20 burdeles. Muchos de los burdeles estaban dirigidos por empresas aparentemente legítimas, como salones de masajes, centros de salud y clínicas de acupuntura. Los reclutadores que trabajaban para el círculo de trata irían al país Z en busca de mujeres que quisieran ir al país A y les proporcionarían documentos falsos para viajar al país A o ingresarlos de contrabando al país A. Una vez entregadas a un prostíbulo, los gerentes se llevarían sus documentos de identificación y viaje y amenazarían con entregarlos a las autoridades o dañar a sus familiares y seres queridos en su país, en caso de que intentaran marcharse. Las mujeres fueron obligadas a trabajar para pagar decenas de miles en la moneda de las deudas del país A que sus tratantes afirmaron haber acumulado en el contexto de su viaje organizado desde el país Z.

Los arrestos mencionados están relacionados con el desmantelamiento de un burdel, donde un agente secreto de la policía descubrió que el negocio del burdel había florecido bajo la protección de dos policías retirados que aceptaban sobornos de los propietarios del burdel. Esos oficiales fueron acusados de delitos de corrupción pública y están a la espera de proceso en una corte del distrito federal”.¹⁶

¹⁵ Fuente conocida por los autores.

¹⁶ Fuente conocida por los autores.

“Aunque las ONG informaron en más de una ocasión su sospecha de que algunas agencias de acompañantes mantenían a las víctimas de trata de personas, no se inició ninguna investigación hasta el otoño de 2002, cuando A, Jefe de la Sección Pública de Paz y Orden de la Policía, fue arrestado por cargos de abuso de poder. Al estar a cargo de la erradicación de la prostitución, la Sección de A también era responsable de las agencias de acompañantes en las que la prostitución estaba teniendo lugar. A recibía sobornos en forma de dinero y artículos valiosos de los propietarios de agencias; a cambio, él no llevó a cabo redadas en estas agencias”.¹⁷

Participación de la sociedad civil y del sector privado

Si bien el enfoque central de este documento es la corrupción en el sentido “tradicional”, es decir, la corrupción en el sector público es importante abordar también la corrupción dentro de la sociedad civil en relación con la trata de personas.

Esta es un delito lucrativo, donde se realiza una inversión clave para construir una infraestructura funcional que facilite el éxito de una empresa delictiva, con frecuencia con la ayuda de funcionarios corruptos. Por otro lado, en los últimos diez años se han invertido grandes cantidades de dinero en intervenciones contra la trata. La sociedad civil ha sido uno de los principales receptores de ese dinero en el área de asistencia a las víctimas de este delito. Al igual que cualquier otra entrada de fondos, esto también ha atraído naturalmente a algunos actores criminales.

Aunque no es el caso de la gran mayoría de las ONG, en varios países se ha documentado la conformación de falsas ONG con el fin de obtener algunos de los fondos destinados a combatir este problema. Dichas organizaciones, que operan con licencias falsas obtenidas mediante sobornos, recibieron fondos para ejecutar proyectos; sin embargo, nunca llevaron a cabo las actividades y el dinero obtenido fraudulentamente se utilizó para conseguir beneficios privados.

Hay algunos casos extremadamente preocupantes en Europa del Este y África Occidental, donde las personas que trabajaban con ONG dedicadas a atender mujeres, daban a los tratantes las direcciones de los refugios. Se reportó al menos un caso de una mujer que cayó de nuevo en las manos de tratantes, quienes la sustrajeron de un refugio.¹⁸

En lo que respecta al involucramiento del sector privado, los sindicatos de Europa del Este también han informado del reclutamiento de trabajadores migrantes por medio de sindicatos fraudulentos que se establecieron como pantalla de una operación de trata de personas.

Estos ejemplos muestran claramente que si bien es responsabilidad de los gobiernos cumplir con lo establecido en distintos instrumentos internacionales para erradicar la corrupción y la trata, es necesario que la sociedad civil y el sector privado también rindan cuentas en esta área y que se implementen mecanismos para monitorear la actuación de la sociedad civil en esta materia.

¹⁷ Fuente conocida por los autores.

¹⁸ El caso fue reportado por Anti-Slavery International.

Implicaciones de la corrupción en la trata de personas

Si bien es más fácil encontrar las implicaciones de la corrupción que encontrar evidencia del acto corrupto en sí mismo, la corrupción en la trata de personas produce consecuencias que pueden servir como indicadores de que es necesario hacer investigaciones más exhaustivas, como por ejemplo, en lo relativo a la existencia de documentos de viaje y de identificación fraudulentos utilizados en el proceso de la trata y confiscados por agentes de la ley, o el cruce fronterizo ilegal, la emisión de visas a personas que no cumplen con todos los requisitos, etc.

Así, en contextos en los que estos elementos podrían sugerir que hay una conexión con la trata de personas, las consecuencias de la corrupción pueden ser indicadores valiosos de la existencia del delito de trata de personas y deben conducir a investigaciones exhaustivas.

II. Instrumentos legales internacionales

La comunidad internacional ha adoptado marcos jurídicos separados para abordar la corrupción y la trata de personas, a saber la UNCAC, la UNTOC y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (o Protocolo Contra la Trata, también referido como el Protocolo de Palermo).¹⁹ Uno de los grandes desafíos es garantizar que estos instrumentos se complementen y se refuercen mutuamente. Así, con este propósito, a continuación se presentan las principales disposiciones complementarias contenidas en las convenciones.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC)

La UNCAC, el único instrumento legal global para prevenir y combatir la corrupción, entró en vigencia el 14 de diciembre de 2005. Hasta la fecha, ha sido ratificado por más de 140 Estados Parte.²⁰ La UNCAC busca prevenir y combatir corrupción fomentando una comprensión consistente del problema y una estrategia armonizada y efectiva que contrarreste este delito.

El artículo 1º define el propósito de la Convención de la siguiente manera:

- a. “Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir la corrupción de manera más eficiente y efectiva;
- b. Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y
- c. Promover la integridad, la rendición de cuentas y la gestión adecuada de los asuntos públicos y la propiedad pública.”

Los cuatro pilares de la UNCAC son la prevención, la criminalización y la aplicación de la ley, la cooperación internacional y la recuperación de activos.

