



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

FORO

SOBRE EL DELITO Y LA SOCIEDAD

Volumen 7, 2008

Número especial
Reunión de datos sobre la delincuencia:
indicadores y cuantificadores

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO

FORO SOBRE EL DELITO Y LA SOCIEDAD

Volumen 7, 2008

Editor

SANDEEP CHAWLA

Número especial

Reunión de datos sobre la delincuencia: indicadores y cuantificadores



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 2012

ISSN 1020-9263

© Naciones Unidas, mayo de 2011. Reservados todos los derechos.

Las opiniones expresadas en los artículos que se publican en el Foro son de los autores y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Las designaciones utilizadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión por la Secretaría de las Naciones Unidas acerca del estatus jurídico de cualquier país, territorio, ciudad o zona, o de sus autoridades, ni acerca del trazado de sus fronteras o límites.

Producción de la publicación: Sección de Servicios en Inglés, Publicaciones y Biblioteca, Oficina de las Naciones Unidas en Viena.

NOTA DE LA JUNTA EDITORIAL

El *Foro sobre el Delito y la Sociedad* es una publicación de las Naciones Unidas para la venta editada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), que tiene su sede en Viena. Se publica en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas: árabe, chino, español, francés, inglés y ruso.

En el *Foro* se presentan artículos orientados hacia la formulación de políticas en materia de prevención del delito y justicia penal. Se presta especial atención a las tendencias y prácticas de la justicia penal que tienen particular relevancia para la comunidad internacional.

El presente número del *Foro* está consagrado al tema de la reunión de datos criminológicos y al seguimiento de la situación relativa a la delincuencia. Este es el octavo número del *Foro* que se publica y distribuye a un gran número de lectores muy variados. El primer número (vol. 1, núm. 1, febrero de 2001) versó sobre los resultados del Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Viena del 10 al 17 de abril de 2000. El segundo número (vol. 1, núm. 2, diciembre de 2001) se centró en la delincuencia organizada. El tercer número (vol. 2, núm. 1, diciembre de 2002) se consagró al tema de la corrupción; en el cuarto número (vol. 3, núms. 1 y 2, diciembre de 2003) se examinaron las tendencias del delito; el quinto número (vol. 4, núms. 1 y 2, diciembre de 2004) versó sobre el terrorismo; el sexto número (vol. 5, núms. 1 y 2) se dedicó al mejoramiento de los conocimientos sobre el delito; y en el séptimo número (vol. 6, núms. 1 y 2) se reseñó la respuesta mundial frente al delito de trata de seres humanos.

Todos los artículos incluidos en el presente número del *Foro* reflejan las opiniones personales de sus respectivos autores y no deben interpretarse como una expresión de las opiniones o posiciones oficiales de las instituciones que esos autores representan.

La UNODC desea expresar su agradecimiento al Sr. Michael Jandl, de la Sección de Estadísticas y Encuestas, por su asistencia editorial en la preparación de la presente publicación.

Los números anteriores del *Foro sobre el Delito y la Sociedad* están disponibles en el sitio web de la UNODC (www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/Forum-on-Crime-and-Society.html).

POLÍTICA EDITORIAL Y DIRECTRICES DE PRESENTACIÓN DE TEXTOS PARA LA PUBLICACIÓN

La Junta Editorial invita a académicos y expertos de todo el mundo a contribuir al *Foro* con artículos sobre cuestiones criminológicas y sociojurídicas. Los artículos presentados para la publicación tienen que ser originales, es decir, no deben haber sido publicados en ningún otro lugar. Para ser considerados para la publicación, los textos no deben exceder de 6.000 palabras. Deben presentarse en formato electrónico y, de preferencia, también en papel, e ir acompañados del *curriculum vitae* del autor y de un resumen analítico.

Todo texto, revisión o correspondencia debe dirigirse al Editor Gerente del *Foro*, ya sea por correo (Subdivisión de Análisis de Políticas e Investigación, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Centro Internacional de Viena, Apartado de correos 500, A-1400 Viena, Austria), o por correo electrónico (forum@unodc.org).

El material publicado en el *Foro* es propiedad de las Naciones Unidas y los derechos de propiedad intelectual conexos están protegidos en virtud de las disposiciones del Protocolo 2 de la Convención Universal sobre Derecho de Autor relativas a la aplicación de dicha Convención a las obras de ciertas organizaciones internacionales.

PREFACIO

Los datos relativos a la delincuencia y la justicia penal son importantes por varias razones. En el plano operacional, se necesitan datos detallados para gestionar determinados casos de comportamiento delictivo, determinar las respuestas de los Estados respecto de esos comportamientos y tratar con los autores y las víctimas de delitos. A nivel de gestión, cada institución de la justicia penal (la policía, la fiscalía, los tribunales, las instituciones penitenciarias) reúne y analiza datos a fin de supervisar y guiar la administración y la actuación de su propia organización, así como de planificar y orientar mejor sus propias actividades. Desde un punto de vista estratégico, los datos agregados —es decir, las estadísticas— se utilizan para seguir de cerca las tendencias y evaluar las respuestas de los sistemas de aplicación de la ley y de justicia penal. Es indispensable contar con estadísticas integrales sobre la delincuencia y la justicia penal para evaluar la eficacia y eficiencia de las políticas e intervenciones en materia de justicia penal. A nivel internacional, se requiere un sistema de estadísticas comparables sobre delincuencia y justicia penal para que puedan adoptarse decisiones informadas a la hora de elegir entre diferentes leyes, políticas de justicia penal y proyectos de reforma y de formular respuestas a la delincuencia transnacional sobre la base de datos empíricos.

Al mismo tiempo, es evidente que los registros y las denuncias de delitos (las estadísticas sobre la delincuencia) no equivalen a la delincuencia real. Sacar conclusiones sobre la base de tendencias y pautas delictivas derivadas de estadísticas institucionales es un ejercicio bastante arriesgado que debe complementarse con otras informaciones y reflexiones. Este es particularmente el caso en el plano internacional, en que la comparabilidad de las estadísticas sobre la delincuencia y la justicia penal se ve considerablemente limitada por las diferencias en cuanto a definición de términos jurídicos, procedimientos, instituciones, clasificaciones estadísticas, normas de contabilidad y registro y tasas de denuncia. En vista de esas limitaciones, las estadísticas sobre la delincuencia y la justicia penal para fines de comparación deben utilizarse con suma precaución.

En este número del *Foro* se exponen diversos enfoques para mejorar la reunión, la presentación y el análisis de estadísticas sobre la delincuencia y la justicia penal a nivel internacional. Se trata de mejoras que a su vez reforzarían la capacidad de los Estados y de la comunidad internacional en general para formular respuestas estratégicas frente a la delincuencia. En algunos de los artículos del presente número se explica cómo la elaboración de indicadores sobre determinadas formas de delincuencia, como la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y la corrupción, puede fomentar una mejor comprensión de esas actividades delictivas y realzar los esfuerzos que se realizan a nivel mundial para prevenirlas y controlarlas. En otros artículos se exploran formas de mejorar la disponibilidad y comparabilidad de las estadísticas relativas a la delincuencia y la justicia penal en relación con un determinado delito (la trata de personas), un ámbito particular de la justicia penal (la justicia de menores) o una zona geográfica específica (Europa). En el último artículo se reseñan los esfuerzos en curso para desarrollar un sistema internacional de clasificación de los delitos.

En el primer artículo incluido en el presente volumen, de Fabrizio Sarrica, el autor examina diversas metodologías para cuantificar la prevalencia de la trata de personas. Teniendo presentes las inevitables limitaciones de cualquier enfoque para captar el fenómeno en toda su complejidad, el autor argumenta que posiblemente un solo indicador no baste para

proporcionar una visión integral de las distintas formas que reviste la trata de personas. En consecuencia, propone la identificación de una variedad de indicadores que representen los diferentes aspectos de ese delito y la utilización de múltiples indicadores en los estudios comparativos a fin de potenciar su efecto esclarecedor.

En su segundo artículo metodológico incluido en este número, Fabrizio Sarrica aborda diversas opciones para cuantificar el fenómeno del tráfico ilícito de migrantes. Refiriéndose a las diferencias conceptuales y jurídicas entre el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, aduce que la trayectoria particular del tráfico ilícito de migrantes en el espacio y en el tiempo (un proceso finito que entraña el cruce de fronteras nacionales, por oposición a los procesos típicos de la trata de personas, cuyo lugar y momento de conclusión no son necesariamente tan netos) requiere metodologías especiales de cuantificación y cálculo. En el contexto de una determinada metodología, se recomienda la utilización de indicadores geográficos múltiples que puedan servir como indicadores indirectos de las tendencias del tráfico ilícito de migrantes en los países de salida, tránsito y destino.

En el siguiente artículo, Michael Jandl aborda algunos de los principales problemas relacionados con la compilación e interpretación de las estadísticas de la justicia penal sobre la trata de personas, como la falta total o parcial de legislación, las diferentes definiciones jurídicas de la trata de personas, el nivel sumamente bajo de denuncias debido a la dificultad de identificar correctamente el delito, la insuficiente capacidad en materia de reunión de datos y la inexistencia generalizada de bases de datos centrales sobre ese delito. El autor describe asimismo algunos de los mayores problemas encontrados al tratar de reunir datos fiables y comparables sobre las víctimas identificadas de la trata de seres humanos y los diversos criterios aplicados por distintas entidades e instituciones para el reconocimiento y el registro de las víctimas de la trata. A continuación, esboza los esfuerzos desplegados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para superar las dificultades relativas a la obtención de datos en el curso de la preparación del primer *Informe Mundial sobre la Trata de Personas*, publicado en 2009.

En su artículo relativo a indicadores normalizados sobre la justicia de menores de distintas partes del mundo, Steven Malby examina las dificultades encontradas para aplicar definiciones y mediciones comunes a la amplia gama de respuestas institucionales frente a la delincuencia juvenil y los distintos agentes que intervienen en ese contexto. Presenta una lista básica de 15 indicadores propuestos conjuntamente por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la UNODC en el *Manual para cuantificar los indicadores de justicia de menores** y sostiene que la aplicación de esos indicadores en los sistemas de justicia de menores a nivel mundial tiene repercusiones mucho más importantes que las mediciones agregadas y el seguimiento en los planos estratégico y normativo. De hecho, el establecimiento de un sistema de gestión de casos capaz de seguir la pista y dar cuenta de cada menor en conflicto con la ley en cada etapa del sistema de justicia penal (detención, enjuiciamiento, condena y reclusión o, en su defecto, asignación a regímenes alternativos) puede efectivamente contribuir a proteger los derechos humanos de los menores delincuentes y garantizar que ninguno se quede “rezagado” en el sistema.

*Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.07.V.7.

Enrico Bisogno proporciona un panorama general de los métodos más avanzados de medición de la corrupción, un tipo de delito que es particularmente difícil de cuantificar. Mientras que los estudios o encuestas sobre victimización relacionados con las clases de delitos más comunes (robo, agresión o hurto) ya proporcionan indicadores alternativos útiles de los distintos grados y patrones delictivos y se consideran una de las herramientas estándar para medir la delincuencia en muchos países, las metodologías para cuantificar la corrupción están aún en la fase de formulación. El autor presenta un resumen de los enfoques empleados actualmente en la elaboración de indicadores de corrupción y examina sus aspectos positivos y negativos. Basándose en las conclusiones recientes de estudios de muestreo representativos sobre la corrupción, recomienda la utilización de enfoques científicos para medir la corrupción y la aplicación de indicadores basados en la experiencia práctica por oposición a los índices de corrupción basados en la percepción.

Giulia Mugellini examina la situación de la reunión de datos sobre la delincuencia y la justicia penal en el mundo y proporciona ejemplos recientes de iniciativas y programas destinados a mejorar las compilaciones de datos transnacionales en los planos europeo y mundial. A partir de una breve reseña histórica, la autora sostiene que existe una evidente necesidad de reunir estadísticas válidas, fiables y comparables sobre la delincuencia a nivel internacional y brinda un panorama general de las principales ventajas e insuficiencias de las estadísticas existentes. A continuación sugiere formas de mejorar las estadísticas disponibles en materia de delincuencia y justicia penal y, en una última parte, presenta argumentos a favor de la búsqueda de otras fuentes de información en materia de delincuencia, como los datos sobre victimización y los indicadores socioeconómicos. Estas fuentes de información son particularmente útiles si se combinan con las estadísticas institucionales sobre la delincuencia, lo que permite obtener una visión más completa y realista de la delincuencia y de las medidas para enfrentarla en los planos nacional e internacional.

En el último artículo incluido en el presente número se describen las actividades que se están llevando a cabo a nivel internacional para mejorar la coherencia y la comparabilidad de las estadísticas criminológicas mediante la creación de un sistema internacional de clasificación de los delitos. La comunidad internacional ha reconocido repetidamente la conveniencia de elaborar una clasificación estándar de los distintos tipos de delitos para fines estadísticos. En el decenio de 1950 la Comisión de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas destacó la importancia de preparar una clasificación estándar de los delitos para que los Gobiernos pudieran presentar informes estadísticos sobre la delincuencia, en forma de cuadros estándar*. En los seis decenios transcurridos desde entonces ha habido varias tentativas y propuestas a tal fin, pero ninguna ha producido hasta la fecha un sistema de clasificación de los delitos universalmente reconocido. Los esfuerzos más recientes en este sentido los ha realizado un equipo de tareas sobre clasificación de los delitos establecido conjuntamente por la UNODC y la Comisión Económica para Europa

*Consejo Económico y Social, Comisión de Asuntos Sociales, "Estadísticas sobre delitos: recomendaciones del Secretario General" (E/CN.5/233).

(CEPE). El artículo contiene una versión abreviada del informe del Equipo de tareas correspondiente a 2011. Los principales logros del Equipo de tareas han sido la elaboración y el ensayo de un conjunto de principios sobre clasificación de los delitos y la preparación de un marco para un sistema internacional de clasificación de los delitos con fines estadísticos. La meta es desarrollar un sistema que permita clasificar tanto los datos procedentes de encuestas como los datos institucionales (facilitados por la policía, la fiscalía, los tribunales y las instituciones penitenciarias) en todo el sistema de justicia penal.

Sandeep Chawla

Director

División de Análisis de Políticas

y Asuntos Públicos

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Índice

Página

Prefacio v

Primera parte. Artículos

Cuantificación de la trata de personas <i>Fabrizio Sarrica</i>	3
Cuantificación del tráfico ilícito de migrantes <i>Fabrizio Sarrica</i>	21
Investigaciones sobre la trata de personas: lagunas y limitaciones de los datos en los ámbitos del delito y la justicia penal <i>Michael Jandl</i>	33
Indicadores de la justicia de menores <i>Steven Malby</i>	53
La cuantificación de la corrupción <i>Enrico Bisogno</i>	69
Estadísticas internacionales sobre el delito: por qué son necesarias, cómo han de mejorarse y qué se ha logrado hasta la fecha <i>Giulia Mugellini</i>	87

Segunda parte. Notas y acción

Hacia un sistema internacional de clasificación de los delitos 111

PRIMERA PARTE

Artículos

CUANTIFICACIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS

Por Fabrizio Sarrica*

Antecedentes

Es necesario contar con instrumentos que permitan cuantificar la prevalencia de la trata de personas, tanto a nivel mundial como local. Esos instrumentos deben poder utilizarse en comparaciones transnacionales y en evaluaciones de las tendencias durante un determinado período. El objetivo final es medir la gravedad del fenómeno a fin de evaluar la respuesta de la justicia penal, calcular los resultados de las reformas e identificar, sobre una base empírica, las medidas que se requieren para prevenir la trata.

La trata de personas es una forma de delincuencia organizada particularmente difícil de detectar para los investigadores sociales y los organismos de aplicación de la ley. Esa dificultad se debe al elevado nivel de segregación de las víctimas de la trata, a las enormes diferencias existentes entre las leyes de los distintos países relativas a esta forma de delincuencia y al estigma y el temor en torno a la mayoría de las personas involucradas en el proceso de la trata, incluidos los clientes, los testigos y las víctimas. A la luz de estos factores, es probable que los instrumentos convencionales utilizados para detectar y cuantificar otras formas de delincuencia no sean igualmente eficaces en lo que respecta a la trata de personas.

En el último decenio se han realizado varios intentos de medir la amplitud del fenómeno. En el presente artículo se examinan algunas de las metodologías adoptadas para cuantificar la prevalencia de la trata. Además, teniendo en cuenta la experiencia adquirida hasta la fecha, se propondrá un nuevo enfoque para cuantificar y calificar el fenómeno de la trata de seres humanos, a saber, la identificación de indicadores múltiples que permitan dar cuenta de los distintos aspectos de este delito.

Metodologías para cuantificar la trata de personas

En el último decenio se han llevado a cabo varios proyectos de investigación sumamente valiosos con el fin de calcular la gravedad del fenómeno de la

*Experto en investigación, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

trata. Dada la naturaleza clandestina de este delito, esas investigaciones sobre la trata de personas se han basado en análisis de la parte visible del fenómeno. Los enfoques utilizados parten del supuesto de que la dimensión y forma de todo el iceberg pueden deducirse del estudio de su parte visible. Hasta la fecha casi no se han realizado investigaciones sobre la parte oculta de ese fenómeno.

A menudo las estimaciones derivadas de los distintos estudios efectuados a nivel mundial y local han producido cifras mínimas y máximas radicalmente diferentes. En otros estudios, la validez de las estimaciones resultantes es más fiable. En ciertos casos, las estimaciones tienden a ser muy similares incluso cuando se han utilizado enfoques distintos. Con todo, lo que falta es una metodología sistemática que permita describir mejor el fenómeno de la trata en su totalidad. Es posible agrupar los estudios disponibles según algunos enfoques análogos: la medición del tamaño del mercado mediante una estimación del número de víctimas de la trata sometidas a explotación; la estimación de la población de víctimas sobre la base del número de víctimas detectadas; y la estimación de la población de víctimas sobre la base del número de víctimas señaladas por fuentes públicas. Otro enfoque consiste en contar las víctimas que lograron escapar de la trata. Todos estos enfoques parten del supuesto de que el segmento de la población de víctimas considerado puede tomarse como una muestra representativa de la totalidad de esa población. Sin embargo, es posible que este supuesto no sea correcto. Las víctimas identificadas, mencionadas en informes o cobijadas en refugios pueden representar únicamente la parte más visible del fenómeno de la trata. La forma oculta del iceberg puede ser distinta a su parte visible. Debido a limitaciones de espacio, a continuación se examinarán solo algunos de los estudios en que se aplican esos enfoques.

Estimación basada en las víctimas sometidas a explotación detectadas

La cuantificación del número real y actual de las víctimas de la trata en curso de explotación sería la mejor forma de determinar el alcance de la trata de personas en un país. A la larga, ello permitiría evaluar las tendencias y realizar comparaciones entre países.

Contrariamente a las víctimas de otras formas de delincuencia, a menudo las víctimas de la trata viven segregadas y sometidas a una amenaza continua. Pueden ser obligadas a desplazarse de un lugar a otro. Las víctimas de la trata con fines de trabajo forzoso podrían estar trabajando en lugares clandestinos.

Las víctimas en curso de explotación son sumamente difíciles de detectar y por tanto de cuantificar a partir de las deducciones basadas en estimaciones. Al mismo tiempo, cabe señalar que las víctimas de las distintas formas de trata están sujetas a diversos grados de segregación y, por ende, de visibilidad. Al hacer inferencias deben tenerse en cuenta esos distintos grados de segregación.

En un estudio noruego se calculó el número de víctimas de la trata con fines de explotación sexual en Oslo [1]. Se recurrió a una combinación de métodos para estimar el número de prostitutas víctimas de la trata en esa ciudad. Se aplicó la técnica de captura y recaptura para calcular el número de prostitutas que trabajaban en la calle. Los investigadores sobre el terreno recogieron anuncios de servicios de prostitución durante un período de cuatro meses y se procedió a realizar una encuesta utilizando los números de teléfono incluidos en los anuncios. Posteriormente los investigadores determinaron cuántas personas extranjeras habían sido reclutadas forzosamente para la prostitución en Oslo en un determinado momento. El estudio incluye estimaciones del número, la nacionalidad, la edad y la procedencia socioeconómica de las prostitutas en Oslo y, sobre la base de entrevistas detalladas a un grupo representativo de prostitutas, el porcentaje de ellas que se encontraban en una situación de trata.