La Convención señala que los Estados Parte deben tipificar los delitos penales y de otro tipo para abarcar una amplia gama de actos de corrupción, si estos no están previamente establecidos en su propia legislación.²¹ En particular, la UNCAC establece que los Estados tipifiquen no solo las formas básicas de corrupción como el soborno y la malversación de fondos públicos, sino también los delitos cometidos en apoyo de la corrupción, como el lavado de activos de la corrupción y la obstrucción de la justicia, y señala que los Estados deben considerar la criminalización de otros delitos, incluido el tráfico de influencias y el encubrimiento. La corrupción del sector privado también se aborda en la Convención. Todo un capítulo de la UNCAC está dedicado al tema de la prevención, el cual proporciona el marco institucional y regulatorio para reducir la probabilidad de que se incurra en prácticas corruptas.

Más aún, la Convención establece una serie de medidas para aumentar la cooperación

¹⁹ También se hace referencia al Protocolo sobre el Tráfico Ilícito de Migrantes con el objetivo de señalar su posible pertinencia a nivel operativo.

²⁰ A partir del 02 de septiembre de 2010, 146 Estados son parte de UNCAC. Véase: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html

²¹ Para obtener información relevante, véase www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/convention-highlights.html y UNODC (2008).

internacional en asuntos penales, así como aspectos específicos de la cooperación internacional en la aplicación de la ley, incluidas investigaciones conjuntas y el uso de técnicas especiales de investigación, como entrega controlada, vigilancia electrónica y operaciones encubiertas. Por último, la UNCAC incluye capítulos separados sobre recuperación de activos, asistencia técnica e intercambio de información.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC) y sus Protocolos de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes

La UNTOC es un instrumento legalmente vinculante que compromete a los Estados Parte a tomar una serie de medidas contra la delincuencia organizada transnacional. Estas incluyen la tipificación de delitos al interior de cada país para combatir la trata de personas, la adopción de nuevos marcos para la asistencia judicial recíproca, la extradición, la cooperación en el cumplimiento de la ley, la asistencia técnica y la capacitación. La Convención entró en vigor el 29 de septiembre de 2003. Según el artículo 1º, su propósito es promover la cooperación para prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional de manera más efectiva.

La UNTOC se complementa con tres protocolos, entre los que se encuentran el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (Protocolo contra la Trata de Personas, que entró en vigor el 25 de diciembre de 2003) y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (Protocolo de Tráfico Ilícito de Migrantes, que entró en vigor el 28 de enero de 2004). Si bien la Convención contiene disposiciones generales contra la delincuencia organizada transnacional, tales como la extradición y la asistencia judicial recíproca, los aspectos específicos de cada área temática se tratan directamente en los protocolos. Antes de aplicar estos, los Estados deben formar parte de la UNTOC. Con respecto a la trata de personas, es importante señalar que los legisladores no están obligados a incorporar los elementos de la transnacionalidad o la participación de un grupo delictivo organizado en sus delitos nacionales de trata de personas.²²

El artículo 1º del Protocolo contra la Trata de Personas señala que sus objetivos son: i) prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños, ii) proteger y ayudar a las víctimas, con pleno respeto a sus derechos humanos y (iii) promover la cooperación entre los Estados Parte para cumplir esos objetivos.

El Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes se propone prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes, promover la cooperación entre los Estados Parte con ese fin, así como proteger los derechos de los migrantes que son objeto de tráfico ilícito.

²² Protocolo sobre la Trata de Personas, art. 1º, párrafo 1; y UNTOC, art. 34, párrafo 2.

Relevancia del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire

Los términos trata de personas y tráfico ilícito de migrantes a menudo se usan indiscriminadamente. Sin embargo, los dos fenómenos son crímenes distintos, y se abordan en diferentes instrumentos internacionales. Si bien es importante abordar la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes como dos delitos distintos que difieren significativamente entre sí (el propósito de explotación o la irrelevancia del consentimiento si se han aplicado medios como el engaño y la coacción, son, por ejemplo, elementos de la trata de personas), en el contexto de la corrupción, es apropiado identificar los elementos superpuestos de ambos crímenes.

A primera vista, cuando los tratantes trasladan a sus víctimas del país de origen al país de destino, posiblemente a través de uno o más países de tránsito, sin cumplir con las leyes y reglamentos migratorios pertinentes de los países involucrados, puede ser muy difícil averiguar si las personas involucradas son migrantes objeto de tráfico ilícito o personas víctimas de trata. En tales casos, los dos delitos se superponen, por así decirlo, al menos desde el exterior, ciertamente no desde la perspectiva de los delincuentes. Si los funcionarios cometen actos de corrupción, para facilitar el proceso penal, es necesario determinar qué instrumento legal aplicar según la evidencia reunida. En muchos casos, cuando hay trata de personas, si la fase de explotación aún no se ha llevado a cabo o no se puede probar la trata de personas, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que también acompaña a la UNTOC, puede servir como guía.

Disposiciones correspondientes y complementarias de la UNCAC, la UNTOC y sus Protocolos

La UNTOC cubre muchas cuestiones sustantivas y de procedimiento relacionadas con la corrupción. De hecho, muchas disposiciones de la UNTOC utilizan un lenguaje idéntico al de la UNCAC para describir varios delitos. Sin embargo, también hay algunas diferencias entre los dos instrumentos.

Disposiciones correspondientes

PENALIZACIÓN DEL SOBORNO

La UNCAC obliga a los Estados Parte a penalizar como delito el soborno activo y pasivo (artículo 15). La UNTOC establece ambos tipos penales, así como la penalización de la participación como cómplice en tales delitos. Con respecto a la participación en el soborno, la UNCAC es más exhaustiva que la UNTOC, ya que también estipula la penalización de la participación en cualquier capacidad, por ejemplo, como cómplice, asistente o instigador (artículo 27).

El problema del soborno que involucra a funcionarios extranjeros (es decir, funcionarios de otros países y funcionarios internacionales) también se aborda en el artículo 8 de la UNTOC, que, sin embargo, solo establece que los Estados consideren seriamente la introducción de dicho delito. El artículo 16 de la UNCAC, como instrumento específico contra la corrupción, establece como requisito obligatorio que los Estados Parte tipifiquen como delito el soborno activo de funcionarios extranjeros y funcionarios de organizaciones internacionales públicas.²³ Con respecto al soborno pasivo de funcionarios y funcionarios extranjeros de las organizaciones internacionales públicas, la UNCAC solo establece que los Estados Parte deben considerar la penalización de dicha conducta. Como lo indican las notas interpretativas referentes a la UNCAC: “Esto no se debe a que ninguna delegación tolere o esté dispuesta a tolerar la solicitud o aceptación de tales sobornos. Más bien, [...] se debe al hecho de que la conducta principal abordada [...] ya está cubierta por el artículo 15, que exige que los Estados penalicen la solicitud y aceptación de sobornos por parte de sus propios funcionarios”.²⁴

DEFINICIÓN DE “FUNCIONARIO PÚBLICO”

De acuerdo con el artículo 2º de la UNCAC, “funcionario público” es: “i) toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya sea designado o elegido, ya sea permanente o temporal, remunerado u honorario, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo; ii) toda otra persona que desempeñe una función pública, incluso para una organismo público o empresa pública, o preste un servicio público, según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte; iii) toda otra persona definida como un ‘funcionario público’ en el derecho

²³ Cabe señalar que lo establecido por la UNCAC en esta materia está respaldado por la Convención para Combatir el Cohecho a Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE.