Thomas M. Steinfatt, en Camboya, cuyo informe se centró en la trata con fines de explotación sexual, adoptó una metodología similar [2], [3] partiendo del supuesto de que las víctimas de ese tipo de trata constituían un subsector del sector general de la prostitución. La metodología se basa en dos etapas, la primera de las cuales es la identificación de los lugares en que se desarrolla el comercio del sexo recurriendo a los buenos oficios de informantes locales*. Tras ubicar esos lugares mediante el sistema mundial de determinación de posición (GPS), los investigadores —haciéndose pasar por clientes— visitaron cada uno de los lugares identificados y calcularon el número de niñas y mujeres que eran menores de edad y/o que no parecían gozar de libertad de circulación. Otros equipos de investigadores aplicarían repetidamente esas dos etapas de la metodología. La muestra de los resultados superpuestos de dos o tres de esas rondas de reunión de datos serviría de base para determinar, mediante la técnica de captura y recaptura, el número probable de víctimas en Camboya.

Sin embargo, una posible aplicación extensiva de este enfoque de investigación a otras formas de la trata de personas en el ámbito nacional plantea

*En este caso, los informantes eran chóferes de taxi que sabían a dónde llevar a los turistas que buscaban prostitutas.

problemas de viabilidad. El éxito de ese estudio se debió a que se limitó a una zona geográfica (una ciudad o un país pequeño) y a una forma de la trata, a saber, la destinada a la prostitución forzosa. Si se aplicase ese mismo enfoque al trabajo forzoso sería necesario investigar todos los posibles lugares en que las víctimas de la trata son sometidas a trabajo forzoso. Esto no resultaría necesariamente tan fácil como en el caso de las víctimas de prostitución forzosa, pues habría que evaluar la situación imperante en lugares como campos agrícolas, puertos, minas, locales comerciales, etc. De hecho, cada estimación tendría que obtenerse a partir de deducciones distintas basadas en actividades de detección diferentes.

Estimación basada en las víctimas detectadas

Se han realizado algunos estudios en los que se ha tratado de estimar el número de víctimas estableciendo un multiplicador aplicable a la población de víctimas detectadas. Un ejemplo de ello es el estudio *Transcrime* [4], en el que se pudo calcular el número de víctimas de la trata en Italia expresado como una gama de valores desde mínimos a máximos y generar un perfil de las víctimas.

En primer lugar, la investigación procedió a cuantificar el número de víctimas registradas por las autoridades nacionales italianas durante un determinado período. Una vez reunidas esas cifras, los investigadores calcularon la probabilidad de que una víctima de la trata fuera detectada por las autoridades nacionales. Esa probabilidad se utilizó como coeficiente y se aplicó a las víctimas detectadas a fin de extrapolar el número de víctimas reales existente en Italia durante ese período.

En el estudio *Transcrime*, el coeficiente utilizado osciló entre 10 y 20. Al aplicar el coeficiente a las víctimas detectadas se derivaron estimaciones del número de víctimas reales, que arrojaron valores entre 10 y 20 veces el número de víctimas detectadas. Según los resultados del estudio, el mayor porcentaje de las víctimas eran mujeres explotadas sexualmente. De 1996 a 2001, el número estimado de víctimas de la trata transportadas ilegalmente a Italia osciló entre 25.000 y 50.000.

En lo que respecta al perfil de la población de víctimas, la validez de esta metodología depende de cuán representativas de la población de víctimas reales sean las víctimas detectadas. Como se mencionó anteriormente, algunas formas de trata son más visibles que otras, por lo que resultan más fáciles de detectar. Es mucho más probable que se pueda detectar a una víctima de

la trata con fines de prostitución forzosa que a una víctima de la trata con fines de servidumbre doméstica, puesto que la primera es visible al público y la segunda se mantiene aislada. En consecuencia, si se aplica el mismo coeficiente a ambos tipos de víctimas se subestimaría el alcance de la trata con fines de servidumbre doméstica.

La segunda cuestión es la cuantificación del coeficiente o multiplicador, que debe reflejar la probabilidad de que una víctima sea detectada. Esa probabilidad variará en función del momento y del lugar, según la eficiencia del sector de la justicia penal, de la legislación y de la capacidad de las redes delictivas de llevar a cabo sus actividades ilícitas. De hecho, es necesario calcular el multiplicador cada vez y en cada lugar que se realice una nueva estimación. Además, el multiplicador variaría según el tipo de explotación de que se trate. Como se observó anteriormente, el multiplicador aplicable a las víctimas de servidumbre doméstica, por ejemplo, tendrá que ser distinto al que se aplique a las víctimas de prostitución forzosa. Por otra parte, no se dispone de un marco metodológico claro para determinar esos multiplicadores.

Estimación basada en las víctimas señaladas por fuentes públicas

Las “víctimas detectadas” constituyen un segmento de la población total de víctimas de la trata. Como se expuso más arriba, es posible que la representatividad de ese segmento como muestra de la población total de víctimas no sea válida. Las “víctimas señaladas por fuentes públicas”, que conforman un segmento particular de la población total, son las personas que según informaciones procedentes de fuentes públicas son o han sido víctimas de la trata en el pasado. En esta categoría cabrían los casos de trata de seres humanos sobre los que han informado los medios de comunicación, publicaciones oficiales u organizaciones internacionales o no gubernamentales. Mediante una criba dinámica de una muestra representativa de las víctimas de la trata señaladas por esos medios en una determinada zona o región sería posible obtener un perfil de dichas víctimas. Esta categoría de víctimas constituye un sector más numeroso de la población de víctimas que las víctimas detectadas, dado que estas últimas se conocen por lo general a través de fuentes y medios gubernamentales. Como tales, las víctimas detectadas se incluyen entre la población de víctimas señaladas por fuentes públicas. Además, entre estas últimas figuran personas que pueden no ser reconocidas por las autoridades como víctimas de la trata.

Como ocurre con las víctimas detectadas, resulta difícil extrapolar el número y el perfil de las víctimas reales sobre la base de las víctimas señaladas por fuentes públicas.

En 2005, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) [5] logró calcular el número mínimo de personas sometidas a trabajo forzoso, incluidas las que eran víctimas de la trata de personas. La OIT estimó que por lo menos 2.450.000 personas estaban sometidas a trabajo forzoso como consecuencia de la trata en un determinado momento. Como señalan los autores del estudio de la OIT, esa cifra es una estimación mínima, pues es evidente que las fuentes de información pública no dan cuenta de una parte de la población de víctimas. Los resultados proporcionan una idea razonable de la dimensión del fenómeno a nivel mundial.

Por su parte, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha realizado un estudio sobre patrones basados en los casos de trata divulgados por fuentes públicas [6]. Si bien en el informe resultante no se proporcionó una estimación total, se utilizaron los casos de trata divulgados para identificar las principales corrientes de la trata y elaborar perfiles de las víctimas. Los resultados ofrecieron una perspectiva útil sobre las tendencias características del fenómeno en el plano mundial. No obstante, es posible que ambos resultados hayan adolecido de un cierto sesgo en cuanto a la visibilidad.

En lo que respecta a la elaboración de perfiles de las víctimas, algunas formas ocultas de trata de personas pueden subestimarse si se miden utilizando los mismos supuestos básicos que se emplean para cuantificar otras formas más visibles de trata. Como resultado de ello, tanto en el estudio de la OIT como en el de la UNODC se llegó a la conclusión de que la trata con fines de explotación sexual era la forma de explotación más común.

Se ignora en qué medida el sesgo de visibilidad incide en ese resultado, pues no se sabe cuáles son las probabilidades relativas de que se divulgue información sobre una víctima de explotación sexual y sobre una víctima de servidumbre doméstica. Sin embargo, dado que esas probabilidades pueden ser diferentes, si ambas formas de trata se miden sobre la base de los mismos supuestos, metodologías y herramientas, se podría subestimar el alcance de la servidumbre doméstica y, por consiguiente, las características de las víctimas de esta forma de trata no se comprenderían correctamente. Por último, los patrones geográficos también pueden resultar afectados, dado que las zonas más vulnerables a las formas invisibles de la trata pueden ser objeto de una

estimación insuficiente en comparación con las zonas en que prevalecen las formas más visibles de ese fenómeno.

Estimación basada en las víctimas supervivientes

Se han realizado estudios basados en víctimas que han sobrevivido la experiencia de la trata. Esas investigaciones por lo general consisten en entrevistas directas con las víctimas que se encuentran en centros de acogida. Algunos estudios limitan el análisis al establecimiento de un perfil de las víctimas entrevistadas, mientras que en otros se trata de calcular el número efectivo de víctimas. Entre los ejemplos de este tipo de enfoque cabe mencionar varios interesantes estudios realizados por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) a partir de la información contenida en la base de datos de la OIM sobre lucha contra la trata. La información de la base de datos proviene de las entrevistas directas con las víctimas que acoge esa organización en todo el mundo. Los resultados proporcionan información sobre los perfiles de las víctimas y su experiencia de la trata.

Otro ejemplo es el informe anual del Relator Nacional sobre la Trata de Seres Humanos de los Países Bajos [7, 8], que proporciona información sobre el número de víctimas acogidas por algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) y por las autoridades gubernamentales de los Países Bajos. Además, se facilita información sobre las características de las víctimas y los delincuentes. Uno de los datos clave proporcionados es la nacionalidad de las víctimas. Esta clase de información se utiliza para evaluar las corrientes de la trata hacia los países de destino que registran el perfil de las víctimas, lo que proporciona a los Países Bajos un indicador de la trata de seres humanos desglosada por país de origen. Por ejemplo, los informes sobre la tendencia decreciente de las corrientes de trata de Albania hacia los Países Bajos podrían proporcionar información sobre las tendencias relativas a Albania como país de origen. Este enfoque se basa en el supuesto de que las víctimas constituyen una muestra representativa de la población efectiva de víctimas de la trata en un determinado país.

En 2009, la UNODC y la Iniciativa mundial para luchar contra la trata de personas (UN.GIFT) publicaron el *Informe Mundial sobre la Trata de Personas* [9]. El informe se basa en unos pocos indicadores básicos sobre las víctimas y los autores detectados de la trata registrados oficialmente por las autoridades nacionales de 155 países de todo el mundo. Los indicadores básicos eran la nacionalidad, el género y la edad de las víctimas detectadas y la nacionalidad y el género de los delincuentes. El análisis de esos indicadores permite

describir las corrientes, tendencias y pautas de la trata de seres humanos en distintas partes del mundo.

Este enfoque entraña el riesgo de subestimar algunos aspectos de la trata, dado que no es posible detectar a todas las víctimas. Ello tiene como consecuencia que las pautas y corrientes de la trata que pueden detectarse con mayor facilidad se representen de forma más prominente. Sobre esa base, las organizaciones no gubernamentales (ONG) o la legislación nacional podrían, por ejemplo, plantearse la posibilidad de ofrecer un mayor grado de acogida y protección a las mujeres traumatizadas por la explotación sexual, o a las víctimas menores de edad, que a los hombres adultos sometidos a explotación. Por tanto, la utilización de la población de víctimas detectadas o acogidas en centros como segmento representativo de la población total de víctimas podría no ser apropiada.

En otro tipo de estudio, realizado por la OIM a nivel regional, se ha tratado de explorar el “número en la sombra” de la trata de personas. En esos estudios se ha intentado derivar más información sustantiva sobre la trata de personas partiendo de encuestas de la población general [10]. Se analiza el grado de sensibilización y de vulnerabilidad de los países estudiados con respecto a la trata de seres humanos. Al mismo tiempo, se trata de calcular el número de personas que ha experimentado situaciones relacionadas con la trata o tiene conocimiento directo de éstas. Los resultados del estudio muestran víctimas y pautas intencionales distintas a las de otros estudios comentados hasta ahora. Por ejemplo, en los cinco países que se examinan, los entrevistados mencionan con mayor frecuencia la servidumbre doméstica y el trabajo forzoso en la agricultura que la explotación sexual. Es evidente que el estigma y la vergüenza asociados a la explotación sexual pueden incidir en los resultados. No obstante, este enfoque revela con mayor precisión la considerable magnitud de la trata de seres humanos con fines de trabajo forzoso.

La metodología utilizada en el estudio de la OIM parece prometedora, aunque los resultados obtenidos no son pertinentes desde el punto de vista estadístico debido a las limitadas tasas de respuesta.

De modo análogo, en el informe de la OIT de 2009 titulado *The Cost of Coercion* [11] se incluyeron los resultados de un estudio piloto realizado en la República de Moldova. En total, el estudio abarcó a 3.631 migrantes que trabajaban en el extranjero y a 2.084 migrantes retornados. Sobre la base de los resultados, la OIT estimó la proporción de trabajadores migrantes que habían sido sometidos a coerción grave y la proporción de los que habían padecido alguna forma de explotación. Se llegó a la conclusión de que unos 25.500 migrantes de Moldova (el 8% de la muestra de población utilizada)

habían sido víctimas de la trata con fines de trabajo forzoso. Una posible limitación de la estimación de la OIT es el supuesto de que todas las víctimas de la trata han regresado al país, lo que no es efectivo. Además, al igual que en los estudios realizados por la OIM, es posible que las víctimas de explotación sexual sean reacias a informar sobre sus experiencias en el marco de un estudio, por lo que es posible que esa forma de explotación se haya subestimado.

Mirando al futuro: indicadores múltiples de la trata

La trata de personas, tal como se describe en 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 [12], es un proceso delictivo y no un hecho delictivo. En efecto, el proceso tiene lugar en diferentes zonas geográficas y en cada momento del proceso de trata se desarrollan hechos complejos. Esos distintos hechos no representan la trata propiamente tal, pero la suma de todos esos hechos constituye la trata.

La identificación de instrumentos capaces de captar la magnitud de la trata de personas requeriría la determinación de un conjunto de mediciones correspondientes a la prevalencia de los distintos fenómenos que ocurren en cada una de las zonas geográficas afectadas por el proceso.

El proceso puede adoptar una determinada forma (o formas) en los países de origen de los que potencialmente serán víctimas de la trata de personas. Reviste formas distintas en los países de tránsito y en los países de destino. Un solo país podría verse afectado simultáneamente por todos los fenómenos, ya sea debido a la trata interna o al hecho de que es al mismo tiempo un país de origen de la trata hacia otras regiones y un país de destino para las víctimas de la trata de personas procedentes de otros países.

Paralelamente, el proceso de trata cobra otras características según el tipo de explotación de que se trate. El fenómeno de los niños soldados es muy diferente, en su forma, de la prostitución forzosa, que a su vez es radicalmente distinta a la trata con fines de extracción de órganos o de mendicidad forzosa. Por tanto, es sumamente difícil elaborar un método de investigación, un indicador o una herramienta de investigación que permita captar a la vez las distintas formas de la trata de seres humanos.

Una herramienta puede ser apropiada para una forma de trata, o incluso para solo una etapa del proceso, pero no para otras formas u otras etapas de la

trata de personas. Un único indicador derivado de una herramienta de investigación no sería capaz de captar con la misma exactitud el alcance de la trata de personas en distintos países y siempre existiría el riesgo de obtener estimaciones sesgadas en uno u otro sentido.

Un enfoque más integral consistiría en desarrollar un conjunto de indicadores de la trata, posiblemente mediante la utilización combinada de herramientas diversas. Es posible traer a colación un ejemplo de la economía, a saber, la tasa de inflación, utilizada para medir la variación de los precios a lo largo del tiempo. Este indicador se establece como promedio ponderado de los precios de ciertos bienes de consumo seleccionados, en determinados mercados finales y en determinadas zonas de un país. La variación de los precios de esos bienes de consumo seleccionados se compara con el precio de los mismos bienes durante un período anterior. De esta forma se construye una medición de la variación de los precios para todo el país. Sin embargo, la precisión y la representatividad del indicador pueden ser cuestionables. Algunos bienes pueden ser más pertinentes que otros para la vida cotidiana de las personas. Algunas zonas pueden resultar más afectadas que otras por las fluctuaciones de los precios. No obstante, la tasa de inflación, tal como está calculada, es el instrumento más universalmente aceptado para medir el costo de la vida en un país. De modo análogo, la combinación de distintos cuantificadores de la trata de personas, cada uno referido a un aspecto diferente de la trata, podría proporcionar una idea sintética del problema en un determinado país.

Los indicadores que han de considerarse para medir el alcance de la trata de seres humanos deben ser diferentes según los lugares de origen y de destino de la trata y según el tipo de explotación. Por tanto, como mínimo, deben considerarse cuatro tipos de indicadores: indicadores del origen de la trata con fines de explotación sexual, indicadores del destino de la trata con fines de explotación sexual, indicadores del origen de la trata con fines de trabajo forzoso e indicadores del destino de la trata con fines de trabajo forzoso.

Indicadores del origen de la trata de seres humanos

Si se utilizan las estadísticas oficiales sobre las víctimas detectadas y sus nacionalidades es posible derivar un buen indicador del origen de las víctimas de la trata de seres humanos. Siempre puede haber sesgos; sin embargo, mientras más amplio sea el muestreo de países menor será el sesgo. La pertinencia de un país como país de destino de la trata de personas puede calcularse en términos de dos dimensiones: la intensidad y el alcance.

El *Informe Mundial sobre la Trata de Personas* de 2009 preparado por la UNODC mostró que en todas las regiones del mundo, así como en todas las subregiones europeas, se habían detectado víctimas de la trata procedentes del Asia oriental. Los nacionales del Asia oriental rara vez constituían el grupo más numeroso entre las nacionalidades detectadas, pero habían sido detectados en por lo menos 25 países de distintas partes del mundo en 2005 y 2006. Ello indica claramente que el alcance de la corriente de trata de víctimas del Asia oriental es más pertinente que el de otros grupos detectados en menos países.

En cambio, en algunos países de Europa occidental las víctimas de los Balcanes eran a menudo el grupo más detectado. La proporción representada por un grupo frente al total de víctimas detectadas en el país de destino refleja la intensidad de la trata desde ese punto de origen a un determinado lugar de destino. La importancia de la situación de ese país como país de origen de la trata a nivel mundial o regional puede calcularse haciendo un promedio de las “proporciones” que representan los diversos grupos nacionales en todos los países de destino.

Al combinar ambas dimensiones, intensidad y alcance, es posible definir un indicador comparable de la pertinencia de un determinado país como lugar de origen de la trata. Por ejemplo, si los nacionales del país A son detectados en otros 30 países, en una proporción media del 10% del total de víctimas detectadas, ese país es más pertinente que el país B, cuyos nacionales fueron detectados en 15 países, en una proporción media del 5%.

La validez de este indicador combinado depende de que las víctimas sean detectadas simultáneamente por las autoridades de distintos países, lo que supone la participación de varios sistemas de justicia diferentes que funcionan independientemente unos de otros. Existe el riesgo de un posible sesgo en relación con la eficiencia de detección de uno o varios países de destino respecto de ciertos países de origen y no otros. Por ejemplo, si las víctimas sudamericanas de la trata por lo general son llevadas a España y si este país detecta relativamente a un mayor número de víctimas que otros países de destino, es posible que la estimación del número de víctimas sudamericanas resulte excesiva. Este sesgo se mitiga si se utilizan proporciones para medir la intensidad, y puede reducirse si el indicador se formula como una escala de cinco puntos (de muy bajo a muy alto).

Podría opcionalmente añadirse otra dimensión, a saber, la distancia de la corriente de trata. Si ciertas nacionalidades son detectadas como víctimas de la trata únicamente en zonas vecinas al país de origen, ello significa que la corriente de trata desde ese país de origen se limita en general a un ámbito

local. En cambio, si las víctimas de ese mismo grupo son detectadas en otros continentes, ello indicaría que la corriente de trata presenta una dimensión transnacional. La extensión geográfica de la corriente de trata puede ser un indicador no tanto de la pertinencia como de la naturaleza de las organizaciones que la promueven. Mientras más larga sea la trayectoria, mayores serán las probabilidades de que la trata esté dirigida por grupos de la delincuencia organizada firmemente estructurados.

El indicador combinado resultante no permite hacer una estimación del número de víctimas de la trata. El número de víctimas siempre será un aspecto del fenómeno y el “número en la sombra” de víctimas de este delito seguirá siendo desconocido. No obstante, aunque solo sea en términos relativos, ese indicador permite establecer parámetros de referencia y proyectar tendencias. Por ejemplo, si en un período de 10 años el número de países en que se detectan víctimas del país A disminuye de 30 a 15, con un descenso del 10% al 5% de la proporción media correspondiente, podría suponerse que la trata originada en el país A se redujo a la mitad durante ese período.

Por varias razones, todavía en muchos países la única forma de trata sujeta a sanción penal es la trata con fines de explotación sexual. Para las autoridades encargadas de aplicar la ley, esta forma de explotación es mucho más visible y conocida que otras, como la servidumbre doméstica y demás formas de trabajo forzoso. En consecuencia, las víctimas de explotación sexual son detectadas con mucho mayor frecuencia que las de la trata con fines de trabajo forzoso. Si en el indicador combinado se consideraran conjuntamente todas las víctimas de la trata se subestimarían las corrientes de trata de víctimas explotadas mediante el trabajo forzoso.

Por tanto, al considerar los indicadores del origen de la trata de personas debería hacerse una distinción al menos entre los siguientes indicadores:

- Indicadores del origen de la trata con fines de explotación sexual
- Indicadores del origen de la trata con fines de trabajo forzoso.

Indicadores del destino de la trata de seres humanos

Según la teoría de la jerarquía de lugar central de Christaller, el mercado que ofrezca el mayor número de productos ocupará el lugar más alto en la jerarquía de los mercados y tendrá el mayor número de clientes (como umbral mínimo) [13]. Si se aplica este mismo principio a las víctimas de la trata, podría decirse que mientras más amplio sea el ámbito del origen de las

corrientes de trata a un determinado país, mayor será la pertinencia de ese país como lugar de destino. Así pues, un método barato y rápido de evaluar la pertinencia de un país como lugar de destino de la trata de seres humanos podría ser el número de víctimas de distintas nacionalidades detectadas en ese país. Si en el país A solo se detectan víctimas procedentes del país B, mientras que en el país C se detectan víctimas de los países B, X, Y y Z, podemos suponer que el país C es más pertinente que el país A como lugar de destino de la trata. Además, la distancia recorrida por las víctimas para llegar al destino final podría representar otra dimensión susceptible de medición: el poder de atracción de un determinado lugar de destino. Sin embargo, desde un punto de vista estrictamente estadístico, al aumentar el número de víctimas detectadas aumenta también el número de nacionalidades representadas en la trata a ese lugar de destino. Por tanto, si el número de víctimas detectadas ha de servir de base para dar cuenta de las distintas nacionalidades de las víctimas, será necesario normalizar esa base de alguna manera.

Para hacer un análisis más a fondo (y más costoso) sobre los países de destino no bastaría con reunir datos sobre la base de las víctimas detectadas. El método de captura y recaptura adoptado por Steinfatt ha demostrado ser apropiado para calcular el número de víctimas de la trata sometidas a explotación sexual. Esta metodología también podría aplicarse a otros posibles tipos de víctimas (prostitutas, migrantes irregulares, menores no acompañados, mendigos, etc.). Es cierto que esta metodología solo puede aplicarse a situaciones locales de escasa magnitud; no obstante, los resultados pueden extrapolarse adecuadamente a fin de obtener una estimación razonable de la población de posibles víctimas en una determinada zona, así como una clara comprensión de las nacionalidades de las víctimas de la trata trasladadas a ese lugar.

La metodología requiere una serie de observaciones de la población objeto de estudio en determinados lugares y en distintos momentos durante un período de un mes. Sobre la base del número de personas observadas cada vez, así como de la fracción de personas observadas más de una vez durante ese mes, se calcula el número probable de víctimas potenciales para toda esa zona. Una vez estimado el número de víctimas potenciales, se realizan entrevistas con una muestra representativa de personas de esa población a fin de identificar posibles elementos* que puedan sugerir que ha habido victimización. De la combinación de esos elementos se deriva el coeficiente de probabilidad de que las personas entrevistadas sean víctimas de la trata. A continuación se extrapola el número total estimado de víctimas.

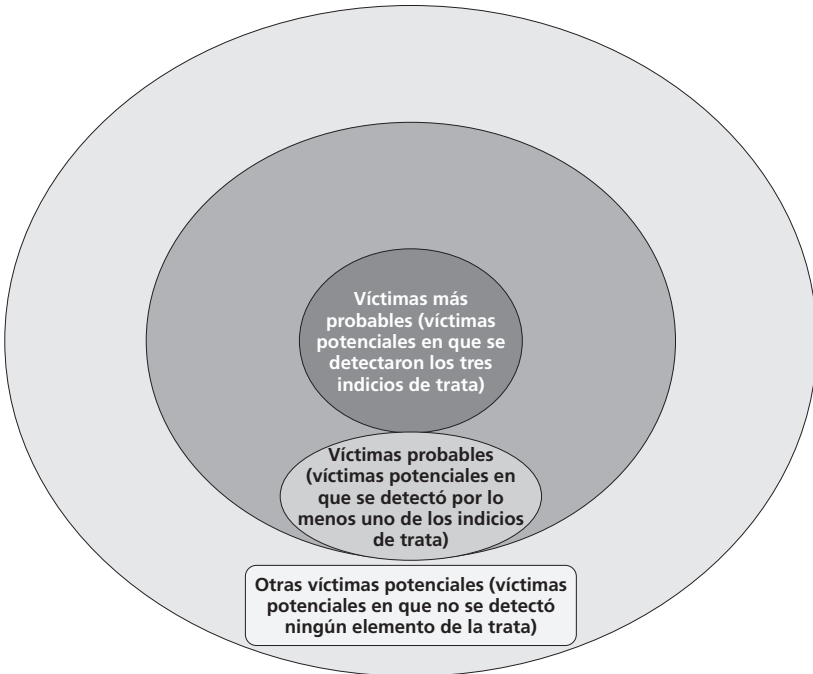
*Entre los elementos que podrían considerarse indicios de trata de seres humanos, debería incluirse el conjunto de indicadores internacionalmente aceptados resultantes de un estudio de Delphi realizado por la Oficina Internacional del Trabajo y la Comisión Europea (véase www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf).

Figura I. Matriz para calcular el número de posibles víctimas según la presencia de elementos de la trata de personas

	<i>Elemento 1 (indicios de violencia)</i>	<i>Elemento 2 (indicios de coacción)</i>	<i>Elemento 3 (libertad limitada)</i>	<i>Elemento N (etc.)</i>
Prostitutas					
Mendigos					
.....					
.....					
Trabajadores en la economía sumergida					

La población de posibles víctimas puede dividirse en tres categorías (víctimas más probables, víctimas probables y otras víctimas potenciales) según la cantidad y la combinación de indicadores pertinentes en cada caso (indicios de violencia, indicios de coerción, indicios de limitación de libertad, horas extraordinarias en el trabajo, retiro de pasaporte, etc.).

Figura II. Número estimado de víctimas potenciales según la probabilidad de ser víctimas de la trata



Estas inferencias deberían variar según los sectores económicos investigados. Por tanto, al aplicar los indicadores del lugar de destino también sería apropiado separar las distintas formas de explotación.

En consecuencia, como en el caso anterior, para evaluar la magnitud del fenómeno de la trata en el lugar de destino se requieren como mínimo dos indicadores, independientemente de que se opte por el primer enfoque (barato y rápido) o el segundo (más costoso), a saber:

- Indicadores del lugar de destino de la trata con fines de explotación sexual
- Indicadores del lugar de destino de la trata con fines de trabajo forzoso.

Conclusiones

En lo que respecta a la trata de seres humanos, un indicador único podría no ser suficiente para dar cuenta de un proceso complejo que se desarrolla de distintas formas y en lugares diferentes. Una sola medición probablemente no baste para comprender la magnitud del problema. Y un método de investigación o una herramienta de reunión de datos podrían no ser lo suficientemente abarcadores para captar las distintas formas de trata de seres humanos.

Por estas razones, es necesario adoptar un enfoque de investigación más complejo para analizar la situación de la trata en un determinado país. La patología de la trata puede comprenderse mejor si se investigan los múltiples síntomas de la enfermedad y no un solo elemento aislado. El objetivo final es lograr un mayor efecto esclarecedor con respecto al alcance de la trata en una zona geográfica.

La metodología seleccionada a fin de crear un conjunto de indicadores de la trata de seres humanos para su utilización en estudios comparativos debe, por fuerza, tratar de abarcar el mayor número posible de las distintas variantes de la trata. Como mínimo, esa metodología debería permitir la estimación de la prevalencia de las formas más comunes de trata de personas con fines de explotación laboral y de explotación sexual.

Como se señaló anteriormente, es evidente que algunas formas de trata de seres humanos son extremadamente difíciles de evaluar a menos que se les dedique una investigación especial.

El enfoque de investigación seleccionado debe ser viable desde el punto de vista económico y proporcionar resultados comparables entre países y períodos de tiempo distintos. En el mejor de los casos, el método de investigación elegido se utiliza de forma sistemática para que la comunidad de investigadores pueda elaborar informes comparativos sobre la situación de la trata de personas a nivel internacional.

Solo si se satisfacen todos los criterios antes mencionados es posible establecer un enfoque normalizado para la reunión de datos sobre la trata de seres humanos para fines de la investigación en materia de políticas.

Referencias

1. Anette Brunovskis y Guri Tyldum, *Crossing Borders: An Empirical Study of Transnational Prostitution and Trafficking in Human Beings*, Fafo report, núm. 426 (Oslo, Fafo, Institute for Labour and Social Research, 2004).
2. Thomas M. Steinfatt, Simon Baker y Allan Beesey, “Measuring the number of trafficked women in Cambodia: 2002”; parte I de una serie, noviembre de 2002.
3. Thomas M. Steinfatt, “Measuring the number of trafficked women and children in Cambodia: a direct observation field study”, parte III de una serie, octubre de 2003.
4. Ernesto U. Savona y otros, *Trafficking and Smuggling of Migrants into Italy*, Transcrime Reports, núm. 8 (Trento, Transcrime, 2003).
5. Oficina Internacional del Trabajo, *Una alianza global contra el trabajo forzoso: Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo 2005* (Ginebra, 2005).
6. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Trafficking in Persons: Global Patterns* (2006).
7. Anna G. Korvinus y otros, *Trafficking in Human Beings: Third Report of the Dutch National Rapporteur* (La Haya, Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2005).
8. Anna G. Korvinus y otros, *Trafficking in Human Beings: Fourth Report of the Dutch National Rapporteur* (La Haya, Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2005).
9. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Global Report on Trafficking in Persons* (2009).

10. Organización Internacional para las Migraciones, *Human Trafficking Survey: Belarus, Bulgaria, Moldova, Romania, and Ukraine* (Kyiv, GfK Ucrania, 2006).
11. Oficina Internacional del Trabajo, *El costo de la coacción: Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo* (Ginebra, 2009).
12. Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2237, núm. 39574.
13. Walter Christaller, *Die zentralen Orte in Süddeutschland: eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen* (Jena, Gustav Fischer, 1933).

CUANTIFICACIÓN DEL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES

Por Fabrizio Sarrica*

Antecedentes: conceptos y definiciones

La cuantificación del tráfico ilícito de migrantes, como la de cualquier otra forma de delincuencia, es sumamente complicada. Uno de los principales problemas que plantea la búsqueda de posibles indicadores en relación con esta forma de delincuencia es la conceptualización del delito. Esto incluye la identificación de las funciones de los distintos agentes involucrados en esa actividad y la dinámica geográfica, así como la individualización de este delito respecto de otros fenómenos delictivos.

Esa conceptualización requiere que el análisis se base en la definición jurídica del delito. De conformidad con el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el “tráfico ilícito de migrantes” es la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado con el fin de obtener un beneficio de orden material [1]. Por consiguiente, el tráfico ilícito de migrantes no significa que los migrantes se beneficien de un favor no compensado con un beneficio material. Por ejemplo, el guardia de frontera que a sabiendas deja pasar a un migrante ilegal por razones personales, humanitarias o políticas no comete delito de tráfico ilícito de migrantes —al menos según la definición prevista en el Protocolo—, si bien puede estar cometiendo un delito de carácter civil, administrativo o penal con arreglo a la legislación nacional. Conforme a la definición enunciada en el Protocolo, el delito de tráfico ilícito de migrantes debe entrañar un beneficio material para el traficante.

A menudo existe la percepción errónea de que el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos son dos fenómenos análogos y hasta cierto punto superpuestos desde el punto de vista conceptual. Aunque, en ciertas representaciones, la trata de seres humanos y el tráfico ilícito a veces parecen compartir una misma zona gris, a la luz del derecho internacional estos delitos son claramente distintos**. Para darse cuenta de cuán distintos son estos dos

* Experto en investigación, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

** La idea errónea de una superposición frecuente de los conceptos de trata y tráfico ilícito se debe a menudo al hecho de que los migrantes objeto de tráfico ilícito en definitiva se encuentran en situaciones similares a las de las víctimas de la trata.

delitos no hay más que pensar que el primero es un delito que supone graves violaciones de los derechos humanos fundamentales de las víctimas, mientras que el segundo es un delito sin víctimas. Si existiese una zona gris entre ambos, habría que imaginar a un migrante objeto de tráfico ilícito que fuera explotado o segregado solo parcialmente y no lo suficiente como para ser considerado una víctima plena de la trata. No procede enfocar la cuestión de esta manera. Es posible encontrar distintos grados de explotación o segregación. Sin embargo, incluso en casos de explotación “menos intensa”, la persona sometida a explotación es una víctima de la trata y su situación debe registrarse como un caso de trata.

Si bien el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos son efectivamente delitos distintos con arreglo al derecho, es cierto que las víctimas de la trata pueden ser llevadas de un país a otro y que los migrantes objeto de tráfico ilícito a menudo son más vulnerables a la explotación. También es cierto que en la práctica ambos delitos presentan algunas modalidades comunes. Por ejemplo, el desplazamiento de personas es un factor común. En el caso del tráfico ilícito, ese desplazamiento supone el cruce de una frontera entre países. En cambio, la trata de personas no tiene necesariamente que ser de carácter transnacional. La trata puede ocurrir igualmente cuando se traslada a las víctimas a otro Estado o tan solo de un lugar a otro dentro de un mismo Estado. No obstante, el hecho de que el desplazamiento sea un factor común sugiere que, al hacer comparaciones de alcance transnacional, podría aplicarse el mismo marco conceptual de investigación a ambos delitos. En otras palabras, uno de los posibles enfoques para cuantificar el tráfico ilícito de migrantes puede incluir la utilización de herramientas y métodos de cuantificación similares a los que se emplean para medir el alcance de la trata de personas.

Además de las distinciones entre el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, otra cuestión que debe aclararse es la diferencia entre la migración irregular y el tráfico ilícito de migrantes. Los migrantes irregulares y los migrantes objeto de tráfico ilícito constituyen dos tipos de población que pueden superponerse en cierta medida o en determinados momentos. Es posible que una proporción importante de los migrantes irregulares no haya sido objeto de tráfico ilícito a un país, sino que haya entrado legalmente y continuado su estancia una vez expirada la fecha de salida con arreglo a su visado. En tales casos no hay una intervención por parte de un traficante en el momento de cruzar la frontera. Por otra parte, los migrantes en situación irregular, incluso cuando posteriormente logren legalizar su situación, podían haber sido objeto de tráfico al comienzo de su experiencia migratoria.

Otra complejidad que ha de tenerse presente al cuantificar el tráfico ilícito de migrantes es la ubicación geográfica del delito. El acto de apoyar la migración

irregular es un acto individual que por lo general se realiza en una zona geográfica específica, como la frontera entre dos países. En cambio, el acto de tráfico ilícito de migrantes puede entrañar múltiples acciones en varios países realizadas por personas diferentes. Cabe considerar, por ejemplo, el tráfico ilícito de migrantes a Italia desde Albania a través del Adriático. En este caso, el país de salida es Albania y el país de llegada es Italia. Sin embargo, en el caso de las personas de la ex República Yugoslava de Macedonia que son objeto de tráfico ilícito a Italia desde Albania, ¿qué país debe considerarse país de salida, la ex República Yugoslava de Macedonia o Albania? Si el tráfico ilícito del migrante no se realizó atravesando la frontera entre la ex República Yugoslava de Macedonia y Albania, el acto de tráfico ilícito tiene lugar solo entre Albania e Italia. La ex República Yugoslava de Macedonia participa únicamente como país de nacionalidad del migrante, pese a que es allí donde se inició el desplazamiento original. De modo análogo, el tráfico ilícito de un migrante a Italia a través de los Países Bajos, pasando por la zona Schengen, plantea dudas acerca de si el lugar efectivo de llegada del tráfico ilícito es Italia o los Países Bajos.

Metodologías para cuantificar el tráfico ilícito de migrantes

El considerable aumento de las actividades de tráfico ilícito de migrantes en años recientes ha hecho que la comunidad internacional multiplique sus esfuerzos por lograr una mejor comprensión del fenómeno. En la presente sección del artículo se examinarán algunas de las metodologías que se han adoptado para medir la magnitud del fenómeno del tráfico ilícito de migrantes. Se reseñan los resultados alcanzados y se formulan algunas observaciones sobre las limitaciones de esas mediciones.

Encuesta de expertos y aplicación de multiplicadores

El Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias ha estimado el número de migrantes irregulares y migrantes objeto de tráfico ilícito en una amplia zona de Europa mediante la reunión intensiva de datos procedentes de las administraciones aduaneras. Se envían cuestionarios a los servicios fronterizos gubernamentales de unos 17 países y territorios de Europa central y oriental y de 2 países del Asia central. La encuesta indaga acerca del número de aprehensiones de migrantes ilegales o irregulares que atraviesan las fronteras según las estadísticas institucionales [2]. Además, la encuesta del Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias recaba las opiniones de los funcionarios sobre el número estimado de

migrantes irregulares que logra cruzar las fronteras cuya vigilancia está a su cargo. Se pregunta asimismo a los funcionarios de fronteras cuál es su percepción del tráfico ilícito de migrantes. A la luz de los resultados de la encuesta, el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias determina un multiplicador que se aplica al número de aprehensiones registradas a fin de calcular la magnitud general del tráfico ilícito de migrantes y de la migración irregular. Esta metodología tiene la ventaja de basarse en cifras de aprehensión concretas. Sin embargo, tiene la desventaja de que los resultados pueden verse considerablemente afectados por las percepciones personales de los guardias de fronteras y presentar un sesgo en la etapa final, especialmente cuando se utiliza con fines de comparación.

Otras organizaciones internacionales y algunos académicos han adoptado una metodología similar. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), por ejemplo, ha llevado a cabo varios estudios de países con el fin de calcular el alcance de la migración laboral ilegal a nivel nacional. En Hungría, Ucrania y Polonia se realizaron encuestas amplias reuniendo una combinación de datos primarios y secundarios [3]. La primera fase consistió en reunir toda la información disponible sobre el tema, incluidos datos estadísticos, leyes, resultados de investigaciones y datos de los medios de comunicación. Se obtuvo información cuantitativa de las bases de datos de las oficinas de empleo, las dependencias de inspección laboral y la policía migratoria. En la segunda fase se reunieron datos por conducto de entrevistas detalladas e informantes clave. Estos informantes se seleccionaron entre los integrantes de grupos con conocimientos y experiencia sobre el tema, incluidos representantes de organismos gubernamentales, organizaciones de empleadores y organizaciones no gubernamentales especializadas en el trabajo y la migración ilegales. Se entrevistó asimismo a personas facilitadoras de empleo irregular a trabajadores extranjeros. Esta metodología se utilizó para identificar las principales corrientes y tendencias de la migración ilegal sobre una base anual. La inclusión de preguntas específicas sobre el tráfico ilícito de migrantes permitió obtener información acerca de la organización del proceso y los métodos de tráfico ilícito empleados.

Una dificultad comúnmente asociada con la metodología basada en “informantes clave” es que en ese tipo de estudio la información procede generalmente de estadísticas oficiales y observaciones de funcionarios gubernamentales. Esto plantea ciertas preocupaciones en cuanto a la parcialidad de la información obtenida. Además, como se señaló anteriormente, la percepción de los funcionarios de fronteras, que en general sirve de base para calcular el multiplicador, suele variar según las experiencias personales del funcionario encuestado.