²⁴ A/58/422/Add. 1, par.r. 28 Report of the Ad Hoc Committee for the Negotiation of a Convention against Corruption on the work of its first to seventh sessions. Disponible en https://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/session_7/422e.pdf

interno de un Estado Parte. No obstante, a los efectos de algunas medidas específicas incluidas en el capítulo II de la presente Convención, podrá entenderse por ‘funcionario público’ toda persona que desempeñe una función pública o preste un servicio público según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte”.

Por su parte, la UNTOC no da una definición de “funcionario público”; solamente especifica en el párrafo 4 del artículo 8° que una persona que presta un servicio público, tal como se define en el derecho interno y se aplica en el derecho penal del Estado Parte en el que la persona en cuestión realiza esa función, es equivalente a un funcionario público.

CRIMINALIZACIÓN DE LA OBSTRUCCIÓN DE LA JUSTICIA

El artículo 23 de la UNTOC y el artículo 25 de la UNCAC tienen casi el mismo funcionamiento y establecen la tipificación de los siguientes dos delitos:

- a. Uso de la fuerza física, amenazas o intimidación, ofrecimiento o concesión de una ventaja indebida, ya sea para inducir a falso testimonio o para interferir en la presentación de testimonios o la presentación de pruebas en procedimientos relacionados con delitos cubiertos por cada Convención; y
- b. Uso de fuerza física, amenazas o intimidación para interferir con el ejercicio de deberes oficiales por parte de un juez o agente de aplicación de la ley en relación con los delitos cubiertos por cada Convención, con respecto a la UNTOC, y sus protocolos.

Por lo tanto, ambas convenciones exigen que los Estados aborden la cuestión de la *obstrucción de la justicia* al establecer el tipo penal para las situaciones en las que se trata de influir en los posibles testigos y otras personas que estén en condiciones de proporcionar a las autoridades pruebas pertinentes sobre los delitos establecidos en las convenciones. Los Estados deben criminalizar el uso de medios corruptos, como el soborno, y de medios coercitivos, como el uso o la amenaza de la violencia. El uso de la fuerza, las amenazas y los alicientes a testimonios falsos pueden ocurrir en cualquier momento antes del comienzo del juicio, ya sea que un “procedimiento” formal esté en curso o no. Por lo tanto, el término “procedimiento” debe interpretarse en sentido amplio para abarcar todos los procedimientos gubernamentales oficiales, incluidos los procesos previos al juicio. Los Estados están obligados a considerar este tipo penal en todos los procedimientos relacionados con los delitos cubiertos por la Convención y, en el caso de la UNTOC, en sus protocolos. Interpretado estrictamente, lo anterior solo se aplicaría cuando se brinde un testimonio, o cuando sea aparente que se darán testimonios al respecto, aunque el requisito de proteger a los testigos de represalias “potenciales” puede conducir a una interpretación más amplia.²⁵

CRIMINALIZACIÓN DEL LAVADO DE DINERO²⁶

Tanto la UNTOC como la UNCAC abordan el tema del lavado de dinero y establecen su penalización.

²⁵ Guías Legislativas para la UNTOC y la UNCAC. Disponible en https://www.unodc.org/documents/treaties/Legislative_Guide_2017/Legislative_Guide_S.pdf y en https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_S.pdf

²⁶ El problema del lavado de dinero y la trata de personas se aborda en un documento técnico actualmente en preparación.

El artículo 23 de la UNCAC señala que los Estados Parte deben penalizar cuatro delitos relacionados con el lavado de dinero (de conformidad con los principios fundamentales del derecho establecidos en la legislación nacional) cuando se cometan intencionalmente: la conversión o transferencia del producto del delito, el encubrimiento del producto del delito, la adquisición, tenencia o uso del producto del delito y la participación en asociación o conspiración para cometer, intentar cometer, ayudar, instigar, facilitar y aconsejar la comisión de cualquiera de las ofensas anteriores. Con respecto al establecimiento de delitos relacionados con el lavado de dinero, el artículo 6° de la UNTOC está en consonancia con el artículo 23 de la UNCAC.

Ambos instrumentos obligan a los Estados a tipificar delitos relacionados con el lavado de dinero para la más amplia gama de “delitos determinantes”. Esto podría significar que la trata de personas será designada como un delito determinante del delito específico de lavado de dinero en muchas leyes nacionales.

PREVENCIÓN DEL LAVADO DE DINERO

Tanto la UNCAC como la UNTOC reconocen que la prevención del lavado de dinero constituye una parte importante de la lucha contra la corrupción y el crimen organizado transnacional ya que ambos fenómenos implican la búsqueda de ganancias materiales ilícitas. Un primer paso crucial para el lavado de dinero es colocar fondos ilícitos en el sistema financiero, de modo que sea más difícil, si no imposible, rastrearlos. Por lo tanto, es imperativo no solo penalizar las actividades de lavado de dinero, sino también, mediante la cooperación internacional, evitar que los delincuentes ingresen el dinero en el sistema financiero y adquieran la capacidad de rastrear el movimiento de activos.

Las disposiciones relativas a la prevención del blanqueo de dinero de ambos instrumentos coinciden en gran medida (UNTOC, artículo 7°, UNCAC, artículo 14). Ambos instrumentos contienen requisitos obligatorios y opcionales. Los requisitos obligatorios incluyen el establecimiento de un régimen integral de regulación y supervisión para evitar el lavado de dinero, así como la capacidad de las autoridades administrativas, reguladoras, de aplicación de la ley y otras a cargo del lavado de dinero para cooperar a nivel nacional e internacional. El régimen regulador debe exigir, como mínimo, a los bancos e instituciones financieras no bancarias que garanticen una identificación efectiva del consumidor, un registro preciso y un mecanismo para informar de transacciones sospechosas. Los requisitos opcionales se relacionan con el establecimiento de unidades de inteligencia financiera y el monitoreo de fondos a través de las fronteras.

La prevención del lavado de dinero debe ser tratada por intermediarios privados, principalmente financieros, así como por organismos públicos y actores relevantes.

Una adición relevante de la UNCAC a las disposiciones correspondientes de la UNTOC es que las instituciones financieras incluyen “personas físicas o jurídicas que prestan servicios formales o informales para la transmisión de dinero o valor”. Esto aborda las preocupaciones sobre los remitentes formales y los sistemas informales de transferencia de valor, como las redes *hawala* que se originaron en el sur de Asia y que se han globalizado en las últimas décadas. Este sistema alternativo de remesas puede ofrecer servicios valiosos a expatriados y trabajadores migrantes, pero también ser utilizado por tratantes y contrabandistas para transferir las ganancias de sus crímenes (Naciones Unidas, 2006).

Además, la UNCAC contiene un requisito opcional que va más allá de la UNTOC y solicita a los Estados que consideren la implementación de medidas que impongan obligaciones a las instituciones financieras, incluidos los remitentes de dinero, en relación con la identificación de los remitentes y los beneficiarios, por una parte, y la trazabilidad de las transacciones, por otra (artículo 14, párrafo 3).

También son pertinentes las disposiciones de la UNCAC y la UNTOC relativas a la congelación, incautación, decomiso y eliminación o devolución de las ganancias de los delitos tipificados en cada una de las convenciones, así como a las disposiciones sobre recopilación de información y cooperación internacional.

PARTICIPACIÓN EN CONDUCTAS CORRUPTAS

La UNTOC establece que los Estados Parte deben penalizar la participación de las personas como cómplices de soborno activo o pasivo, según lo definido en la Convención, así como la participación, asociación o conspiración para cometer, intentar comprometer, ayudar, instigar, facilitar y asesorar a la comisión de cualquier delito de lavado de dinero establecido por la UNTOC.

La UNCAC exige que los Estados Parte tipifiquen como delito la participación como cómplice, asistente o instigador en los delitos establecidos en la UNCAC, la cual contempla más conductas corruptas que la UNTOC. La mayoría de los Estados ya cuentan con leyes que establecen la responsabilidad penal de quienes ayuden e instiguen, o participen como cómplices en alguno de los delitos que contempla la UNCAC, de manera que los Estados Parte solo deberán asegurarse de tipificar los delitos de corrupción recientemente creados de conformidad con la Convención.

RESPONSABILIDAD DE PERSONAS JURÍDICAS

La trata de personas y los actos de corrupción relacionados pueden cometerse mediante el uso de entidades legales, como empresas y corporaciones. Para enfrentar el desafío de luchar contra las actividades delictivas llevadas a cabo bajo la cobertura legal, por así decirlo, ambas convenciones requieren que se finque responsabilidad a las personas jurídicas por delitos establecidos en la UNCAC y la UNTOC, respectivamente.

ASISTENCIA LEGAL MUTUA

En casos de trata de personas que implican corrupción, tanto la UNCAC como la UNTOC pueden ser relevantes con respecto a la asistencia legal mutua.

El régimen de asistencia judicial recíproca de la UNCAC es en muchos aspectos similar a las disposiciones correspondientes de la UNTOC.²⁷ Ambos instrumentos requieren que los Estados Parte se presten mutuamente la más amplia asistencia judicial recíproca en investigaciones, sujeciones a proceso y procedimientos judiciales relacionados con los delitos señalados en las convenciones. De hecho, de cumplir con lo que establece la UNTOC en la materia, los países cumplirían con lo establecido en la UNCAC. Sin embargo, esta extiende las obligaciones de asistencia legal mutua a casos de recuperación de activos y casos que carecen de doble

²⁷ Véase Naciones Unidas (2006) y P. David, F. David y A. Gallagher (s/f).

incriminación, en los que los Estados Parte están obligados a prestar asistencia mediante acciones no coercitivas, siempre y cuando esté en línea con su sistema legal y el delito no sea considerado menor.

Esto puede ser relevante cuando los Estados aún no han tomado medidas legislativas para establecer tipos penales y responsabilidades particulares según lo establecido en la UNCAC, y esto da como resultado la ausencia de la doble incriminación y, en el caso de la UNTOC, de obligaciones de asistencia judicial recíproca.

También es relevante el régimen de recuperación de activos único y pionero de la UNCAC, que obliga a los Estados Parte a garantizarse mutuamente la “medida más amplia de cooperación y asistencia”.

Más aún, la UNTOC y la UNCAC contienen disposiciones similares relativas a la lucha contra la delincuencia organizada transnacional y a la corrupción con respecto, entre otros, al decomiso y confiscación, extradición, traslado de personas sentenciadas, investigaciones conjuntas, técnicas especiales de investigación, asistencia judicial recíproca, investigaciones conjuntas, técnicas especiales de investigación, transferencia de procedimientos penales y cooperación internacional.

Disposiciones complementarias

CRIMINALIZACIÓN DE OTRAS FORMAS DE CORRUPCIÓN

El artículo 8° de la UNTOC contiene una disposición general que exige que los Estados Parte consideren la posibilidad de tipificar como delitos otras formas de corrupción, además del requisito obligatorio de penalizar el soborno activo y pasivo.

La UNCAC, como el instrumento anticorrupción más completo y específico, señala que los Estados Parte deben establecer nuevos delitos obligatorios. Hay delitos obligatorios que los Estados Parte están obligados a penalizar y delitos no obligatorios que están obligados a considerar, al menos, como delito. Además de penalizar el soborno activo y pasivo (artículos 15 y 16), la obstrucción de la justicia (artículo 25) y el blanqueo de las ganancias del delito (artículo 23), la Convención establece que la malversación, la apropiación indebida u cualquier otra desviación de propiedad por parte de un funcionario debe ser considerado un delito obligatorio que los Estados deben penalizar (artículo 17).

Con respecto a los requisitos facultativos, se alienta a los Estados Parte a penalizar el soborno pasivo de funcionarios extranjeros e internacionales, el comercio de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, el soborno en el sector privado y la ocultación de activos ilícitos.

CORRUPCIÓN DEL SECTOR PRIVADO

La corrupción en la trata de personas no debe necesariamente aparecer bajo la forma de corrupción de funcionarios. Como se discutió en secciones anteriores, las prácticas corruptas también podrían involucrar al sector privado y actores de la sociedad civil, como agencias de viajes, agencias

matrimoniales, compañías constructoras, proveedores de servicios no gubernamentales, etc.