Cuantificación de los migrantes irregulares

Como se ha descrito en los párrafos precedentes, la población de migrantes objeto de tráfico ilícito puede superponerse a la de migrantes irregulares.

Los países de la Unión Europea reúnen información oficial sobre el número anual de migrantes ilegales que han aprehendido y a los que se ha denegado la entrada o concedido la regularización. Los Estados miembros comunican esta información oficial a las autoridades de la Unión Europea y la Dirección General de Asuntos de Interior la publica en su informe anual sobre asilo y migración. En ese tipo de información oficial, particularmente en los informes sobre los programas de regularización, puede obtenerse información sobre las experiencias migratorias y, por tanto, sobre las modalidades del tráfico ilícito de migrantes. La “regularización” se refiere al proceso por el cual los migrantes ilegales residentes en un país en determinadas circunstancias (en calidad de trabajadores en ese país o de familiares de un migrante regular) declaran su situación a las autoridades y solicitan autorización para residir legalmente en el país. Durante este proceso, las autoridades nacionales interrogan a los migrantes irregulares sobre sus experiencias migratorias. Por lo general, las autoridades nacionales utilizan los resultados de esas entrevistas para entender mejor los patrones de migración irregular. En algunos países europeos esos programas de regularización se llevan a cabo de forma periódica.

Al utilizar los datos relativos a una determinada población (por ejemplo, los migrantes irregulares identificados en el marco de los programas de regularización) para sacar conclusiones sobre una segunda población (como una estimación del número total de migrantes ilegales) debe procederse con cautela. Algunos migrantes irregulares, por ejemplo, no desean o no pueden regularizarse. Algunos migrantes irregulares, como los trabajadores estacionales, atraviesan las fronteras ilegalmente por un período breve y no tienen mayor interés en obtener la regularización. Otros, conscientes de que no cumplen los requisitos de regularización, ni siquiera la solicitan. En particular, es posible que los migrantes que han sido objeto de tráfico ilícito estén insuficientemente representados en la población que solicita la regularización, lo que redundaría en una estimación insuficiente del porcentaje de migrantes ilegales que ha sido objeto de tráfico ilícito. Toda metodología que pretenda analizar el tamaño del subgrupo integrado por los migrantes objeto de tráfico ilícito debe tener en cuenta esos factores.

En consecuencia, la información que puede obtenerse de los procesos de regularización dista de ser un indicador del tráfico ilícito de migrantes y tampoco puede, por cierto, considerarse un indicador de la magnitud del fenómeno. De vez en cuando se da el caso de que un determinado subgrupo de

migrantes irregulares entra en un país de tránsito o de destino mediante el pago a terceros que facilitan su migración ilegal. La migración irregular y el tráfico ilícito de migrantes pueden superponerse en cierta medida, dado que los migrantes objeto de tráfico ilícito son irregulares y podrían desear la regularización en algún momento de su experiencia migratoria. Sin embargo, un gran número de migrantes irregulares no atraviesa ninguna frontera clandestinamente y, de los que lo hacen, son menos aún los que dependen de un traficante para el cruce. La cuantificación de la población general de migrantes irregulares en un país puede dar lugar a una estimación insuficiente de las tendencias y corrientes generales del tráfico ilícito, pues es probable que la migración asistida presente las mismas tendencias que la migración irregular.

Si bien las estadísticas oficiales basadas en los datos sobre regularización pueden no proporcionar tanta información sobre los migrantes objeto de tráfico ilícito como sobre la migración irregular, los datos oficiales sobre las aprehensiones en las fronteras sí dan una idea adecuada de las tendencias y corrientes del tráfico ilícito de migrantes. Todos los migrantes aprehendidos en las fronteras trataban de cruzarlas ilegalmente. En algunos contextos, por ejemplo en el tráfico ilícito de migrantes por mar, el cruce fronterizo solo es posible con la asistencia de traficantes. Como se señala en el informe *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment* [4], publicado en 2010, la gran mayoría de los migrantes irregulares que cruzan el Mediterráneo de África a Europa cuenta con la asistencia de traficantes profesionales. Por consiguiente, en este contexto, el perfil de los migrantes detectados y oficialmente registrados por las autoridades debería coincidir con el de los migrantes objeto de tráfico ilícito. Además, el número de migrantes detectados coincide con el número de migrantes que llegó a destino, dado que por lo general los migrantes objeto de tráfico desean ser detectados por las autoridades a fin de solicitar asilo o por otras razones. Esto significa que, en este caso, la población de migrantes objeto de tráfico ilícito coincide con la población de migrantes detectados y, en consecuencia, las estadísticas oficiales reflejarán la magnitud del fenómeno.

No obstante, incluso en este caso, la fiabilidad de los datos que han de utilizarse como indicadores del tráfico ilícito de migrantes tiene limitaciones importantes. En primer lugar, a veces los migrantes declaran a las autoridades una nacionalidad que no es la suya a fin de tener mayores posibilidades de obtener asilo. En segundo lugar, la coincidencia entre la magnitud de la corriente de tráfico ilícito y los números detectados no puede generalizarse, dado que solo ocurre en ciertas circunstancias concretas. Así pues, la viabilidad y las razones para adoptar esa metodología deben evaluarse mediante estudios cuantitativos previos al análisis.

Encuesta de migrantes irregulares y aplicación de multiplicadores

Además de los datos sobre aprehensión oficial, denegación de entrada y regularización de migrantes ilegales, las encuestas de hogares también contribuyen a la cuantificación de la población de inmigrantes ilegales. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América, en el marco de la encuesta sobre la población actual (Current Population Survey), la Oficina de Censos de ese país realiza estimaciones socioeconómicas y demográficas específicas de la población nacida en el extranjero. Esto se hace por medio de una encuesta voluntaria de los hogares, con una muestra anual del orden de aproximadamente 100.000 direcciones. La reunión de datos se realiza por teléfono y mediante entrevistas personales en los hogares. Se entiende por nacidos en el extranjero las personas residentes en los Estados Unidos que no eran ciudadanos estadounidenses al nacer. Según la Oficina de Censos, los migrantes ilegales suelen responder a esta clase de encuesta voluntaria, lo que permite utilizar los datos para estimar el número de migrantes que reside ilegalmente en los Estados Unidos en el momento de la encuesta. Así pues, la estimación del número de “extranjeros ilegales” de la Oficina de Censos se basa en las respuestas proporcionadas por el grupo de personas nacidas en el extranjero incluidas en la muestra.

Sin embargo, es necesario tener cuidado al aplicar esas metodologías. De partida, es difícil hacer un cálculo razonable de la población de migrantes irregulares propiamente tal. El resultado derivado de las encuestas de la Oficina de Censos de los Estados Unidos sobre la población nacida en el extranjero no es en sí sino un sustituto de la población de migrantes irregulares, por lo que se requiere una segunda herramienta básica de análisis para identificar el subgrupo de migrantes objeto de tráfico ilícito.

Esta herramienta podría derivarse de esa misma encuesta sobre la base de la experiencia de los migrantes irregulares entrevistados. El mejor ejemplo de ello es el Proyecto sobre Migración Mexicana*, un “grupo de reflexión” mexicano-estadounidense que realiza estudios periódicos sobre los migrantes estacionales mexicanos a los Estados Unidos una vez que han regresado a su país durante los meses de invierno. Esta encuesta tiene por objeto investigar si los migrantes recurrieron o no a traficantes para cruzar la frontera, así como, entre otras cosas, el precio que pagaron y su motivación para migrar. Además, se pregunta a los migrantes si fueron detectados en la frontera. Según los datos más recientes obtenidos por el Proyecto sobre Migración Mexicana, cerca del 35% de los migrantes entrevistados fue aprehendido durante el año precedente. Esta variable, combinada con el número de

*Véase <http://mmp.opr.princeton.edu/home-en.aspx>.

migrantes aprehendidos registrado por las autoridades, puede proporcionar una estimación del número de migrantes que cruza la frontera ilegalmente, o mejor incluso, del número de entradas clandestinas*, en el territorio de los Estados Unidos. La probabilidad de aprehensión se utiliza como multiplicador, el cual se aplica a las estadísticas oficiales. Contrariamente al multiplicador empleado por el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias, este multiplicador se determina sobre la base de la experiencia de los migrantes y no de la percepción de los principales informantes. Además, al indagar acerca de si se recurrió o no a un traficante, esa estimación puede adaptarse específicamente a la del tráfico ilícito de migrantes**.

Mirando al futuro: indicadores múltiples del cruce de fronteras

La complejidad de las modalidades del tráfico ilícito de migrantes plantea cierto número de preguntas sobre la forma en que ha de cuantificarse el fenómeno y el papel de los países que no son claramente ni países de origen ni de destino (los llamados terceros países) en un eventual indicador del tráfico ilícito de migrantes que pueda utilizarse para hacer mediciones comparativas.

Como en el caso de la trata de personas, la cuantificación de un elemento aislado (por ejemplo, el número de migrantes objeto de tráfico ilícito desde un determinado país) como forma de abordar el fenómeno en su conjunto puede ser engañosa. Por ello, toda variable seleccionada para representar el fenómeno debería por lo menos derivarse de varios indicadores geográficos.

En el presente artículo se propone que los indicadores del tráfico ilícito de migrantes se refieran al lugar en que ocurre el delito de tráfico ilícito de migrantes. Dado que ese lugar es siempre una frontera entre dos países, es preciso especificar el país de salida y el país de llegada. Los indicadores podrían referirse a las fronteras en que con mayor frecuencia se realiza el tráfico ilícito de migrantes. En el caso del ejemplo de la ex República Yugoslava de Macedonia, Albania e Italia antes examinado, si los migrantes no fueron objeto de tráfico ilícito entre la ex República Yugoslava de Macedonia y Albania, se identificaría únicamente la frontera albano-italiana como lugar del tráfico ilícito de migrantes.

*Un migrante puede atravesar la frontera y ser aprehendido muchas veces en un mismo año. Por tanto, es más correcto hacer referencia al número de entradas que al de migrantes.

**Sobre la base de esta metodología, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito estimó que cada año había unos 3 millones de entradas resultantes del tráfico ilícito de migrantes a través de la frontera entre México y los Estados Unidos.

Por otra parte, es evidente que se requiere información sobre la nacionalidad y el destino final de los migrantes objeto de tráfico ilícito a fin de obtener una imagen cabal de las tendencias de dicho tráfico.

a) País o lugar de llegada

Las herramientas para calcular el fenómeno del tráfico ilícito de migrantes deben servir específicamente para identificar los lugares por los que los migrantes objeto del tráfico ilícito ingresan en un país. El país de llegada inicial tras un incidente de tráfico ilícito es la primera oportunidad de tomar contacto con un migrante objeto de dicho tráfico, incluso si posteriormente el migrante pasa a otros países. Además de la identificación del país propiamente tal, es importante que los indicadores proporcionen otros detalles sobre los lugares o regiones específicos en que ocurre la entrada ilegal. Por ejemplo, el tráfico ilícito de los migrantes que llegan a España podría realizarse a través de las Islas Canarias, Ceuta, Melilla o Gibraltar, o de aeropuertos. Por tanto, el conocimiento del país de llegada no es sino una información parcial sobre el lugar de entrada de un migrante objeto de tráfico ilícito.

Este indicador puede derivarse aplicando un multiplicador a las estadísticas oficiales de aprehensión. El multiplicador puede determinarse sobre la base de las encuestas realizadas entre los migrantes o los funcionarios de aduanas.

b) País o lugar de salida

La entrada ilegal en un país coincide necesariamente con la salida de otro país. Las personas que inician un proceso migratorio desde su país de origen pueden recorrer una distancia considerable hasta el lugar de llegada. Como se señaló anteriormente, no siempre resulta fácil conceptualizar el lugar de salida. El trayecto de una persona puede incluir desplazamientos tanto legales como otros desplazamientos que entran en la definición de tráfico ilícito de migrantes. Por ejemplo, los migrantes chinos pueden viajar legalmente a un país como Angola y luego ser traficados ilícitamente a Europa en avión. En este caso, Angola sería el país de salida, pues es allí que se inició el tráfico ilícito, pese a que el proceso migratorio comenzó en China. Por tanto, el lugar de salida puede definirse como el país o lugar en que el migrante inició su experiencia de tráfico ilícito para llegar a un lugar de destino. Esta información puede obtenerse si se interroga sistemáticamente a los migrantes aprehendidos en el lugar de destino sobre su lugar de salida. Cuando la migración entraña el cruce de una única frontera terrestre, el lugar de salida es fácilmente identificable; sin embargo, cuando el tráfico ilícito se realiza por mar,

ello no suele ser tan evidente. Además, como se indicó más arriba, cuando se trata de corrientes de tráfico ilícito que atraviesan distancias considerables es difícil determinar el lugar de salida real a menos que los migrantes informen al respecto.

c) Nacionalidad de los migrantes objeto de tráfico ilícito

El tráfico ilícito de migrantes es un hecho particular en algunos procesos migratorios. Por consiguiente, es probable que la nacionalidad de los migrantes objeto de tráfico ilícito tienda a ser la misma que la de las personas que en general desean migrar y, entre éstas, más precisamente las personas para quienes la migración regular resulta más difícil. Dicho esto, cuando los grupos de la delincuencia organizada que sacan provecho del tráfico ilícito de migrantes centran sus actividades en ciertos países o lugares de salida, el porcentaje de personas de una determinada nacionalidad que migra con la ayuda de traficantes puede resultar desproporcionadamente alto. Por tanto, la identificación de la nacionalidad de los migrantes objeto de tráfico ilícito es importante para hacerse una idea general del fenómeno. Por otra parte, no basta simplemente con determinar la nacionalidad oficial del migrante. Es necesario considerar asimismo los antecedentes étnicos y lingüísticos de los migrantes objeto de tráfico ilícito. Esta información puede obtenerse de los datos oficiales sobre el perfil de los migrantes aprehendidos. No obstante, es necesario tener presente que los migrantes pueden declarar nacionalidades falsas a fin de facilitar su acceso al derecho de asilo. Esos datos pueden ajustarse recurriendo a los conocimientos especializados del personal aduanero u otros profesionales.

d) Destino final de los migrantes objeto de tráfico ilícito

El destino final de un migrante objeto de tráfico ilícito puede definirse como el país donde concluye el proceso migratorio. Como ocurre con la nacionalidad de los migrantes objeto de tráfico ilícito, el modo de operación de los traficantes vinculados a la delincuencia organizada frente a un “mercado” migratorio sugiere que los lugares de destino finales comunes sean probablemente similares a los de los migrantes en general. En este caso tampoco es fácil derivar un indicador pertinente. Los migrantes pueden estar en continuo movimiento durante su experiencia migratoria y es posible que su lugar de destino previsto inicialmente cambie con el tiempo. Una vez más, una herramienta para la elaboración de ese indicador podría consistir en interrogar a los migrantes o los migrantes potenciales sobre sus motivaciones para migrar.

Los cuatro indicadores presentados más arriba podrían evaluarse periódicamente y luego combinarse a fin de lograr una representación clara del fenómeno del tráfico ilícito a efectos de comparación. Una ventaja de realizar mediciones de cuatro indicadores es que el análisis del fenómeno puede adaptarse a distintas perspectivas según el objetivo final del estudio. Por ejemplo, desde el punto de vista del país de destino, sería interesante determinar la principal nacionalidad de los migrantes objeto de tráfico ilícito, así como el principal lugar de salida. En cambio, desde el punto de vista del país de salida, la información más pertinente podría ser el lugar de llegada y el destino final. De este modo, los “indicadores fronterizos múltiples” podrían utilizarse como una especie de “prisma” a través del cual pueden abordarse distintas perspectivas según sea necesario.

Conclusiones

Se propone el criterio basado en la utilización de indicadores fronterizos múltiples como un enfoque eficaz para medir la magnitud del tráfico ilícito de migrantes. Si se utilizan solo uno o dos de los cuatro elementos antes mencionados se corre el riesgo de obtener una imagen incompleta del fenómeno del tráfico ilícito y se dejan sin resolver muchas cuestiones de política e investigación. Por ejemplo, si se indica únicamente el principal lugar de entrada cabría preguntar cómo han de abordarse las políticas de prevención. De modo similar, si solo se dispone de datos sobre las principales nacionalidades y lugares de destino de los migrantes objeto de tráfico ilícito quedarían sin respuesta interrogantes sobre los controles fronterizos. En cambio, para proporcionar una visión completa y equilibrada del fenómeno del tráfico ilícito se requiere un sistema basado en la cuantificación de cada uno de los cuatro factores: lugar de llegada, lugar de salida, nacionalidad y destino final.

Referencias

1. Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2241, núm. 39574.
2. Peter Futo y Michael Jandl, eds., *2006 Year Book on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Central and Eastern Europe* (Viena, Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias, 2007).
3. Frank Laczko and David Thompson, eds., *Migrant Trafficking and Human Smuggling in Europe: A Review of the Evidence with Case Studies from Hungary, Poland and Ukraine* (Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones, 2000).

4. *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.10.IV.6).

INVESTIGACIONES SOBRE LA TRATA DE PERSONAS: LAGUNAS Y LIMITACIONES DE LOS DATOS EN LOS ÁMBITOS DEL DELITO Y LA JUSTICIA PENAL

Michael Jandl*

Introducción

En el último decenio, tras la aprobación por las Naciones Unidas, en 2000, del 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 [1], la toma de conciencia internacional sobre el delito de trata de seres humanos ha aumentado considerablemente. Ello se refleja asimismo en el gran número de informes, documentos y estudios de investigación publicados sobre el tema [2]. Si bien muchos de esos informes proporcionan valiosos enfoques cualitativos sobre las tendencias de la trata, las investigaciones también deben basarse en datos empíricos, pues sigue habiendo una falta de información o comprensión cuantitativas sobre el alcance y la evolución del delito de trata de seres humanos en todo el mundo. En muchos países y regiones del mundo, incluso los datos básicos procedentes del sistema de justicia penal sobre los delitos relacionados con la trata de personas no son de dominio público, lo que hace que la compilación de estadísticas exactas sobre la trata sea difícil y poco fiable en cualquier nivel. A falta de series estadísticas cronológicas sistemáticas y fiables, ni siquiera se sabe con cierto grado de precisión si el número de casos de trata declarados está en aumento o en descenso, ni por qué. La reunión de series estadísticas cronológicas fiables y completas sobre la respuesta de la justicia penal a la trata de seres humanos es, por tanto, un primer paso para una comprensión más integral del fenómeno. Y constituye asimismo, como se tratará de mostrar en el presente artículo, un desafío considerable.

Las dificultades que entrañan las investigaciones sobre la trata de seres humanos están relacionadas con la naturaleza del tema mismo. Como en muchas otras esferas de los estudios sobre la justicia penal, se considera que el análisis de la naturaleza y el alcance de la trata de personas conlleva una dificultad inherente debido a que en ella participan poblaciones que permanecen en la

*Experto en investigación, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. El presente artículo es una versión modificada del documento de antecedentes del mismo título preparado para el curso práctico sobre la cuantificación y el impacto de la trata y la respuesta a ésta, organizado en el contexto del Foro de Viena para combatir la trata de personas, celebrado del 13 al 15 de febrero de 2008.

sombra. La trata de personas es una actividad delictiva clandestina y, por consiguiente, el número de víctimas que atrae la atención del público en general no es sino un subgrupo de la población total de víctimas de la trata. Esta es la razón por la cual se alienta a cuantificar o calcular el “número en la sombra” de las estadísticas sobre la trata (véase también el primer artículo incluido en el presente volumen). Si bien existen diversas metodologías para calcular el número total de casos de trata, es importante señalar que la mayoría de los métodos para estimar la proporción desconocida de casos de trata de personas se basa en alguna forma de datos empíricos sobre casos conocidos o denunciados*. Lo mismo puede decirse con respecto a la detección e interpretación de las tendencias de la trata de seres humanos. Así pues, incluso para estimar la totalidad de los casos de trata de personas, es indispensable contar con información detallada y precisa sobre los casos identificados de víctimas de la trata.