La UNTOC no cubre temas relacionados con la corrupción en el sector privado, a diferencia de la UNCAC, que aborda específicamente la corrupción del sector privado. El artículo 12 de la UNCAC estipula tres obligaciones diferentes con respecto a la prevención de la corrupción en el sector privado.

Primero, impone la obligación de tomar medidas para prevenir la corrupción en el sector privado; obliga a los Estados Parte a mejorar las normas de rendición de cuentas y auditoría en el sector privado, a fin de mejorar la transparencia y detectar malas prácticas, y les exige que establezcan sanciones civiles, administrativas o penales efectivas, proporcionales y disuasorias, por el incumplimiento de las normas de responsabilidad y auditoría.

El artículo 12 también establece recomendaciones basadas en buenas prácticas, incluida la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las entidades privadas pertinentes, la promoción del desarrollo de códigos de conducta y el uso de bienes comerciales entre las empresas.

Además, la UNCAC exige la penalización del soborno activo y pasivo y de la malversación de bienes en el sector privado (artículos 21 y 22, respectivamente).

PREVENCIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS Y EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES

El Protocolo contra la Trata de Personas no menciona específicamente la corrupción. Sin embargo, existen disposiciones en el contexto de la prevención de la trata de personas que vinculan los dos temas.

El artículo 9° del Protocolo, por ejemplo, exige que los Estados Parte establezcan políticas, programas y otras medidas integrales para prevenir y combatir la trata de personas y para evitar la revictimización. En particular, los párrafos 4 y 5 del artículo 9° obligan a los Estados Parte a adoptar o reforzar medidas para que las personas sean menos vulnerables a la trata y para desalentar la demanda que fomenta todas sus formas. La pobreza, el subdesarrollo y la falta de igualdad de oportunidades se enumeran entre las circunstancias que hacen que las personas sean vulnerables.

La corrupción es comúnmente un fenómeno concomitante, ya sea como una de las causas principales, o como resultado de tales condiciones. La existencia de corrupción también puede alentar la demanda de servicios de explotación, que podrían ser difíciles de obtener sin la ayuda de la corrupción.

Con respecto a las medidas preventivas, tanto el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes como el Protocolo contra la Trata de Personas señalan que los Estados Parte deben combatir las causas socioeconómicas del tráfico ilícito de migrantes, como la pobreza y el subdesarrollo.

DOCUMENTOS DE VIAJE Y DE IDENTIDAD

Aunque la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes son delitos distintos, algunas de las conductas relacionadas con el movimiento y transporte de personas a través de las fronteras, a veces, pueden superponerse. De hecho, los artículos de ambos protocolos que se refieren a

documentos de viaje y de identidad son similares. Sin embargo, el artículo 3° del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes define el documento de identidad y el viaje fraudulento como cualquier documento que haya sido emitido indebidamente mediante corrupción, entre otras formas.

Además, el artículo 12 exige el establecimiento de medidas técnicas con respecto a la calidad de los documentos de identidad y los documentos de viaje, de modo que se dificulte su uso indebido, su falsificación o su emisión ilegal. También hace referencia a medidas especiales sobre la integridad y seguridad durante los procesos de producción y de emisión de documentos, con el fin de evitar la corrupción, el robo y otras formas de fraudes.

El artículo 13 obliga a los Estados Parte a verificar, a solicitud de otro Estado Parte, la legitimidad y validez de los documentos que supuestamente han sido emitidos en un plazo razonable.

Si el establecimiento de ciertas normas técnicas para la producción de documentos, como pasaportes, es un asunto legislativo, será crucial contar con el asesoramiento de expertos técnicos nacionales o externos para determinar qué normas básicas son aplicables y cómo deben formularse. Es necesario que haya una comprensión adecuada de tecnologías, como la biometría y el almacenamiento electrónico de información en documentos, para la elaboración de estándares legales que requieren el uso de dichas tecnologías. Para establecer el requisito de verificar documentos de viaje o de identidad no es necesario legislar en la materia, pues prácticamente todos los Estados ya lo hacen bajo solicitud; sin embargo, sí puede ser necesario contar con recursos o hacer cambios administrativos para permitir que el proceso se complete en los plazos relativamente cortos previstos en el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes.

PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

El artículo 9° de la UNTOC describe las medidas generales contra la corrupción, y en él se aborda de manera específica la corrupción de funcionarios. Así, es necesario que los Estados Parte adopten medidas legislativas o de otra índole para promover la integridad, así como para prevenir, detectar y castigar la corrupción de los funcionarios y para garantizar la acción efectiva de estos. Además, la UNTOC obliga a los Estados Parte a dotar a las autoridades anticorrupción de suficiente independencia para disuadir la influencia indebida.

Al ser el instrumento más específico contra la corrupción, la UNCAC contiene un capítulo completo dedicado a la prevención de la corrupción. Las medidas establecidas por la UNCAC están dirigidas tanto al sector público como al privado. Estas incluyen políticas preventivas modelo, como el establecimiento de cuerpos anticorrupción y una mayor transparencia en la financiación de campañas electorales y partidos políticos. Los Estados Parte deben esforzarse por garantizar que sus servicios públicos estén sujetos a salvaguardas que promuevan la eficiencia, la transparencia y la contratación en función de los méritos. Una vez reclutados, los funcionarios deberían estar sujetos a códigos de conducta, declaraciones financieras y otro tipo de declaraciones y medidas disciplinarias apropiadas. También se debe promover la transparencia y la rendición de cuentas en materia de finanzas públicas, y se deben establecer requisitos específicos para la prevención de la corrupción, en áreas particularmente críticas, como el poder judicial, la contratación pública, etc.

Los usuarios de servicios públicos deben esperar un alto estándar de conducta de los funcionarios.

La prevención de la corrupción pública también requiere un esfuerzo de todos los miembros de la sociedad. De hecho, la UNCAC hace un llamado a los países para que promuevan activamente la participación de organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias, así como otros elementos de la sociedad civil, con el fin de elevar la conciencia pública sobre la corrupción y reflexionar sobre lo que se puede hacer sobre ella.²⁸

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD

La corrupción en la trata de personas puede afectar directa e indirectamente a una amplia gama de personas y comunidades, desde las propias víctimas o personas muy vulnerables y en riesgo de caer presas de los tratantes, hasta proveedores de servicios no gubernamentales y otras organizaciones.

La UNCAC establece la obligación de los Estados Parte de adoptar medidas para alentar la participación del público en general en las áreas de prevención y lucha contra la corrupción, aumentando la conciencia pública sobre la existencia, las causas, la gravedad y las amenazas de corrupción (artículo 13).

Las medidas previstas incluyen garantizar que el público tenga acceso efectivo a la información, respetando, promoviendo y protegiendo la libertad de los ciudadanos para revisar, obtener, publicar y diseminar información sobre la corrupción. El artículo 13 señala que los Estados Parte deben adoptar medidas prácticas para alentar la comunicación entre el público en general y las autoridades en relación con las prácticas corruptas.

La UNCAC, la UNTOC y sus Protocolos: una base sólida para concertar esfuerzos

En resumen, la gran cantidad de disposiciones relacionadas con la corrupción en la UNTOC, en parte idénticas a las disposiciones de la UNCAC, muestran que hay un consenso internacional con respecto a que la corrupción es un componente integral de la delincuencia organizada transnacional e internacional, y que debe abordarse para combatirla.

La UNCAC y la UNTOC coinciden y se refuerzan mutuamente en cuestiones como:

- la penalización de la corrupción, el lavado de dinero, la obstrucción de la justicia, etc.;
- la necesidad de contar con un régimen integral de regulación y supervisión nacional para bancos e instituciones financieras no bancarias y otros organismos particularmente susceptibles al lavado de dinero, con el fin de disuadir y detectar todas las formas de lavado de dinero;
- la necesidad de establecer un marco para la cooperación internacional en materia de asistencia judicial recíproca, cooperación en la aplicación de la ley (en particular investigaciones), extradición, antecedentes penales, así como la transferencia de procesos penales, personas sentenciadas y otras cuestiones.

²⁸ Véase: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/convention-highlights.html

Además, al ser el instrumento anticorrupción más específico, la UNCAC aborda áreas no cubiertas por la UNTOC y sus protocolos complementarios, que son relevantes para la trata de personas. Entre estos, por ejemplo, está la corrupción en el sector privado, que complementa las disposiciones contenidas en los instrumentos contra la trata de personas y la delincuencia organizada transnacional. La UNTOC y sus protocolos, por otra parte, proporcionan disposiciones relevantes destinadas a prevenir conductas corruptas que permitan la trata de personas.

La amplia gama de disposiciones correspondientes y complementarias de los convenios y protocolos sugieren fuertemente que existe una base jurídica sólida para luchar contra la corrupción en la trata de personas.

III. Recomendaciones

A continuación, se describen algunas áreas problemáticas clave que un enfoque combinado contra la trata de personas y la lucha contra la corrupción debería abordar, y propone 15 recomendaciones para comenzar a trabajar en el tema de la corrupción en la trata de personas de una manera sistemática. De acuerdo con el objetivo principal de este documento, el enfoque de las recomendaciones está en la justicia penal y en los actores encargados de aplicar la ley.

Las áreas problemáticas identificadas incluyen, entre otras:

- Los tratantes pueden reclutar, transportar y explotar a sus víctimas con la ayuda de funcionarios corruptos.
- La falta de investigación, de investigaciones penales y de adjudicación indebida de casos de trata de personas debido a funcionarios corruptos del ámbito de la justicia penal.
- La falta de información y recopilación de datos en materia de trata de personas y de corrupción en los procesos de denuncia de este delito.
- Protección de las víctimas de la trata impedida por funcionarios corruptos (y/o actores de la sociedad civil).
- La falta de respuestas adecuadas a las causas estructurales de la trata de personas.
- La falta de respuestas adecuadas contra los principales impedimentos para adecuar las respuestas de la justicia penal.

1. Enfoques de transversalización

Aunque hay buenas herramientas para enfrentar la corrupción que distintos países implementan, algunas de ellas deben ser modificadas para que sirvan en la lucha contra la trata de personas y otras deben ser simplemente incluidas en las estrategias y los procesos de capacitaciones contra la trata. Para lograr la complementariedad de los enfoques, es necesario incorporar las medidas contra la trata en medidas anticorrupción y viceversa.

2. Conectando actores relevantes

Parece que hay una falta general de conciencia sobre qué agencias y actores están identificando *de facto* los vínculos entre la corrupción y la trata de personas en su trabajo cotidiano, por ejemplo, al entrar en contacto directo con personas víctimas de trata o con delincuentes. Algunos actores pueden tener el mandato de proporcionar asistencia a las víctimas, otros de protegerlas e investigar casos, otros de llevar a cabo investigaciones. Dichos profesionales pueden tener acceso a información sobre la corrupción en la trata de personas mientras llevan a cabo sus tareas. Sin embargo, a menudo no se conocen o no tienen la oportunidad de compartir información, experiencias y recursos sobre este tema en específico. Lo mismo es aplicable a los profesionales e investigadores en materia de lucha contra la corrupción, que pueden investigar la trata de personas dentro de un marco anticorrupción.

Un paso crucial para abordar conjuntamente la corrupción en la trata de personas sería identificar posibles agencias y actores que operan, por así decirlo, en la intersección de los dos temas. Puede tratarse de actores que trabajan con víctimas o posibles víctimas de trata de personas, como los proveedores de servicios, pero también instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, y los empleados del sistema justicia penal que entrevistan a las víctimas. También puede tratarse de autoridades responsables de otorgar asilo, que tienen acceso al testimonio de las víctimas y todas las demás autoridades o profesionales que pueden identificar o entrar en contacto con víctimas de trata. Otros actores relevantes pueden ser los investigadores y personal de organismos internacionales que trabajen en estos temas.

3. Identificación de sectores vulnerables

En la mayoría de los países, ya existen medidas para combatir la corrupción de funcionarios. La trata de personas, sin embargo, puede requerir medidas de prevención específicas para abordar riesgos y vulnerabilidades particulares. Con respecto a las medidas especiales contra la corrupción de funcionarios, sería útil identificar y abordar los sectores de aplicación de la ley, de la justicia penal y otros profesionales pertinentes cuyas tareas podrían vincularse con la identificación, investigación, persecución y canalización de casos de trata de personas. Dichos actores incluirían, entre otros, a autoridades de control fronterizo, aduanas y migración, unidades especializadas contra la trata de personas, etc.

El Consejo de Europa proporciona una visión general de los funcionarios vulnerables (Consejo de Europa, 2005): policía, aduanas, oficinas consulares y embajadas, control fronterizo, servicios de inmigración, otros organismos encargados de hacer cumplir la ley, funcionarios locales, fuerzas de inteligencia y de seguridad, fuerzas armadas (nacionales o internacionales) y personas/grupos/partidos con “influencia”. En el sector privado se incluye a agencias de viajes, aerolíneas, sector de transporte, instituciones financieras, bancos, etc. Una vez identificados, pueden ser dirigidas a actividades específicas.