Sin embargo, en las circunstancias actuales, es difícil relacionar las diversas estimaciones de la “verdadera” magnitud de la trata de seres humanos propuestas por los investigadores, los gobiernos y las organizaciones internacionales respecto de los casos confirmados de este delito en distintas partes del mundo. Al mismo tiempo, incluso las estimaciones menos fiables, una vez citadas, parecieran cobrar vida propia. Con frecuencia las estimaciones regionales o mundiales se basan en la superposición de otras estimaciones en menor escala que a su vez se han obtenido mediante métodos poco sólidos. Por ejemplo, en el marco de un proyecto de comparación de datos llevado a cabo en 2004 por la Oficina Regional de Educación para Asia y el Pacífico de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en Bangkok, se ha documentado una amplia gama de estimaciones mundiales sobre la trata de seres humanos (con una diferencia de un factor de 10) compiladas por gobiernos y organizaciones internacionales**. Es evidente que las actuales incertidumbres sobre la naturaleza y el alcance del problema hacen que la formulación de respuestas para combatir la trata en todo el mundo represente un desafío particular.

Los gobiernos nacionales y la comunidad internacional invierten actualmente cada vez más recursos en iniciativas para combatir la trata, las cuales se

*A falta de información completa sobre los casos conocidos o denunciados, algunos investigadores también han recurrido a la estimación del número de casos denunciados. Por ejemplo, la estimación del número de víctimas de la trata de personas realizada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se basa en una estimación de los casos denunciados en todo el mundo mediante la aplicación del método de captura y recaptura a los informes conocidos, la cual se extrapola a su vez multiplicándola por un factor de 10 a fin de obtener la estimación mínima mundial de trabajo forzoso (solo una parte de la cual se considera trata de seres humanos) [3].

**Véase el Proyecto de estadísticas sobre la trata de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, disponible en www.unescobkk.org/index.php?id=1022.

dividen por lo general entre los esfuerzos de prevención, enjuiciamiento y protección. Sin embargo, dado que hasta la fecha apenas se ha cuantificado el impacto de muchas iniciativas de lucha contra la trata de seres humanos, no se dispone de herramientas de seguimiento, sin las cuales tampoco existe orientación sobre la mejor forma de invertir esos recursos. Por ejemplo, se carece aún de registros de datos sobre los efectos que ha tenido la promulgación de leyes amplias contra la trata o el fortalecimiento de las capacidades de aplicación de la ley en el número de investigaciones, procesos y condenas de tratantes de seres humanos. De modo similar, existe poca información empírica que permita determinar si —y de qué forma— las campañas de información y sensibilización entre las poblaciones afectadas pueden contribuir a reducir la incidencia de la trata en determinados países o regiones.

Por tanto, lo que se requiere para la formulación de políticas adecuadas es una base de información más fidedigna para las investigaciones sobre la trata de personas. La manera más directa de generar esa base de información es centrar la atención en la plétora de casos de trata conocidos a través de las respuestas de la justicia penal a este delito. La reunión de estadísticas exactas de la justicia penal, suplementada por información sobre el marco institucional y jurídico en que se define y lleva a cabo el delito de trata de personas, así como sobre los servicios gubernamentales y no gubernamentales disponibles para las víctimas, es necesaria para comprender dónde residen las principales lagunas de información y cómo mejorar las respuestas nacionales a la trata de personas.

Actualmente, los datos estadísticos sobre la trata de personas no satisfacen los criterios básicos para el cálculo estadístico: en los planos mundial y regional sencillamente no se dispone de datos detallados, e incluso cuando éstos existen suelen ser incompletos y poco fiables. A nivel nacional, la falta de sistemas centralizados de presentación de informes y reunión de datos en muchos países impide la elaboración de estadísticas nacionales en materia de justicia penal, dado que a menudo los datos relativos a investigaciones, procesos y condenas están dispersos en distintas instituciones y organismos de la justicia penal nacionales. De modo análogo, a menudo los datos sobre las víctimas de la trata son recopilados por diversos agentes institucionales, incluidos organismos de la justicia penal, entidades de apoyo a las víctimas, organizaciones no gubernamentales (ONG) u organizaciones internacionales. Por otra parte, en el plano internacional, las diferencias institucionales entre los sistemas de justicia penal y las definiciones jurídicas de los delitos que constituyen trata de personas presentan problemas especiales para la comparabilidad de los datos. Estas cuestiones serán objeto de un análisis más a fondo en otras partes del presente artículo.

En las secciones que figuran a continuación se examinarán las principales limitaciones de los datos relativos a la trata de seres humanos y se enumerarán algunas lagunas existentes en materia de datos. Esa visión general se basará tanto en los resultados pertinentes de la documentación sobre el tema como en las conclusiones a que se llegó durante la ejecución de un importante proyecto de investigación sobre la trata de personas realizado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el cual se describirá más adelante.

Cuestiones generales relativas a los datos sobre la trata de personas

Carencia de legislación

Muchos países siguen careciendo de legislación específica para castigar el delito de trata de personas en sus diversas formas. Los intentos anteriores de definir el delito de trata de personas en el derecho internacional se centraron únicamente en la prostitución o la explotación sexual de la mujer, lo que aún se refleja en los códigos penales de varios países de África, Asia y América Latina. Por ejemplo, en 1921 se aprobó en Ginebra el Convenio internacional para la represión de la trata de mujeres y niños. Ese Convenio fue seguido, en 1949, del Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena [4]. En total, 82 países han pasado a ser partes en el Convenio de 1949*. Sin embargo, solo desde que se aprobó el Protocolo para prevenir, suprimir y castigar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en noviembre de 2000, se ha reconocido una definición universal del delito de trata de personas, la cual se utiliza y aplica cada vez más en la legislación nacional. El Protocolo entró en vigor el 25 de diciembre de 2003 y para noviembre de 2010 (10 años tras su aprobación) contaba con 117 signatarios y 142 partes**.

Mientras que los Estados que son parte en el Protocolo relativo a la trata de personas tienen la obligación de tipificar como delito en su derecho interno toda conducta relacionada con la trata de personas, tal como se define en el Protocolo, muchos Estados, especialmente en África y Asia, aún no son parte en el Protocolo. Una vez que los Estados se han adherido al Protocolo, suelen

*Véase http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VII-11-a&chapter=7&lang=en.

**Véase la lista actualizada de los signatarios y las ratificaciones en: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en.

pasar algunos años entre la firma y ratificación y la adopción de leyes pertinentes contra la trata. En consecuencia, sigue habiendo muchos Estados que aún no disponen de legislación específica para combatir la trata de personas*.

Podría decirse que la falta de legislación específica contra la trata de personas es el obstáculo más grave a que se enfrenta la lucha contra ese delito. Si no se cuenta con dicha legislación es sumamente difícil castigar la trata y llevar a los traficantes ante la justicia. Sin embargo, incluso cuando en el derecho interno existen disposiciones contra la trata de personas, a menudo éstas no abarcan sino ciertos aspectos del delito de trata de personas tal como lo define el Protocolo. Por ejemplo, es posible que la legislación aún esté basada en concepciones más antiguas sobre la trata de mujeres y niños (como, por ejemplo, en el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, mencionado anteriormente) y por lo tanto se limite a equiparar la trata de seres humanos con la explotación en la industria del sexo, haciendo caso omiso de la explotación en el mercado de trabajo [5]. Cuando esto sucede, las actividades destinadas a combatir la trata de seres humanos se centran entonces en las mujeres forzadas a prostituirse, mientras que la trata de hombres (por ejemplo, con fines de explotación en el mercado de trabajo) puede abordarse en el contexto de las leyes laborales vigentes.

En resumen, la comprensión de los datos relativos a la trata de seres humanos depende, en primer lugar, de los instrumentos jurídicos de base que definen y tipifican ese delito, así como del enfoque que se adopte con respecto a los esfuerzos de aplicación de la ley destinados a dar efecto a esas leyes**.

Insuficiente proporción de denuncias

Como se señaló anteriormente, las estadísticas relativas al número de enjuiciamientos, detenciones, condenas o víctimas detectadas son, por fuerza, solo una parte de la totalidad real de casos de trata de personas que se señalan a la atención de las autoridades. Esto se debe a una serie de razones, pero generalmente se reconoce que las víctimas de la trata suelen estar en una situación muy vulnerable, por lo que no están dispuestas a denunciar el hecho a la policía u otras autoridades o en condiciones de hacerlo. No se sabe qué proporción de los casos de trata son detectados por las autoridades encargadas de aplicar la ley y posteriormente reflejados en las estadísticas, pero hay

*Al mismo tiempo, hay Estados que, sin ser parte en el Protocolo, cuentan con legislación contra la trata, aunque la definición de los delitos de trata no siempre esté en consonancia con la que figura en el artículo 3 del Protocolo.

**Por ejemplo, las leyes que definen la trata de seres humanos como trata con fines de explotación sexual solo darán lugar a datos estadísticos que muestran que las víctimas de la trata son víctimas de la trata con fines sexuales únicamente.

razones de peso para suponer que por lo general esos casos son una minoría*. No obstante, se observa que mientras más recursos y esfuerzos se invierten en la investigación y detección de esta clase particular de delito, mayor es la proporción de casos de trata detectados. Dado que el grado de sensibilización sobre la trata y la cantidad de recursos desplegados en actividades para combatirla varían considerablemente entre los países y regiones del mundo, cabe asimismo suponer que la proporción real de casos detectados también refleja una gran variación.

Por consiguiente, podemos concluir que, en cualquier situación de trata de personas, mientras mayor sea la sensibilización sobre el tema entre la policía, los jueces y los fiscales, mientras más personal y recursos se dediquen a combatirla y mientras más coherente sea la respuesta de la justicia penal a ese desafío, mayor también será la proporción de casos reales detectados. Esto debería ser el caso no solo en las comparaciones entre países, sino también a lo largo del tiempo. En muchos países se observa frecuentemente que tras la creación y aplicación de una estrategia nacional coherente de lucha contra la trata —a menudo formulada y promulgada en el marco de un plan nacional de acción específico para combatir la trata— hay un marcado aumento de las medidas de justicia penal contra los tratantes de seres humanos**.

El número de casos de trata comunicados en cualquier lugar y fecha refleja, en igual o mayor medida, tanto los esfuerzos colectivos de lucha contra la trata como el problema de fondo mismo. Esto hace prácticamente imposible efectuar comparaciones entre los países y además complica la interpretación de las tendencias temporales en cualquier país: un número creciente de casos de trata de personas detectados (con, por ejemplo, identificación de víctimas, tratantes, condenas) puede reflejar o bien un aumento de la actividad total de trata de personas, o bien un aumento de la funcionalidad y del coeficiente de éxito de los esfuerzos de aplicación de la ley.

En años recientes ha aumentado enormemente el grado de atención prestada a la trata de seres humanos en todo el mundo, lo cual a su vez se ha traducido en una mayor coherencia de las respuestas de política y un aumento considerable del volumen de recursos destinados a la lucha contra la trata de seres humanos. Un indicador directo de esta tendencia es el creciente número de Estados que en años recientes han firmado y ratificado el Protocolo para

*Por ejemplo, el Relator Nacional sobre la Trata de Seres Humanos de los Países Bajos ha sugerido que en los Países Bajos tal vez se detecta el 5% de los casos de trata de seres humanos [6, 7].

**Por ejemplo, tras la puesta en marcha del Plan de acción para combatir la trata de mujeres y niños en Noruega en 2003, se asignó un mayor volumen de recursos sobre el terreno en el marco de una política y respuesta operacional coherentes. Gracias a ello, el número de casos de trata de seres humanos detectados aumentó de unos pocos a 42 casos en los primeros 10 meses de 2004 [8].

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 muchos casos, ello ha ido acompañado rápidamente de la elaboración y aprobación de planes de acción nacionales contra la trata de personas, que a menudo han contribuido a la formulación y aplicación de un conjunto de medidas coordinadas contra la trata de personas por parte de un gran número de entidades a nivel nacional.

Limitaciones relacionadas con los datos sobre la trata de personas procedentes del sistema de justicia penal

Datos no comparables

Dado que por lo general la ratificación del Protocolo relativo a la trata de personas por un Estado va seguida de la adopción de leyes y planes de acción nacionales pertinentes dentro de un plazo de años, más que de meses, la aplicación de legislación nacional de lucha contra la trata en consonancia con el Protocolo suele ser un proceso sumamente largo. Por tanto, muchos Estados (la mayoría de los que todavía no han ratificado el Protocolo y muchos que sí lo han hecho) aún aplican definiciones diferentes del acto, los medios y los fines de la trata. Por ejemplo, muchas leyes nacionales no incluyen la trata interna en su definición de trata de personas, sino que se refieren únicamente a la trata transnacional, en tanto que el Protocolo y otros instrumentos nacionales y regionales de derechos humanos (como el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de personas, de 2005) también abarcan la trata en el plano interno.

En muchos otros países, la trata de personas a nivel interno, incluso si está abarcada por la legislación nacional pertinente, recibe menos atención por parte de las autoridades de aplicación de la ley que la trata transnacional. Una razón de esa mayor atención prestada a esta última en comparación con la trata interna es la participación más intensa de las organizaciones internacionales en las actividades de lucha contra la trata y de los servicios de apoyo a las víctimas en los casos de trata transfronteriza, la cual se relaciona claramente con los mandatos (internacionales) específicos de esos proveedores de servicios.

Otro problema se debe a las diferencias en torno a la edad legal de los menores. No todos los países aplican la definición de niño como todo menor de

18 años, tal como prevé el Protocolo, sino otras definiciones distintas, incluso en las leyes nacionales de protección de la familia y del niño. Esas diferencias son especialmente significativas cuando se trata de definir y cuantificar la trata de niños con fines de explotación sexual o de extirpación de órganos, o cuando se intenta decidir si el reclutamiento o la utilización de niños en conflictos armados cabe dentro de la definición de trata de niños. Tal como lo define el Protocolo, el delito de trata de niños no requiere la utilización de medios delictivos como la coerción o el engaño, dado que, en el caso de niños, la existencia de consentimiento por parte de la víctima no es pertinente. El problema de la trata de niños y de niños soldados ha sido objeto de particular atención en el África occidental y central. En muchos países de esa región existen leyes de protección del niño que pueden aplicarse incluso si no son específicamente leyes de lucha contra la trata. Sin embargo, en algunos países donde no se dispone de leyes más generales de lucha contra la trata, la legislación nacional conexas solo tiene en cuenta a los niños menores de 18 años.

Existen también considerables diferencias entre las diversas leyes de lucha contra la trata en lo que respecta a los fines de la explotación. En principio, el Protocolo deja abierta la cuestión de los fines de la explotación de las víctimas de la trata, pero estipula que “esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos” (art. 3 a)). Sin embargo, como se indicó anteriormente, en muchos países, el delito específico de trata de personas abarca solo la explotación sexual y excluye la trata con fines de explotación de otra índole.

Cuando la legislación nacional abarca únicamente la trata con fines de explotación sexual, la trata con otros fines puede ser castigada con arreglo al derecho penal nacional, por ejemplo, en relación con un delito más general de “reducción de una persona a una condición análoga a la esclavitud” o delitos similares. En países cuyo derecho penal no incluye tales disposiciones, o en los que la aplicación del derecho penal ha demostrado ser muy engorrosa en la práctica*, el delito de trata con fines de trabajo forzoso se castiga también a veces recurriendo a la legislación laboral vigente y no al derecho penal. Esto significa que las penas resultantes probablemente sean diferentes de las previstas en el derecho penal (por ejemplo, podrían ser menos severas para los autores o consistir en el pago de daños y perjuicios colectivos en vez de en la privación de libertad por el mismo delito). La cuestión fundamental aquí es que, independientemente del resultado, tales casos no quedarían reflejados en

* Por ejemplo, debido a que ello entraña una mayor carga de la prueba y juicios más largos que los juicios civiles.

las estadísticas de la justicia penal sobre la trata de seres humanos, dado que los enjuiciamientos y las condenas corresponderían a distintas categorías.

Como se ha demostrado en los párrafos anteriores, no todas las formas y manifestaciones del delito definido como trata de personas en el Protocolo relativo a la trata de personas están abarcadas por las diversas leyes nacionales de lucha contra la trata y subsisten importantes lagunas legislativas a este respecto en todo el mundo. Por otra parte, muchos delitos que pueden considerarse trata de personas en el sentido en que la define el Protocolo se castigan bajo la forma de otros delitos conexos previstos en el derecho interno. Desde hace ya varios decenios, muchos Estados han identificado en sus códigos penales cierto número de delitos conexos a los que se recurre cuando hay que castigar delitos de trata de personas, aunque bajo títulos diferentes, incluidos delitos relacionados con la explotación sexual, la prostitución forzosa, el secuestro, la abducción, el turismo sexual con utilización de niños, la pornografía infantil, la corrupción de menores, el trabajo infantil y el trabajo forzoso [9].

Pese a esta amplia gama de eventuales delitos que pueden utilizarse como alternativas a un delito explícito de trata de personas, aún puede ser posible determinar el número de delitos de trata de personas tramitados bajo la forma de otros delitos si se estudian cuidadosamente las estadísticas y los registros penales nacionales. Al mismo tiempo, no podemos excluir la posibilidad de que muchos de los casos presentados de actividades relacionadas con la trata de personas no se registran (o se registran bajo categorías distintas) en las estadísticas nacionales relativas a los delitos de trata de personas.

Por último, al reunir e interpretar los datos sobre la trata de seres humanos, deberíamos tener presente asimismo que algunos países y regiones del mundo no solo carecen de legislación sobre la trata de personas, sino también de otras leyes que podrían utilizarse para castigar los delitos de trata de personas.

Falta de capacidad de reunión sistemática de datos sobre la trata de personas

En muchos de los países menos adelantados del mundo, que a menudo, aunque no exclusivamente, son mencionados como países de origen de las víctimas de la trata de seres humanos, la capacidad de reunión y análisis de datos suele ser insuficiente debido a una falta de recursos, de coordinación o de personal de aplicación de la ley debidamente capacitado. En muchos países, los agentes de policía, los jueces y los fiscales desearían disponer de mejores datos en materia de justicia penal a fin de supervisar los esfuerzos generales

de lucha contra la trata en sus países, pero se enfrentan a graves limitaciones de recursos y de tiempo para establecer un mecanismo apropiado de reunión de datos que permita rastrear la información sobre las actividades de la trata y las respuestas a éstas de forma sistemática y sostenida. Dado que no existe una metodología normalizada para realizar esa reunión de datos, los datos sobre la trata de personas a menudo se reúnen de forma puntual y reflejan distintas definiciones, fuentes de datos, zonas geográficas y políticas, o diversos períodos de cobertura. Esto también se refleja en la calidad y coherencia de los datos: a veces las cifras relativas a un determinado año pueden acusar modificaciones considerables en años posteriores por el solo hecho de haber sido reunidas de forma diferente o, más frecuentemente, debido a la evolución ulterior de la legislación de lucha contra la trata y las definiciones utilizadas.

Esa falta de capacidad de reunión de datos es un problema generalizado, incluso en países que recientemente han promulgado legislación para combatir la trata y multiplicado los esfuerzos para crear una base de datos estadística central. Por ejemplo, en uno de los informes de países presentados al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se subraya que la comunidad y las entidades comprometidas con la lucha contra la trata en Armenia siguen enfrentándose al problema de la falta de estadísticas actualizadas sobre las víctimas de la trata identificadas y asistidas [10]. De modo similar, con respecto a la zona europea en general, en un informe de 2005 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se señala que en la actualidad no se dispone de estadísticas fiables y concluyentes sobre el número de víctimas de la trata en la región europea y que lamentablemente los datos disponibles no incluyen indicadores clave, como la información sobre edad, género, número de víctimas y país de origen; y se observa asimismo que sin esta información es sumamente difícil fomentar una toma de conciencia y abordar eficazmente las necesidades de protección y asistencia de las víctimas [11]. A estos ejemplos habría que agregar muchas otras situaciones similares en países de todo el mundo en que la capacidad de reunión sistemática de datos sobre la trata de personas es aún deficiente y debe reforzarse.