4. Concientización y capacitación de funcionarios relevantes

El personal expuesto y vulnerable no siempre está al tanto del papel que potencialmente puede desempeñar en el delito de trata de personas, ni de las consecuencias asociadas con conductas indebidas dentro de una cadena delictiva. Por lo tanto, las medidas generales contra la corrupción deben ir acompañadas de acciones para concientizar con respecto a las vulnerabilidades, responsabilidades, riesgos, etc., que enfrentan los funcionarios, y se debe llamar la atención sobre cómo la conducta corrupta podría facilitar el delito de trata de personas. Tal concientización también podría extenderse al personal de apoyo, como traductores, tutores legales, etc.

Se debe capacitar en materia de anticorrupción a los funcionarios que se ponen en contacto con las víctimas de la trata. Los cursos de capacitación para profesionales de la aplicación de la ley y la justicia penal serían preferiblemente interactivos, y deberían tratar de vincular las medidas contra la trata y la anticorrupción con las tareas y funciones diarias de los aprendices.

Con el fin de crear sinergias entre las medidas contra la trata de personas y la lucha contra la corrupción, la capacitación debe tener un enfoque multi-agencial; los capacitadores y las personas en capacitación deben provenir de los sectores relacionados con el combate de la trata y la corrupción.²⁹

5. Garantizar la transparencia del rendimiento

Los sectores encargados de hacer cumplir la ley y de impartir la justicia penal, que corren el riesgo de ser corrompidos en el contexto de la trata de personas, deben asegurarse de que las actividades de su personal se realicen de manera transparente. Esto no significa necesariamente que se divulgue la información, sino que cuenten, de manera interna, con salvaguardas, como un sistema interno de aprobación de tareas a realizar, que se evite concertar reuniones con solicitantes de visas, presuntas víctimas, sospechosos, etc.

6. Desarrollar e implementar códigos de conducta para agencias de cumplimiento y aplicación de la ley, actores de la justicia penal y funcionarios internacionales

Existen códigos de conducta para la mayoría de los sectores donde se desempeñan los funcionarios, incluidos los relacionados con la trata de personas. Algunos códigos de conducta tal vez tengan que modificarse para cumplir los requisitos en la materia. Entre las medidas, puede incluirse, por ejemplo, que el personal de la policía que realiza allanamientos en burdeles siempre esté acompañado por uno o más colegas, preferiblemente del sexo femenino.

Para que el personal tenga conciencia y conozca los códigos de conducta, es necesario que reciban capacitación en la materia, y las violaciones de los códigos de conducta deben ser sancionadas.

Asimismo, los funcionarios internacionales deben recibir capacitación sobre códigos de conducta que aborden específicamente sus vulnerabilidades.

7. Establecimiento de mecanismos de control

Las medidas generales contra la corrupción pueden ser suficientes para controlar al personal más vulnerable que puede verse involucrado en el proceso de trata de personas. Sin embargo, es posible que se requieran medidas especiales en áreas específicas, como la canalización de víctimas de este delito. La implementación de procedimientos operativos estándar puede ser un medio para garantizar flujos de trabajo controlados.

8. Respuestas disciplinarias y judiciales

La supervisión, la disciplina y la responsabilidad son aspectos clave para prevenir la corrupción del personal (como primeros respondientes) de la policía y del control de inmigración / aduanas /

²⁹ Véase infra la recomendación 10.

fronteras. encargado de investigar y perseguir este delito, o de proteger a las víctimas. Como se mencionó anteriormente, la violación de los códigos de conducta debería implicar sanciones.

9. Reclutamiento y capacitación de personal

Debe haber un proceso de selección cuidadoso y transparente del personal nuevo, así como supervisión adecuada y evaluación del desempeño. La capacitación no debe referirse únicamente a instrucciones técnicas relacionadas con tareas y responsabilidades específicas, sino también a la ética y los valores que son la base de la integridad.

Las medidas de rotación laboral deben ser cuidadosamente desarrolladas e implementadas para no ser una estrategia de doble filo. Si hay mucha rotación, como ocurre en ciertos sistemas de estructura de cumplimiento de la ley, puede ser difícil acumular experiencia y conocimientos, así como monitorear el comportamiento no ético. En tales casos, el establecimiento de un sistema de seguimiento para monitorear a las personas que rotan entre las unidades policiales debe acompañar la estrategia de rotación laboral.

10. Cooperación entre los profesionales de la lucha contra la trata y la lucha contra la corrupción

Los casos de trata de personas y de corrupción a menudo se abordan de manera independiente. Parece que hay una falta de canalización de casos de trata de personas donde hay indicadores de corrupción, y viceversa: donde hay indicadores de trata de personas no hay canalización de casos de corrupción.

Así, es necesario desarrollar indicadores para los actores que trabajan en el campo de la corrupción que les permitan detectar la trata de personas cuando se investigan casos relevantes de corrupción y que permitan a quienes trabajan en el campo de la trata de personas detectar la corrupción.

Los procedimientos de cooperación deberían desarrollarse y aplicarse para garantizar una acción coordinada. En los esfuerzos de cooperación, se debe introducir el desarrollo y la conducción de la capacitación interinstitucional.

La cooperación entre los actores relevantes también puede requerir el intercambio de información y recursos laborales, algo que se lograría mediante el establecimiento de grupos de trabajo, de operaciones conjuntas, entre otras formas.

El acceso mejorado a la información apropiada y confiable es uno de los beneficios de la cooperación entre las diferentes agencias; otros beneficios incluyen evitar la duplicación de esfuerzos y la interferencia mutua. Compartir recursos entre las agencias cooperantes (equipo, personal, información, etc.) también puede acelerar las investigaciones.

Asimismo, los esfuerzos de cooperación a nivel internacional podrían ser útiles en casos transnacionales de trata de personas.

11. Mejora de la recopilación de datos

Aunque a menudo se menciona la corrupción como un impedimento para luchar contra la trata de personas, difícilmente hay algún informe oficial que analice cómo la corrupción de los funcionarios hace posible la trata desde, a través o hacia su país. Así, aunque se hace referencia a los casos denunciados, la información no se recopila sistemáticamente para examinar los patrones de corrupción en la trata de personas.

Un paso crucial en la lucha contra la corrupción relacionada con la trata de personas es precisamente recopilar datos e información que permitan tener una mejor comprensión del problema, así como llevar a cabo acciones bien fundamentadas.

Lo anterior también permitiría verificar si las prácticas corruptas relacionadas con la trata de personas tienen un alcance sistémico.