Carencia de una base de datos central sobre la trata de personas

En años recientes, distintas autoridades e instituciones de muchos países han comenzado a reunir “datos empíricos” sobre la trata de personas. Sin embargo, en la gran mayoría de los países no existe una coordinación central de las actividades de reunión de datos que pueda proporcionar directrices, definiciones y formatos comunes para la reunión de datos. Incluso en países en que se reúne una gran cantidad de datos sobre la trata de seres humanos, los datos

suelen quedar dispersos y no se dispone de una base de datos que permita congregar la información estadística. Por tanto, los datos relativos a investigaciones, procesos y condenas procedentes del sistema de justicia penal generalmente están dispersos entre varias autoridades e instituciones regionales y subregionales. De modo similar, los datos sobre las víctimas de la trata a menudo se reúnen en instituciones diversas, como los organismos de la justicia penal, las entidades de apoyo a las víctimas, las ONG y las organizaciones internacionales.

La falta generalizada de una base de datos central se debe principalmente al hecho de que las competencias y los mandatos están dispersos entre distintos organismos nacionales. Al mismo tiempo, la reunión de datos al interior de los organismos públicos se realiza de forma rutinaria para atender a las propias necesidades administrativas de esos organismos y no con fines estadísticos más generales. Cuando las competencias para tratar las diversas clases de delitos de trata (por ejemplo, trata de niños o explotación sexual) están divididas entre diversos agentes (por ejemplo, distintos organismos de aplicación de la ley en los planos federal y estatal), la reunión de datos resultante será fragmentaria y dispersa a menos que se haga un esfuerzo deliberado por reunir todos los datos en un lugar central.

Aunque sigue siendo la excepción y no la regla, un número creciente de Estados ha reaccionado ante la necesidad de contar con datos centralizados sobre la trata de personas estableciendo centros de coordinación encargados de la reunión de datos y del mantenimiento de una base de datos central*. En el último decenio se han establecido varios mecanismos de esa índole que pueden ser modelos de prácticas óptimas: el Relator Nacional sobre la Trata de Seres Humanos de los Países Bajos y la Oficina Federal de Policía Criminal de Alemania están reuniendo y publicando estadísticas anuales detalladas sobre los delitos relacionados con la trata de personas. Los informes centran la atención en los casos de trata de seres humanos detectados, la información de inteligencia criminal, los grupos delictivos, los perfiles de las víctimas y las recomendaciones resultantes para los encargados de aplicar la ley y formular las políticas [12, 13]. Nigeria ha establecido el Organismo nacional para la prohibición de la trata de personas y otras cuestiones conexas, el cual también dispone de una base de datos central sobre la trata de personas. El Perú cuenta con una base de datos central que, desde fines de 2005, proporciona un registro centralizado de las estadísticas procedentes del sistema de justicia penal sobre la trata de seres humanos. Otros países han nombrado relatores

*Por ejemplo, en una resolución del Parlamento Europeo sobre las estrategias para prevenir la trata de mujeres y niños vulnerables a la explotación sexual se insta a los Estados miembros a que nombren relatores nacionales sobre las actividades de lucha contra la trata de seres humanos y se subraya la importancia de reunir datos desglosados por sexo y susceptibles de comparación.

nacionales encargados de reunir, intercambiar y procesar la información relativa a la trata de seres humanos. Muchos más países de todo el mundo ya han establecido, o están en vías de establecer, coordinadores nacionales, mesas redondas o equipos de tareas interinstitucionales para las actividades relacionadas con la trata, los cuales también reúnen y difunden datos sobre la trata de personas.

Otras limitaciones de las estadísticas del sistema de justicia penal sobre la trata de personas

Como observación general, independientemente de que un caso específico se considere un caso de trata de personas en los términos previstos por el Protocolo (y por tanto se refleje en las estadísticas), depende de la naturaleza del acto delictivo cometido. Como mínimo, esto supone una combinación de los tres elementos constitutivos de la definición enunciada en el Protocolo: actos, medios y fines de la explotación (salvo cuando se trate de niños, caso en que los medios no son pertinentes). Es evidente, a la luz de esta definición, que no todos los casos de, por ejemplo, trabajo en condiciones de esclavitud o explotación sexual son casos de trata de seres humanos. Por tanto, en el contexto de las actuaciones judiciales, así como en la elaboración y compilación de datos, debe decidirse si un caso de explotación detectado ha de clasificarse o no como un caso de trata de seres humanos. Las clasificaciones *a priori* deberán ser revisadas en el curso de las investigaciones y actuaciones. Una particularidad de la trata de seres humanos puede ser que a menudo son las víctimas, y no los tratantes, quienes son acusadas y detenidas por diversos delitos (por ejemplo, residencia ilegal, trabajo ilegal, proxenetismo) y que se requieren considerables esfuerzos de investigación para desvelar los vínculos de explotación entre el tratante y la víctima.

Además, un problema común que se plantea al compilar datos comparables de la justicia penal es que rara vez los datos están normalizados debido a las numerosas diferencias existentes entre las tradiciones jurídicas y entre las estructuras institucionales de los sistemas nacionales de justicia penal. Para tener en cuenta esas diferencias, la UNODC, en su periódico Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal* en distintas partes del mundo, utiliza categorías compuestas que contienen conceptos similares de aplicación de la ley en un solo

* Actualmente la UNODC realiza el Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal con carácter anual. Disponible en www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/United-Nations-Surveys-on-Crime-Trends-and-the-Operations-of-Criminal-Justice-Systems.html.

indicador estadístico, como “el número de personas que entraron formalmente en contacto con la policía y/o el sistema de justicia penal”. Así pues, este indicador abarca a las personas sospechosas, investigadas o detenidas por delitos de trata de personas. Solo una minoría de países está en condiciones de proporcionar otros desgloses de estas tres subcategorías.

Al utilizar una definición igualmente amplia del “número de personas contra las cuales se inicia un proceso por delitos de trata de personas”, el Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal demuestra que si bien varios países son capaces de proporcionar esos datos, la disponibilidad de éstos varía notablemente de una región a otra.

Es también un hecho notable, con respecto a la disponibilidad de los datos sobre condenas por delitos de trata de personas, que cuando esos datos están disponibles, su número es muy limitado en comparación con el número de investigaciones y juicios. Por una parte, esto se relaciona con las consabidas dificultades para condenar a los tratantes de seres humanos sobre la base de las pruebas disponibles (por ejemplo, cuando las víctimas de la trata no pueden prestar declaración contra los autores porque han sido devueltas a sus países de origen). Así pues, los datos sobre un número relativamente pequeño de condenas también proporcionan un indicador importante que puede tener consecuencias directas para las políticas*. Por otra parte, el número muy limitado de condenas puede indicar asimismo la debilidad de la legislación o de los esfuerzos de represión existentes, lo que puede dar lugar a que los delitos de trata se castiguen bajo la forma de otros delitos conexos, como explotación sexual, agresión o incluso delitos de inmigración. De hecho, esta es frecuentemente la única opción disponible para castigar a los traficantes de personas a falta de legislación contra la trata, aunque es posible que ello también ocurra a menudo en países que cuentan con amplia legislación a este respecto si en los tribunales resulta más fácil probar esos delitos conexos. Lo importante aquí es constatar que cuando esas condenas se realizan y registran como emanadas de un delito distinto podría subestimarse (en una medida desconocida) el número real de condenas de tratantes de personas. Además, existe la posibilidad real de que algún oficial público corrupto decida deliberadamente

*Varios países han establecido permisos de residencia temporal para las víctimas de la trata de seres humanos que cooperen con los organismos de aplicación de la ley. Por ejemplo, conforme a la legislación de los Estados Unidos, las víctimas de la trata que estén dispuestas a ayudar a los fiscales pueden obtener el llamado visado-T, que les permite permanecer en el país hasta un máximo de tres años. El Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos del Consejo de Europa prevé un período obligatorio de recuperación y reflexión de 30 días como mínimo para las víctimas indocumentadas y muchos Estados europeos han creado visados temporales por un período de reflexión de seis meses ([14, pág. 48).

presentar un caso de trata de seres humanos ante los tribunales como un delito menos grave a cambio de beneficios financieros*.

Por último, cabe tomar nota de otra cuestión derivada de la complejidad inherente a la tramitación de los casos de trata de seres humanos por la justicia, a saber, la larga duración del proceso. Es muy común que esos juicios duren hasta dos años —y en muchas ocasiones bastante más—, y en ese caso los datos sobre el número de condenas en un determinado año reflejan juicios que comenzaron varios años antes. En vista del creciente número de enjuiciamientos realizados en muchos países durante el último decenio, es probable que el número de condenas también aumente, aunque con un retraso considerable.

Limitaciones relacionadas con los datos sobre las víctimas de la trata de personas

Omisión de presentar una denuncia a las autoridades

Como se señaló anteriormente, hay muchos motivos para que las víctimas de la trata de personas no puedan o quieran presentar una denuncia a la policía o solicitar asistencia a terceros. El temor a las consecuencias de entrar en contacto con la policía y una percepción de que es muy poco probable obtener reparación de la justicia si se colabora con las autoridades encargadas de aplicar la ley son dos de las razones más importantes para no hacer la denuncia. Este puede ser el caso incluso cuando las víctimas de la trata entran en contacto directo con la policía, por ejemplo durante operativos policiales en lugares de trabajo o prostíbulos. Sin embargo, existen varios mecanismos de apoyo que pueden contribuir a incentivar a las víctimas de la trata a denunciar su caso a la policía. Un importante mecanismo de apoyo es el que brindan las organizaciones que prestan servicios como alojamiento temporal y programas de apoyo a la reinserción a las víctimas de la trata**. Muchos Estados proporcionan otros mecanismos, como programas de protección de los testigos y permisos de residencia temporal para las víctimas de la trata. No obstante, es evidente asimismo que no todos los Estados proporcionan a las víctimas de la trata esa clase de programas de protección o cualesquiera otros

*Sobre la relación entre la corrupción y la trata de personas, véase Richards [15]. La cuestión principal en este caso es que, cuando existe un nivel considerable de corrupción, los incentivos para obtener datos exactos y completos del sistema de justicia penal sobre la trata de personas se reducen rápidamente.

**En 2002 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recomendó que la protección y la asistencia no estuvieran subordinadas a que las víctimas de la trata de personas puedan o quieran cooperar en un procedimiento judicial.

servicios (debido en parte también a la falta de legislación), por lo que cabe suponer que los alicientes para que las víctimas de la trata presenten denuncias a la policía varían considerablemente de un país a otro. Cabe prever asimismo que esta situación también se refleje en los datos sobre la trata de personas, pues en los países que ofrecen programas de protección más amplios habrá, a la larga, una mayor proporción de víctimas dispuestas a presentar denuncias a la policía que en los países que ofrecen servicios más limitados y menos protección.

Diferentes criterios para el registro de las víctimas de la trata

Más allá del problema general de obtener información sobre el número efectivo de víctimas de la trata, hay otras cuestiones que requieren consideración cuando se analizan e interpretan los datos relativos a las víctimas de la trata detectadas. Lo primero que cabe preguntarse es quién identifica a la víctima y cuáles son los criterios para identificar a alguien como víctima. Las respuestas varían de un país a otro, pero por lo general se menciona a la policía y a las autoridades oficiales de aplicación de la ley del país. Sin embargo, también hay casos en que la policía no tiene mucha o ninguna base jurídica para identificar a las víctimas de la trata. De ser así, los únicos datos disponibles son probablemente los que puedan facilitar las organizaciones que prestan servicios a las víctimas de la trata de personas según sus propios criterios. Es por ello que los datos sobre las víctimas de la trata de seres humanos procedentes de esos proveedores de servicios pueden proporcionar indicadores valiosos sobre las respuestas que se dan a nivel nacional al problema de la trata de seres humanos.

No obstante, cabe tener presente que el mandato primordial de esos proveedores de servicios es ayudar a las víctimas en situación difícil y no reunir datos normalizados. Así pues, dado que esas organizaciones reúnen y compilan datos para sus propios fines y sobre la base de definiciones y criterios propios, es importante hacer una clara distinción entre esos datos y los datos procedentes de las autoridades de aplicación de la ley, los cuales por lo general tienen que ajustarse a ciertos criterios y procedimientos jurídicos para la identificación y tramitación de los casos de trata de seres humanos. Un ejemplo, tomado nuevamente de uno de los documentos de evaluación de países de la UNODC, ilustra las dificultades citadas: “Actualmente no existen criterios comunes para la reunión de datos sobre las víctimas de la trata en Moldova ... Las organizaciones siguen reuniendo información mediante diferentes metodologías propias. No todos los proveedores de servicios distinguen claramente a las víctimas potenciales de las reales o entre los distintos tipos de explotación” [17]. Además, los datos proporcionados por los

proveedores de servicios a las víctimas de la trata están descentralizados, son más difíciles de reunir y menos normalizados y pueden incluso mantenerse deliberadamente secretos a fin de proteger a las víctimas rescatadas.

Si se consideran más detenidamente ahora los datos oficiales y los criterios para identificar (y, por tanto, cuantificar) a las víctimas de la trata, saltan a la vista diferencias importantes entre los países. En algunos países, la mayoría de las personas que se identifican como víctimas de la trata serán contadas inicialmente en las estadísticas mientras se realizan otras investigaciones a fin de determinar de qué forma se procederá en un determinado caso. En otros países, solo las personas que han sido preseleccionadas por la policía como víctimas potenciales de la trata serán registradas e identificadas como tales. En otro grupo de países, los órganos oficiales registrarán solo el número de víctimas de la trata oficialmente “certificadas” ([18], págs. 16 y ss.). Algunos otros países aplican criterios aun más estrictos para contar a las víctimas de la trata, según los cuales incluso las víctimas que han sido identificadas son registradas por los órganos oficiales (policía, fiscalía, etc.) únicamente si están dispuestas a presentar cargos y/o prestar declaración contra los tratantes.

Desde luego, es cierto que en muchos países los datos oficiales sobre las víctimas de la trata de personas proporcionados por los órganos gubernamentales (como la policía federal, los coordinadores nacionales de la lucha contra la trata, los ministerios de justicia, etc.) son similares a los datos obtenidos de los proveedores de servicios. Esto es especialmente probable cuando los organismos encargados de aplicar la ley y las ONG cooperan estrechamente en la prestación de asistencia a las víctimas de la trata de seres humanos. A fin de realzar esta cooperación, varios países han instituido recientemente los llamados mecanismos nacionales de remisión para la asistencia a las víctimas, mediante los cuales las víctimas identificadas por la policía son remitidas a ONG que les proporcionan alojamiento temporal y asistencia. En otros países en que no se han establecido formalmente tales mecanismos, las víctimas suelen ser remitidas de modo informal a los proveedores de servicios como procedimiento de rutina.

Por último, es necesario abordar un problema potencialmente grave relacionado con el seguimiento y la compilación de los datos sobre las víctimas de la trata de seres humanos cuando éstos se refieren a distintos países: el problema estadístico de la doble cuantificación, en particular respecto de las víctimas que son devueltas por los países de destino a sus países de origen (ya sea oficialmente por conducto de los programas de apoyo a las víctimas, o de algún otro modo). En este caso, es posible que se contabilice a las víctimas tanto en los datos que registra el país de destino como en los de sus respectivos países de origen, donde son acogidas y a menudo se les presta otras clases de apoyo.

Reunión de datos en la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

A fin de mitigar la escasez de datos sobre las respuestas mundiales para combatir la trata de seres humanos, en 2007 se estableció un proyecto de investigación especial dentro de la Subdivisión de Análisis de Políticas e Investigación de la UNODC con el objetivo de reunir sistemáticamente datos oficiales sobre la trata de personas y sus víctimas en el ámbito del delito y la justicia penal. La investigación generó conocimientos sobre las respuestas nacionales frente a la trata de seres humanos a nivel mundial, primeramente mediante la elaboración de metodologías para una mejor reunión de datos y, en un segundo momento, mediante la reunión y presentación de datos e información primarios sobre la trata de seres humanos.

Ese esfuerzo de reunión de datos se centró en los datos relativos a tres esferas:

- a) El marco institucional: existencia de legislación sobre la trata de seres humanos, identificación y cuantificación del personal nacional de aplicación de la ley encargado de combatir dicha trata, planes de acción nacionales, programas de apoyo a las víctimas;
- b) La respuesta de la justicia penal: investigaciones, detenciones, procesos, condenas y sentencias en relación con el delito de trata de personas;
- c) Los servicios prestados a las víctimas de la trata de personas: mecanismos de remisión, identificación de víctimas, formas de explotación, víctimas que han recibido alojamiento temporal proporcionado por las autoridades y las ONG, número de instalaciones de acogida y de camas disponibles para las víctimas de la trata.

A fin de hacer frente al desafío de reunir y compilar lo más completamente posible estos datos a nivel mundial, la información fue reunida de forma dinámica por investigadores que actuaron como encargados de la coordinación regional en las distintas oficinas sobre el terreno de la UNODC en todo el mundo. Los investigadores se seleccionaron sobre la base de sus conocimientos especializados en materia de trata de seres humanos y recibieron capacitación en la aplicación de una metodología uniforme de reunión de datos. Su papel consistió principalmente en solicitar a las diversas autoridades nacionales activas en la lucha contra la trata de personas que proporcionaran la información deseada y en reunir información de otras fuentes (ONG, organizaciones internacionales), cuando ello fuera necesario.

Al término de las actividades, el proyecto de investigación permitió reunir datos de 155 países y territorios, así como poner de relieve las principales

lagunas de información subsistentes. Este esfuerzo tuvo como resultado la publicación del primer Informe Mundial sobre la Trata de Personas, que proporciona a la comunidad internacional un panorama mundial de la información existente sobre la trata basado en datos oficiales [19]. Tras el lanzamiento del primer Informe Mundial, la UNODC recibió el mandato de publicar dicho informe cada dos años y tiene previsto publicar el segundo Informe Mundial en 2012.

Conclusión

En el presente artículo se han esbozado algunos de los principales problemas para compilar e interpretar las estadísticas de la justicia penal relativas a la trata de seres humanos, en particular: una carencia total o parcial de legislación; diferencias entre las definiciones legales de trata de personas existentes; una grave insuficiencia de denuncias debida a las dificultades para identificar correctamente el delito; la deficiente capacidad de reunión de datos y una falta generalizada de bases de datos centrales sobre este delito. Habida cuenta de todas estas limitaciones, no sorprende que resulte difícil proporcionar datos oficiales fiables sobre las actividades de aplicación de la ley contra la trata de seres humanos. De modo similar, existen considerables problemas para obtener y compilar datos razonablemente completos, comparables y exactos sobre las víctimas de la trata detectadas. Al consabido problema que supone el hecho de no denunciar el delito a las autoridades se suma la aplicación de criterios diferentes para el registro, la certificación o, en general, el reconocimiento de las víctimas de la trata de personas, lo que menoscaba considerablemente la posibilidad de comparar los datos entre los distintos países. El *Informe Mundial sobre la Trata de Personas*, publicado periódicamente por la UNODC y especialmente creado con el fin de facilitar la reunión y disseminación sistemáticas de datos oficiales sobre la trata de personas y sus víctimas en el ámbito del delito y la justicia penal en todo el mundo, constituye un primer intento de abordar los problemas de datos señalados en el presente artículo y de contribuir al logro de una mejor reunión de datos sobre esta cuestión en todas partes del mundo.

Referencias

1. Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2237, núm. 39574.
2. Frank Laczko and Elzbieta Gozdziaik, eds., *Data and Research on Human Trafficking: A Global Survey — Offprint of the Special Issue of International Migration Vol. 43 (1/2) 2005* (Geneva, International Organization for Migration, 2005).
3. Patrick Belser, Michaëlle de Cock and Farhad Mehran, *ILO Minimum Estimate of Forced Labour in the World* (Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones, 2005).
4. Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 96, núm. 1342.
5. Alexis Aronowitz, “Expert brief data on trafficking in women”, documento preparado para la División para el Adelanto de la Mujer, 2005.
6. Anna G. Korvinus y otros, *Trafficking in Human Beings: Third Report of the Dutch National Rapporteur* (La Haya, Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2005).
7. Anna G. Korvinus y otros, *Trafficking in Human Beings: Fourth Report of the Dutch National Rapporteur* (La Haya, Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2005).
8. Guri Tyldum and Anette Brunovskis, “Describing the unobserved: methodological challenges in empirical studies on human trafficking”, in *Data and Research on Human Trafficking: A Global Survey—Offprint of the Special Issue of International Migration Vol. 43 (1/2) 2005*, Frank Laczko and Elzbieta Gozdziaik, eds. (Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones, 2005), págs. 17 a 34.
9. N. Qaba, “Prosecuting trafficking without trafficking laws”, paper presented at the seminar entitled “Trafficking in human beings: national and international perspectives”, University of the Free State, Bloemfontein, Sudáfrica, 17 de agosto de 2007.
10. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Victims of trafficking assisted in Armenia: booklet compiling data gathered by providers of victims assistance — October 2003-March 2007” (Ereván, 2007).
11. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Combating Human Trafficking: Overview of UNHCR Anti-Trafficking Activities in Europe* (2005).
12. Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Trafficking in Human Beings: Seventh Report of the Dutch National Rapporteur* (La Haya, Bureau NRM, 2009).

13. Alemania, Bundeskriminalamt, “Human trafficking: national situation report 2008”, resumen de comunicado de prensa (Wiesbaden, 2009).
14. “Selling hope and stealing dreams: trafficking in women and the exploitation of domestic workers”, in *State of the World Population 2006: A Passage to Hope: Women and International Migration* (publicación de las Naciones Unidas, núm de venta: E.06.III.H.1), págs. 43 a 55.
15. Kathy Richards, “The trafficking of migrant workers: what are the links between labour trafficking and corruption?”, *International Migration*, vol. 42, núm. 5 (2004), págs. 147 a 168.
16. Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas: informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo Económico y Social (E/2002/68/Add.1).
17. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *An Assessment of Referral Practices to Assist and Protect the Rights of Trafficked Persons in Moldova* (Chisinau, 2007).
18. Estados Unidos de América, Government Accountability Office, *Human Trafficking: Better Data, Strategy, and Reporting Needed to Enhance U.S. Antitrafficking Efforts Abroad*, GAO report GAO-06-825 (Washington, D.C., julio de 2006).
19. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Global Report on Trafficking in Persons* (2009).

INDICADORES DE LA JUSTICIA DE MENORES

Por Steven Malby*

Introducción

Se estima que el número global de niños privados de libertad como resultado de conflictos con la ley es de por lo menos un millón [1]. Aparte de esto, sin embargo, a nivel mundial se sabe muy poco, en términos de cifras exactas, sobre los niños que han cometido o han sido acusados de haber cometido delitos.

Se pueden tener pruebas fragmentarias o anecdóticas de la detención de un gran número de niños. Se puede reconocer que a menudo se trata de delitos menores y que la mayoría de los niños detenidos están en espera ya sea de juicio o de una decisión final sobre su caso ([1], pág. 280). Se puede aducir que esta experiencia rara vez redundaría en el interés superior de esos niños, o incluso de las sociedades que esas medidas se proponen proteger. Se puede sospechar que los malos tratos y el abuso son comunes durante la detención y que casi todos estos problemas se pueden evitar si existen y se aplican sistemas apropiados. No obstante, tales supuestos no son más que eso: conjeturas informadas que a menudo carecen de una base estadística sólida y menos aún la capacidad de comparar sistemáticamente análisis de situaciones entre los distintos países y regiones o a nivel mundial.

¿Cuántos niños exactamente están privados de libertad hoy en día? ¿Están separados de los adultos? ¿Qué proporción de ellos se encuentra en prisión preventiva? ¿Cuánto tiempo, en promedio, pasan en la cárcel los niños privados de libertad? ¿Cuántos casos de niños en conflicto con la ley son desviados del sistema de justicia formal? ¿Qué países aún no disponen de un sistema especializado de justicia de menores? ¿Qué países no permiten la visita por parte de órganos independientes a establecimientos penitenciarios en los que hay niños detenidos?

Tales preguntas van mucho más allá de los intereses de los defensores de los derechos del niño, penalistas o estadísticos internacionales. De hecho, en la medida en que la información a nivel mundial proviene esencialmente de los informes presentados por los Estados, toda falta evidente de información en el plano internacional puede ser un síntoma de una falta de información en el plano nacional. Por otra parte, cuando los propios funcionarios estatales y

* Oficial de investigación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

organismos que integran el sistema de justicia de menores no tienen información acerca del funcionamiento del sistema o de los niños que están en contacto con éste, el abuso, la violencia y la explotación pueden ocurrir con impunidad, y es poco probable que las experiencias del niño redunden en su interés superior. Un niño puede pasar largos períodos privado de su libertad o ser sentenciado a una medida que es inapropiada para su rehabilitación. La demora en un proceso judicial en el que esté involucrado un niño puede pasar desapercibida por meses o aun por años. A los funcionarios estatales tal vez les resulte difícil evaluar el impacto de las nuevas políticas o directrices de la justicia de menores.

En suma, el hecho de que no se registre cuidadosamente ni se utilice estratégicamente la información relacionada con la justicia de menores contribuye a la falta de garantía respecto de la protección del niño en los conflictos con la ley.

La reunión de datos empíricos y sistémicos podría contribuir considerablemente a cambiar esa situación, y no solo en cuanto a la forma en que esos datos podrían utilizarse una vez compilados. Más bien, el proceso de reunión de información puede, en sí mismo, contribuir en gran medida a proteger al menor en conflicto con la ley. Cuando las autoridades gubernamentales —ya se trate de agentes de policía, fiscales, jueces, personal penitenciario o funcionarios encargados de administrar la libertad condicional— se proponen ocuparse diariamente de la reunión y gestión de la información relativa a tales casos, es más probable que los menores que entran en contacto con el sistema de justicia formal no pasen desapercibidos, sean objeto de un seguimiento cuidadoso en el marco del sistema y reciban el apoyo que requieren para poder reinsertarse satisfactoriamente en la sociedad y evitar la reincidencia.

Es en este contexto que se examinarán los indicadores de la justicia de menores en el presente artículo. Sin embargo, el tema central no será la protección del niño en sí. Más bien, el artículo se centrará en la utilidad general de los indicadores de la justicia de menores y la metodología para su medición. No obstante, en el curso del análisis, conviene que el lector tenga presente que la medición de indicadores no es un ejercicio académico. Por el contrario, es el producto de un proceso centrado en el niño, que comienza con un determinado niño, inserta la situación del niño en un contexto global y, por último, busca asegurar la protección de cada niño al que se refiere el indicador.

Elaboración de indicadores

En años recientes se ha prestado particular atención al término “indicador”, especialmente en las esferas del delito, el desarrollo y los derechos humanos.

Se han elaborado o se están elaborando indicadores para, entre otras cosas, evaluar la observancia y el cumplimiento de las normas de derechos humanos [2], supervisar los progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [3] y vigilar las tendencias en materia de delito convencional, corrupción, delincuencia organizada transnacional y tráfico y contrabando de migrantes [4]. El contexto en el que se utiliza un indicador tiene una influencia particular en su significado. De hecho, las cifras numéricas frecuentemente denominadas “indicadores” pueden referirse, de manera no exhaustiva: a) a una medida cuantitativa que se acepta comúnmente como elemento de información sobre un fenómeno más amplio, como el uso de las tasas de homicidio como indicador clave de un delito [4]; o b) a la asignación de un valor numérico a un fenómeno cualitativo tras su evaluación normalizada, como la asignación de indicadores a distintos aspectos de la gobernanza por el Banco Mundial*. Tales indicadores pueden utilizarse para toda clase de finalidades, inclusive para seguir de cerca las tendencias relativas a la ocurrencia de un determinado fenómeno en el tiempo o la medición de una determinada situación respecto de alguna norma o estándar.

La justicia de menores es un ámbito que ha recibido un grado relativamente elevado de atención en la esfera del derecho, las normas y los principios internacionales. Gracias a ello, mediante un importante conjunto de jurisprudencia e instrumentos internacionales se han establecido normas de carácter tanto vinculante como no vinculante sobre el tratamiento de los menores en conflicto con la ley por parte del Estado**. La existencia de un amplio conjunto de normas plantea naturalmente la cuestión de saber de qué forma podría evaluarse su cumplimiento por los Estados. Fue esa necesidad, entre otras, la que llevó al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en 2003 a poner en marcha un proceso destinado a elaborar un conjunto viable de indicadores mundiales de la justicia de menores. Ese conjunto de indicadores tenía por objeto aumentar la disponibilidad de datos sobre los derechos de los niños en los sistemas de justicia de menores, ayudar a los países a comparar los progresos alcanzados en el logro de una mayor protección de los menores en conflicto con la ley y apoyar a los Estados en su presentación de informes al Comité de los Derechos del Niño en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño.

*Véase, por ejemplo, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

** Los más importantes son los siguientes: Convención sobre los Derechos del Niño; Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad); Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing); Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad; Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio); Directrices de Acción sobre el niño en el sistema de justicia penal; principios básicos para la aplicación de programas de justicia restitutiva en materia penal; y Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos.

El proyecto del UNICEF sobre indicadores de la justicia de menores comenzó como una lista de unas 60 variables que se consideraron apropiadas como posibles indicadores de la justicia de menores. La lista incluía valores cuantitativos (como el número de niños detenidos en un determinado período) y factores cualitativos significantes (por ejemplo, si un Estado disponía o no de un sistema especializado de justicia de menores). La lista de 60 posibles indicadores se examinó en una reunión de expertos sobre justicia de menores en noviembre de 2003 y los participantes en la reunión seleccionaron 9 indicadores prioritarios de la lista inicial de 60. La lista se amplió posteriormente a 12 indicadores y, tras un ensayo sustantivo sobre el terreno realizado en Filipinas [5], el número se fijó finalmente en 15 indicadores mundiales de la justicia de menores aprobados por el Grupo interinstitucional sobre la justicia de menores*.

Como resultado de la cooperación ulterior entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el UNICEF, en 2007 se publicó el *Manual para la cuantificación de los indicadores de justicia de menores* [6]. La finalidad del *Manual* era no solo presentar los 15 indicadores, sino también describir su utilidad y proporcionar orientación práctica, estrategias y herramientas para la reunión de información, su cotejo y el cálculo de los indicadores.

Los indicadores de la justicia de menores

Los 15 indicadores mundiales —enumerados a continuación— se basan en las normas internacionales pertinentes de justicia de menores y tienen la finalidad de contribuir a la evaluación de su cumplimiento. Por tanto, en el *Manual* se define un indicador como “una forma común de medir y presentar la información que indica si las normas se están cumpliendo” ([6], pág. 2). A fin de hacer realidad esta exigente aspiración con respecto a toda la gama de normas internacionales de justicia de menores, se seleccionaron esos 15 indicadores mundiales que incluyen lo siguiente: *a)* 11 indicadores cuantitativos, que requieren la reunión de información numérica sobre los niños en conflicto con la ley; y *b)* 4 indicadores de política, que permiten asignar un valor numérico básico a la información descriptiva sobre el derecho y la política en

*El Grupo interinstitucional sobre la justicia de menores (anteriormente llamado Grupo interinstitucional de coordinación sobre la justicia de menores) fue creado en virtud de la resolución 1997/30 del Consejo Económico y Social a fin de mejorar la coordinación y la acción entre organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales internacionales activas en esta esfera. Los miembros del Grupo son el Comité de los Derechos del Niño, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de la Secretaría, Defence for Children International, Terres des hommes: aide à l'enfance, la Organización Mundial contra la Tortura y Penal Reform International.

materia de justicia juvenil tras su evaluación normalizada. Al mismo tiempo, el hecho de que se hayan excluido determinadas mediciones de la lista de 15 indicadores no significa que esas mediciones no deban ser hechas también por los sistemas nacionales de justicia cuando sea posible. Por ejemplo, en la lista de indicadores utilizada en el ensayo sobre el terreno realizado en Filipinas figuraba un indicador sobre la distribución del presupuesto estatal para la justicia de menores entre las opciones de detención y de sentencias de servicio a la comunidad, el cual no quedó incluido entre los 15 indicadores finales ([5], pág 6). Más bien, la lista de 15 indicadores tiene por objeto únicamente proporcionar una serie de variables consensuadas que, una vez cuantificadas, deberían ofrecer una imagen básica y normalizada del cumplimiento con las normas internacionales de justicia de menores. Los 15 indicadores se enumeran en el cuadro que figura a continuación.

Los 15 indicadores mundiales de la justicia de menores

Indicador		Definición
<i>Indicadores cuantitativos</i>		
1	Menores en conflicto con la ley	• Número de niños detenidos en un período de 12 meses por cada 100.000 niños
2	Menores privados de libertad	• Número de niños privados de libertad por cada 100.000 niños
3	Menores privados de libertad antes de la sentencia	• Número de niños privados de libertad antes de la sentencia por cada 100.000 niños
4	Duración de la privación de libertad antes de la sentencia	• Tiempo de privación de libertad antes de la sentencia
5	Duración de la privación de libertad impuesta por la sentencia	• Tiempo de privación de libertad después de la sentencia
6	Niños muertos durante la privación de libertad	• Número de niños muertos durante la privación de libertad en un período de 12 meses por cada 1.000 niños aprehendidos
7	Separación de los adultos	• Porcentaje de niños privados de libertad que no están totalmente separados de adultos
8	Contacto con padres y familiares	• Porcentaje de niños privados de libertad que han sido visitados por padres, tutores o familiares adultos, o que han visitado a esas personas, en los tres últimos meses
9	Sentencias privativas de libertad	• Porcentaje de niños que reciben sentencias privativas de libertad
10	Remisión previa a la sentencia	• Porcentaje de niños derivados hacia sistemas de remisión previa a la sentencia
11	Atención después de la puesta en libertad	• Porcentaje de niños que recibe atención después de finalizada la privación de libertad

Indicadores de políticas		
12	Inspecciones periódicas independientes	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de un sistema que garantice inspecciones periódicas e independientes de los lugares de privación de libertad Porcentaje de lugares de privación de libertad que han recibido una inspección independiente en los 12 meses últimos
13	Mecanismo para atender quejas	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de un mecanismo para quejas al cual los niños privados de libertad puedan acudir/recurrir Porcentaje de lugares de privación de libertad que cuentan con un sistema para atender quejas
14	Sistema especializado de justicia de menores	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de un sistema especializado de justicia de menores
15	Prevención	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de un plan nacional para la prevención de la participación de niños en la comisión de infracciones o delitos

Fuente: *Manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.07.V.7), pág. 5.

A fin de proporcionar una forma normalizada de cuantificación, y por ende la comparabilidad, los indicadores cuantitativos reúnen información relativa a un determinado período (por ejemplo, un período de 12 meses) o a un determinado número de niños (por ejemplo, de cada 100.000). Todos los indicadores pueden vincularse a disposiciones pertinentes de instrumentos internacionales, como el requisito de que la detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se lleve a cabo de conformidad con la ley y se utilice tan solo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda*. Por tanto, los indicadores cuantitativos plantean preguntas que requieren respuestas numéricas y son pertinentes para evaluar el grado de cumplimiento con esas normas, por ejemplo: ¿cuántos niños están privados de libertad antes de la sentencia por cada 100.000 niños durante un determinado período? (indicador 3), o “¿qué porcentaje de niños sentenciados durante un determinado período de 12 meses recibió una sentencia privativa de libertad?” (indicador 9). Un aspecto importante es que los indicadores cuantitativos reúnen información sobre el concepto de remisión, que permite resolver el caso de un menor en conflicto con la ley sin recurrir a una audiencia formal ante la autoridad o tribunal competente. Las normas internacionales —en primer lugar, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing)**— fomentan esa medida cuando

* Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 37 b).

**Véase, por ejemplo, la regla 11.

proceda, y mediante el indicador 10 (remisión previa a la sentencia) se trata de determinar el grado en que ello se realiza en la práctica.

Pero los indicadores mundiales no tienen por objeto obtener información cuantitativa únicamente. Las normas internacionales también se refieren a aspectos cualitativos del sistema de justicia de menores, como su relación con el derecho y las políticas. Ello incluye información sobre si los menores privados de libertad disponen de un mecanismo para atender quejas (indicador 13) y si un Estado ha establecido un plan nacional para la prevención de la participación de niños en la comisión de infracciones o delitos (indicador 15). Además, el indicador 14 ayuda a determinar si el Estado ha creado un sistema especializado de justicia de menores. Los indicadores de políticas permiten examinar tales características al recabar información sobre si estas están consagradas en las leyes o las políticas nacionales. Desde luego, esta información es de carácter no numérico. Por tanto, el *Manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores* contiene una herramienta de análisis de políticas para cada indicador de políticas. Esas herramientas incluyen conjuntos de preguntas normalizadas que pueden responderse simplemente con un “sí” o un “no”. La posterior cuantificación de las respuestas permite asignar un nivel numérico al indicador, que de lo contrario sería únicamente cualitativo. Los cuatro niveles propuestos en el *Manual* son: nivel 1) – [la característica] no existe en la legislación ni en la política; nivel 2) – [la característica] solo está débilmente amparada por la legislación o la política; nivel 3) – [la característica] está medianamente amparada por la legislación o la política; y nivel 4) – [la característica] está muy bien amparada por la legislación o la política.

Este enfoque podría ser objeto de algunas críticas por tratarse de un instrumento relativamente simplista. A este respecto, es sin duda cierto que los niveles propuestos dejan de lado muchos matices y complejidades del sistema de justicia de menores en las leyes y políticas nacionales. No obstante, el objetivo fundamental de los indicadores de políticas es proporcionar un método normalizado y sencillo para representar lo que —necesariamente— es un fenómeno complejo: la respuesta de la sociedad respecto de los niños que cometen delitos. Hasta cierto punto es inevitable que los cuatro indicadores cualitativos no permitan captar toda la situación. Con todo, es importante entender que el enfoque adoptado en el *Manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores* debe verse únicamente como un punto de partida para la cuantificación de indicadores por los Estados y las organizaciones internacionales y no gubernamentales. Por ejemplo, el sistema de niveles para cuantificar los indicadores cualitativos puede ampliarse según las necesidades a fin de incluir otros niveles. Las herramientas de análisis de las leyes y las políticas también pueden ampliarse para abarcar la aplicación de esas leyes y políticas

en la práctica. De hecho, es probable que todo Estado que emprenda seriamente la evaluación de su sistema de justicia de menores a la luz de las normas internacionales reúna y analice una mayor cantidad de información que la que requieren las herramientas previstas en el *Manual*. Cualquier información que se reúna y presente más allá de la requerida por los indicadores no puede sino contribuir a la protección de los niños en conflicto con la ley y a la base de conocimientos mundial sobre el funcionamiento de los sistemas de justicia de menores.

Una cuestión de definiciones

Una aplicación importante de los indicadores mundiales de la justicia de menores es el de permitir la comparación de los resultados entre distintos países y regiones, así como a nivel global. Sin embargo, por lo general la respuesta estatal respecto de los niños en conflicto con la ley se traduce en sistemas que varían en cuanto a nombre y enfoque según el contexto del país. De estos niños se suelen ocupar el sistema de justicia formal, el sistema de bienestar social o, cuando se trata de delitos menores, el sistema administrativo. Estos sistemas pueden funcionar en el contexto de la justicia penal de adultos, o fuera del sistema judicial en comités, comisiones o paneles administrativos. En cualquier caso, cuando el sistema presenta algún grado de especialización en niños —tanto si se trata de sistemas basados en tribunales, o de bienestar social o administrativos— suele denominarse sistema de justicia de menores. Por lo tanto, en el *Manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores* se usa el término “sistema de justicia de menores” para hacer referencia a “leyes, políticas, orientaciones, usos o normas consuetudinarias, sistemas, profesionales, instituciones y tratamiento específicamente aplicables a los niños en conflicto con la ley” ([6], pág. 1).