Los Estados deben comenzar a recopilar datos provenientes de investigaciones y funcionarios relacionados con casos de trata de personas. De esta manera también se obligaría al sistema de justicia penal a hacerlo y a garantizar que se investiguen estos delitos.

Las víctimas y los proveedores de servicios deben ser considerados como una fuente de información fundamental en la materia.

Tampoco hay suficiente información sobre las situaciones en las que las víctimas de trata podrían haber participado en actos de corrupción (por ejemplo, poseedores de identidad falsa y documentos de viaje que se obtienen mediante sobornos). En algunos casos, los actores de la justicia penal pueden estar interesados en responsabilizar a las víctimas por haber falsificado documentos, sin tratar de rastrear hechos sospechosos que puedan indicar la participación de funcionarios corruptos. Las víctimas pueden ser detenidas y repatriadas sin más investigación sobre las circunstancias de la trata o la corrupción.

La documentación sobre la corrupción en la trata de personas también puede mejorar como resultado de una mejor coordinación entre los agentes que combaten la trata de personas, la corrupción y otros esfuerzos específicos que conducen a una mejor detección y denuncia de los casos.

12. Mejora de la protección de las víctimas de trata que denuncian actos de corrupción

Las denuncias de corrupción por parte de las víctimas y de los proveedores de servicios a menudo se ignoran como fuente de información y no se toman en cuenta en las investigaciones. Esto puede desalentar la denuncia de casos. Las víctimas también pueden dudar en denunciar actos de corrupción por temor a las represalias de los funcionarios corruptos involucrados y de sus explotadores. Debe haber mecanismos de protección específicos para las víctimas de trata que deseen denunciar actos de corrupción relacionados con sus mismos casos.

El uso de técnicas proactivas de investigación para la corrupción, dentro de las operaciones de lucha contra la trata que están relacionadas con el crimen organizado, puede ayudar a eliminar la presión que tienen las víctimas al ser la única fuente de información. Se deben utilizar técnicas de investigación proactivas para corroborar las sugerencias dadas por las víctimas.

13. Involucrar a la sociedad civil y el sector privado

Dado que la trata de personas también puede ser facilitada por los actores de la sociedad civil, una respuesta integral también debe incluir a estos actores. Las víctimas y las víctimas potenciales asimismo pueden enfrentar riesgos asociados con la corrupción y deben ser el objeto de las medidas de prevención.

Tales medidas podrían incluir:

1. Desarrollar respuestas cívicas y la conciencia de la comunidad sobre los vínculos entre la corrupción y la trata de personas.
2. Alertar a las comunidades de que los primeros signos de corrupción en un viaje de migración legítimo son un indicador sobre la posibilidad de que la trata de personas puede estar teniendo lugar.
3. Brindar a los ciudadanos acceso a un asesoramiento gratuito y confidencial sobre la corrupción y la trata de personas antes y después de emprender un viaje migratorio, para que conozcan sus derechos y sean capaces de buscar ayuda en caso de convertirse víctimas de trata. Los sindicatos deberían participar en actividades de sensibilización para que las personas que atestiguan la corrupción y la trata de personas en determinados entornos y sectores de trabajo, pero que no conocen los vínculos entre ambos fenómenos, puedan denunciar casos ante las autoridades competentes.
4. Enfoques similares serían válidos también para las ONG y las agencias que brindan atención y asistencia a las víctimas de la trata. El establecimiento y monitoreo de códigos de conducta para la sociedad civil y los actores del sector privado también sería altamente recomendable.

14. Incentivos y medidas de protección

Otras medidas generales contra la corrupción, como la protección de informantes, el garantizar la integridad de los funcionarios, una remuneración y escalas salariales adecuadas, educación general sobre corrupción, etc., pueden contribuir aún más a prevenir y combatir la corrupción en la trata en personas.

15. Desarrollar estrategias conjuntas

Se alienta encarecidamente a los Estados a desarrollar estrategias que aborden conjuntamente la trata de personas y la corrupción. Además, se hace un llamado a la comunidad internacional para que visibilice la corrupción en la trata de personas como una preocupación grave, que puede y debe abordarse sistemáticamente.

Las recomendaciones descritas anteriormente representan solo un primer paso para responder adecuadamente a la corrupción en la trata de personas. Pueden desarrollarse más y deben traducirse en directrices operacionales e iniciativas concretas. No son necesariamente independientes; se trata de medidas interconectadas que podrían reforzarse mutuamente. De hecho, sancionar el comportamiento corrupto puede conducir a un aumento en la denuncia de

casos, lo que a su vez permitiría un análisis más realista del fenómeno si se mejora la recolección de datos. Los profesionales que han sido capacitados adecuadamente y que están conscientes de los riesgos de la corrupción, posiblemente estarían más dispuestos a proporcionar información que ayudara en las investigaciones, mejorando la capacidad institucional para luchar contra este delito.

IV. Referencias

- Naciones Unidas (2006). *Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Nueva York.
- (2004a). Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. En UNODC, *Convención de las Naciones Unidas Contra La Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Nueva York: Naciones Unidas.
- (2004b). 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 UNODC, *Convención de las Naciones Unidas Contra La Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Nueva York: Naciones Unidas.
- (2003). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Resolución 58/4 de la Asamblea General, 31 de octubre. Nueva York.
- (2000). Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Resolución 55/5 de la Asamblea General, 15 de noviembre, Nueva York.
- David, P., David F. y Gallagher, A. (s/f). *Trata de Personas: Manual sobre la Cooperación Internacional*. ASEAN y UNDOC (proyecto de próxima publicación).
- Consejo de Europa (2005). *Trata de personas y corrupción*. Francia
- Schimmel, B. y Pech, B. (2004). *Corrupción y Género: Enfoques y Recomendaciones para Asistencia Técnica. Tema central: Corrupción y Trata de Mujeres*. Eschborn: Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).
- Zhang, S. y Pineda S. (2008). La Corrupción como Factor Causal en la Trata de Personas. En D. Siegel y H. Nelen (eds.), *Delincuencia Organizada: Cultura, Mercados y Políticas* (pp. 41-55). Nueva York: Springer.
- Transparencia Internacional (2008). *Índice de Percepción de la Corrupción*. Transparencia Internacional.
- UNODC (2008). *Caja de Herramientas para el Combate a la trata de Personas*. UNODC.



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Para obtener más información sobre el trabajo de la UNODC en materia de combate a la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, comuníquese con la:

Sección Contra la de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes

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

Tel. (+ 43-1) 26060-5687

Correo electrónico: ahtmsu@unodc.org

En línea: www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/