Sin embargo, subsiste el problema de que la existencia de numerosos sistemas de justicia de menores diferentes puede dar lugar a toda una gama de respuestas muy distintas, a tal punto que incluso la propia definición de “en conflicto con la ley” puede variar de un Estado a otro. Además de ser aprehendidos por la comisión de un delito claramente definido en el derecho interno, los niños pueden ser detenidos por considerarse que están “en riesgo de delinquir” o “en situación irregular”. Podrían también ser privados de libertad a raíz de que las autoridades encargadas de la aplicación de la ley actúen en forma incorrecta o arbitraria. Por otra parte, el sistema de justicia de menores o de justicia penal de adultos y el sistema de protección o bienestar social del niño convergen en el plano institucional del lugar de privación de libertad. Por ejemplo, es posible que en algunos países los trabajadores

sociales consideren que ciertos niños necesitan cuidado y protección al no tener a ninguna persona que se ocupe en primera instancia de su cuidado y los envíen al mismo lugar de detención al que envían a los niños en conflicto con la ley. Existen otros problemas de definición con respecto a la edad a la cual el sistema nacional de justicia de menores considera que un niño es capaz de cometer un delito, la edad a la cual un niño puede ser tratado por el sistema de justicia penal adulto y la edad a la cual un niño puede ser sentenciado a la privación de libertad.

Muy pronto resulta evidente que si los indicadores mundiales de la justicia de menores han de ser eficaces, se requiere un enfoque coherente de las definiciones y cuantificaciones. En el *Manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores* se incluye una serie de marcadores que son útiles a este respecto. En particular, se propone que en las cifras relativas a los niños aprehendidos por estar “en conflicto con la ley” debería contarse a todo niño que haya “llegado a un lugar de privación de libertad principalmente por medio del sistema de justicia de menores o del sistema de justicia penal de adultos”, incluso si ello se debió a una situación (como la de estar “en riesgo de delinquir”) que debería haberse considerado más bien una necesidad de cuidado y protección que requería la atención de un asistente social ([6], pág. 27). Asimismo, el *Manual* se refiere a sistemas de justicia de menores principalmente orientados al bienestar en los que la edad de responsabilidad penal es especialmente alta, de 17 o 18 años. En esos sistemas, si bien por lo general no se describe a los niños como autores de un delito, los menores pueden ser sentenciados por una comisión o comité a la privación de libertad en instituciones tales como “establecimientos educativos cerrados”. El *Manual* recomienda que los niños que hayan tenido contacto con la autoridad competente pertinente (por razones que no obedezcan únicamente a una necesidad de cuidado y protección) también se cuenten a efectos de los indicadores aplicables ([6], pág. 27). Ese enfoque tiene por objeto captar la esencia de lo que significa que un niño esté en conflicto con la ley y contar a esos niños a efectos de los indicadores, independientemente de las particularidades de los regímenes nacionales de justicia de menores.

Una metodología de cuantificación

Como se indica en el *Manual de las Naciones Unidas para la elaboración de un sistema de estadísticas sobre justicia penal*, toda organización u organismo debería ser capaz de supervisar sus propias actividades ([7], pág. 1). Esta premisa se aplica asimismo a las autoridades estatales encargadas de los niños en conflicto con la ley en el marco de los sistemas de justicia de menores o de justicia

penal para adultos. Esas autoridades suelen ser las fuerzas policiales o de seguridad, los servicios de fiscalía, los tribunales, los centros de detención y bienestar o los servicios de libertad condicional. Los 11 indicadores cuantitativos requieren información numérica básica sobre el número de niños que pasa por el sistema. El propio sistema se encarga de la admisión de esos niños. Así pues, la premisa inicial es que el sistema debe ser capaz de proporcionar la información necesaria.

Por supuesto, esto no siempre es así y, en la práctica, los sistemas nacionales de justicia de menores pueden experimentar considerables dificultades para proporcionar información exacta para el cálculo de los indicadores. Por ejemplo, para los 72 países que respondieron al 11° Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal (que abarca el período de 2007 a 2008), las tasas de respuesta a las preguntas relativas a las estadísticas de la justicia de menores fueron solo del 56% como promedio, lo que representa una tasa de respuesta global a esas preguntas inferior al 25%*. Lamentablemente, las dificultades para obtener estadísticas precisas y significantes sobre el funcionamiento de los sistemas de justicia penal son archiconocidas. En particular, esto puede deberse al hecho de que los distintos organismos gubernamentales (policía, fiscalía, tribunales e instituciones penitenciarias) mantienen registros descentralizados, a la carencia de recursos y capacidad para la reunión y actualización de datos, o incluso a una falta de voluntad política para supervisar cuidadosamente el funcionamiento del sistema de justicia penal. Sin embargo, las dificultades se magnifican en el caso del sistema de justicia de menores debido a los factores antes mencionados, a saber, las variaciones de la edad de responsabilidad penal, la aplicación de sanciones y procedimientos administrativos en relación con los menores y la naturaleza sumamente diferente de las leyes, políticas y prácticas que aplican los distintos Estados [8].

A fin de contribuir a superar esos obstáculos, el *Manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores* ofrece algunas sugerencias prácticas con respecto a una metodología normalizada para cuantificar los indicadores mundiales de la justicia de menores. Como método para cuantificar un conjunto diferenciado de indicadores relacionados con el sistema de justicia penal, la metodología propuesta representa un enfoque coherente que permite equilibrar, por una parte, la necesidad de obtener información rápidamente cuando sea necesario y, por otra, el objetivo a más largo plazo de reforzar la capacidad para la creación de sistemas de información al interior

* Cifra calculada sobre la base de las observaciones de la UNODC con respecto a las respuestas al 11° Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal.

del sistema de justicia penal. En efecto, la experiencia adquirida en la aplicación de la metodología para la elaboración de indicadores de la justicia de menores podría resultar sumamente útil en otras esferas, como la cuantificación de indicadores de justicia en situaciones posteriores a conflictos, indicadores de la justicia relacionados con el género o indicadores concebidos para evaluar el rendimiento de un sistema de justicia penal en esferas prioritarias como la trata de personas.

En lo esencial, la metodología expuesta en el *Manual* puede considerarse un proceso (permanente) compuesto de tres etapas. Idealmente, este proceso debería estar a cargo de un equipo gubernamental integrado por representantes de los ministerios nacionales pertinentes (como los de justicia, interior o asuntos sociales). Las tres etapas consisten en lo siguiente: *a*) la reunión de información (a nivel de la unidad orgánica más pequeña en lo que respecta a los indicadores cuantitativos y a nivel central para los indicadores de políticas); *b*) el cotejo de la información (a nivel de distrito, regional o central); y *c*) el cálculo de los indicadores (a nivel central) ([6], pág. 37). En otras palabras, el *Manual* prevé una corriente de información que va del plano local —por ejemplo, de la comisaría de policía— al plano central, por ejemplo a un instituto nacional de estadística. A fin de velar por que se consignen todos los datos necesarios, el *Manual* recomienda que los encargados del proceso de cuantificación de los indicadores de la justicia de menores a nivel nacional realicen primeramente un “mapa” del contexto en el que se reunirá la información relativa a los indicadores. En ese mapa deberían identificarse: *a*) las fuentes de información, y *b*) las poblaciones de niños pertinentes.

Por lo general, las fuentes de información son instituciones o personas que forman parte del sistema de justicia de menores y que se encargan de tomar decisiones clave que afectan a los niños en conflicto con la ley. Las fuentes de información suelen tener contacto directo con tales niños y pueden incluir, por ejemplo, comisarías locales o de distrito, lugares de privación de libertad tales como cárceles o reformatorios y autoridades competentes como juzgados de primera instancia o tribunales de menores. Por su parte, las poblaciones de niños son grupos particulares de niños que deben contarse para cuantificar cada indicador. Podrían ser, por ejemplo, “todos los niños privados de libertad en una fecha determinada” o “todos los niños puestos en libertad en el curso de 12 meses”, según el indicador que se esté cuantificando.

Una vez elaborado ese mapa, se centra la atención en evaluar en qué medida las fuentes de información ya registran información exacta sobre cada uno de los niños en conflicto con la ley. Cuando las fuentes de información recogen sistemáticamente esa información (como la fecha en que el niño fue aprehendido o el delito del que presuntamente se le acusa), puede decirse que el

órgano o institución que reúne la información dispone de un “sistema de información”. Los sistemas de información pueden variar desde un simple registro manual de la entrada y la salida de los niños de un establecimiento de detención hasta un sistema computadorizado utilizado para registrar información de diferentes autoridades como la policía o los fiscales.

Una vez que se ha determinado el grado de registro de la información existente por las fuentes de información, el *Manual* recomienda que el equipo de gestión transfiera la información existente del nivel local, por conducto de instituciones regionales, a un órgano central designado, como un instituto nacional de estadística. Siempre que sea posible, la información bruta sobre cada niño debe enviarse al órgano central designado. En comparación con la información agregada, resumida o relativa a la “población total”, los datos sobre cada niño en particular son mucho más detallados, proporcionan mayor flexibilidad a la hora de analizar la información y permiten verificar la calidad de ésta ([6], págs. 37 y 38).

Generalmente, por ejemplo, un tribunal local envía al órgano central designado una lista de casos de menores establecida cada mes, en la que figura información sobre si el menor fue declarado inocente o condenado y si se impuso una sentencia de privación de libertad o de otra índole. El órgano central designado, tras recibir la información procedente de todos los tribunales locales, debería entonces estar en condiciones de cotejar y analizar los datos para luego realizar el cálculo del indicador pertinente conforme a la definición que figura en el cuadro incluido más arriba.

Una de las tareas fundamentales del equipo de dirección es trabajar con las fuentes de información a fin de mejorar el alcance y la calidad del registro de información. Una cuantificación permanente de los indicadores mundiales de la justicia de menores solo es posible si el sistema de justicia de menores cuenta con sistemas de información adecuados. En efecto, al examinar detenidamente las definiciones de varios de los indicadores cuantitativos se observa que 7 de los 11 indicadores cuantitativos requieren datos históricos para su cuantificación. Esto significa que esos indicadores no pueden cuantificarse conforme a su definición acordada a menos que los registros de datos pertinentes abarquen un período de un año como mínimo. Por ejemplo, el indicador 5 (duración de la privación de libertad impuesta por la sentencia) requiere un registro individual, mantenido a lo largo de un período de 12 meses, de la fecha de inicio y fin de la privación de libertad para cada niño que haya cumplido tal sentencia.

Sin embargo, además de los requisitos para la cuantificación de los indicadores, es deseable invertir en la creación de sistemas de información en el sector

de la justicia. Los sistemas de justicia penal necesitan contar con un sistema de gestión de casos e información que funcione adecuadamente para lograr una mayor eficiencia y el respeto de los derechos humanos de todas las personas afectadas. Asimismo, como se señaló al principio del presente artículo, desde el punto de vista de la protección del menor, la puesta en funcionamiento de sistemas de información en el seno de órganos o instituciones, como lugares de privación de libertad o autoridades competentes, contribuye significativamente a disminuir el riesgo de que los niños en conflicto con la ley estén expuestos a abusos, violencia o explotación y a velar por que cada niño sea tratado en función de su interés superior. Esto es así porque los sistemas de información permiten una administración y supervisión más eficientes de los órganos o instituciones que integran los sistemas de justicia, ayudan a planificar los recursos y contribuyen a que los niños no se “pierdan” dentro del sistema.

El desarrollo de sistemas de información, en particular de sistemas de información computadorizados, requiere una reflexión considerable y no es la finalidad del presente artículo examinar a fondo la forma o la aplicación que ha de darse a esos sistemas. Baste señalar que la cuantificación de los indicadores mundiales de la justicia de menores no exige una inversión en tecnología de la información sofisticada. Un sistema eficiente de archivo en soporte de papel o un sistema de tarjetas podría ser preferible a un sistema computadorizado si no se dispone de recursos para establecer, mantener y actualizar un sistema de esa índole, o si los recursos son escasos. El *Manual* se propone ofrecer alguna asistencia a este respecto mediante la inclusión de hojas de cálculo previamente formateadas que pueden servir a las comisarías de policía, los tribunales y las instituciones penitenciarias para registrar la información detallada sobre los niños en conflicto con la ley, utilizando un renglón de la hoja de cálculo para cada niño. Estas herramientas están disponibles en la versión del *Manual* en CD-ROM.

La UNODC y el UNICEF participan actualmente en un programa de capacitación regional basado en el *Manual* con miras a apoyar a los países en el desarrollo de sistemas de información para la justicia de menores. Hasta la fecha se han realizado cursillos de capacitación regionales en Nepal, para el Asia meridional (noviembre de 2008), Jordania, para el Oriente Medio (mayo de 2009), Marruecos, para el África septentrional (marzo de 2010) y Bélgica y Bulgaria, para Europa sudoriental y los países de Europa oriental (junio y octubre de 2010). Además, con el apoyo de la UNODC y el UNICEF se han organizado cursillos para determinados países, como Benin y la Federación de Rusia.

Sin perjuicio del desarrollo de sistemas de información a más largo plazo, en el *Manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores* también se

examinan las posibilidades de reunir información rápidamente mediante técnicas de muestreo. Este enfoque podría ser apropiado en un primer momento, cuando en un determinado contexto nacional aún no sea posible obtener información existente escrita o registrada acerca de cada niño que haya entrado en contacto con el sistema de justicia de menores. Por ejemplo, una comisaría de policía local puede registrar los datos de cada niño que aprehende, pero es posible que en el 70% de los casos se consigne una fecha de nacimiento errónea. El tribunal local puede dejar de registrar si una decisión se refiere a un adulto o a un menor, pese a que cada decisión judicial es objeto de una entrada en el registro. Cuando la capacidad de proporcionar y cotejar la información existente es limitada como en estos casos, se puede en un primer momento reunir información relativa a solo una parte de la población. Por ejemplo, en vez del total de 200 comisarías de policía, podrían seleccionarse 20 comisarías de policía locales como fuentes de información. Si bien es necesario tomar precaución con respecto al verdadero carácter aleatorio de cada muestra, puede no obstante ser posible derivar inferencias sobre el total de la población de que se trate. El *Manual* sugiere la adopción de una metodología estadística para tal enfoque, incluidas técnicas basadas en un muestreo simple al azar, estratificado o agrupado para calcular las proporciones y los totales de las poblaciones dentro de límites de confianza ([6], apéndice 2). Como se observó con respecto al desarrollo de sistemas de información, el examen a fondo de este enfoque queda algo fuera del alcance del presente artículo.

Conclusión

Tras esta breve reseña del contenido de los 15 indicadores mundiales de la justicia de menores y de los desafíos y la metodología para su cuantificación, conviene concluir con una recapitulación final de la utilidad de dichos indicadores.

Como se mencionó anteriormente en varias ocasiones, los indicadores de la justicia de menores tienen por objeto ante todo involucrar a los agentes locales en la reunión de información a fin de impedir que los niños pasen desapercibidos, con lo que se desea imponer la rendición de cuentas al sistema de justicia de menores y aumentar la protección que se brinda a los niños en conflicto con la ley. Si cada vez que se aprehende a un menor un agente de policía tiene el deber de presentar un informe que debe hacer llegar a su superior jerárquico y que de éste debe pasar a la dirección regional, siendo al final incluido en los registros del ministerio del interior, es menos probable que ese

agente ejerza arbitrariamente su facultad de aprehender o mantenga detenido al menor durante un período indefinido. La metodología prevista para la cuantificación de indicadores hace hincapié en la apropiación del proceso de reunión de información por parte de los países y en la participación de los agentes a nivel local.

En segundo lugar, los indicadores proporcionan una definición global de base para el seguimiento de los progresos alcanzados en el cumplimiento de las normas internacionales. Pueden servir a las organizaciones internacionales y no gubernamentales en sus iniciativas de defensa de los niños y apoyar a los Estados en relación con su presentación de informes al Comité de los Derechos del Niño. Cuando el proceso nacional de reunión de información para la cuantificación de indicadores es capaz además de proporcionar cuantificaciones desglosadas para los indicadores —por ejemplo, por género— las posibilidades de defensa de los intereses del niño se ven multiplicadas frente a las eventuales desigualdades o discriminación existentes en el sistema de justicia de menores.

En tercer lugar, los indicadores ofrecen a los Estados una oportunidad de realizar un cuidadoso examen interno de sus propias políticas, programas y prácticas nacionales en materia de justicia de menores. Cuando la reunión de información no es una cuestión de rutina, los sistemas locales de justicia de menores pueden no ser conscientes de lagunas en el sistema o de cuestiones que tienen consecuencias económicas o fiscales —como los períodos prolongados de detención antes de la sentencia— que es preciso abordar. Los indicadores ofrecen la oportunidad de realizar una evaluación cualitativa de políticas o programas nuevos, además de la posibilidad de hacer un seguimiento del impacto de esas iniciativas a lo largo del tiempo.

La cuantificación de indicadores de forma aislada no aporta mucho. En cambio, la intervención real de todos los elementos del sistema de justicia de menores en la reunión, el cotejo y el análisis de la información ofrece la posibilidad de propiciar cambios en el sistema y, en última instancia, de aumentar la visibilidad y la protección de los niños en conflicto con la ley.

Referencias

1. Geert Cappelaere, Anne Grandjean y Yasmin Naqvi, *Children Deprived of Liberty: Rights and Realities* (Liège, Éditions Jeunesse et Droit, Defence for Children International, 2005).

2. Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos (HRI/MC/2008/3).
3. Indicadores para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (E/CN.3/2007/13).
4. Tendencias de la delincuencia a nivel mundial y reacciones ante ella: integración y coordinación de los esfuerzos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y de los Estados Miembros en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal: nota de la Secretaría (E/CN.15/2007/2).
5. Alberto T. Muyot, Alexandra Yuster y Mecedita Tia, “The UNICEF juvenile justice indicator project and the field-test in the Philippines”, documento presentado en el cursillo “Enhancing Criminal Justice Reform, including Restorative Justice” en el 11° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, 22 de abril de 2005.
6. *Manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.07.V.7).
7. *Manual de las Naciones Unidas para la elaboración de un sistema de estadísticas sobre justicia penal*, Studies in Methods, Serie F, núm. 89 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.03.XVII.6).
8. Carolyn Hamilton y Rachel Harvey, “The role of statistics and public opinion in the implementation of international juvenile justice standards”, HEUNI Paper, núm. 21 (Helsinki, Instituto de Helsinki de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, 2005).

LA CUANTIFICACIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Por Enrico Bisogno*

Introducción

En los dos últimos decenios ha habido varios intentos de realizar evaluaciones cuantitativas de la corrupción. Los investigadores y estadísticos han examinado formas de generar datos fiables que puedan informar los debates públicos y la formulación de políticas en materia de corrupción. Sin embargo, esos intentos se han enfrentado a considerables desafíos metodológicos y operacionales. La corrupción es un delito, y la reunión de datos exactos al respecto es un reto tan contundente como la obtención de pruebas sobre cualquier otra clase de delitos. Los comportamientos ilícitos son de carácter encubierto y las víctimas no siempre quieren o pueden denunciar esos hechos a las autoridades. En el caso de la corrupción, la reunión de pruebas estadísticas resulta aun más complicada debido a otros tres factores, a saber:

a) Cuando la legislación nacional no se ajusta plenamente al tenor de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción [1], se desdibuja la distinción entre un comportamiento lícito o ilícito, o una conducta apropiada o inapropiada;

b) Teniendo presente que la Convención, en su capítulo III, exige la tipificación de toda una gama de delitos de corrupción, una evaluación exacta requeriría la reunión de datos sobre cada uno de esos delitos de corrupción, lo que supone una tarea sumamente laboriosa;

c) En comparación con las víctimas de otros delitos, las víctimas de la corrupción están menos dispuestas a denunciar el hecho a las autoridades competentes debido a razones como el temor a represalias o la renuencia a transgredir prácticas establecidas, o porque en cierta medida comparten la responsabilidad delictual.

La dificultad para reunir datos basados en pruebas o en la experiencia ha propiciado la utilización de enfoques indirectos para cuantificar el grado de corrupción, como los métodos basados en evaluaciones de expertos y en la reelaboración de los datos disponibles (es decir, en índices compuestos).

*Estadístico, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Métodos indirectos para evaluar la corrupción

A nivel nacional e internacional se han utilizado frecuentemente dos enfoques indirectos para evaluar la corrupción:

a) *Evaluaciones de expertos*: conforme a este enfoque, se pide a un grupo de expertos seleccionados que haga una evaluación de las tendencias y pautas de la corrupción en un determinado país o grupo de países. La idea básica de las evaluaciones de expertos es recabar información resumida de un determinado grupo de personas supuestamente familiarizadas con la información requerida;

b) *Índices compuestos*: este enfoque consiste en un método para combinar una variedad de datos estadísticos en un indicador único y se utiliza frecuentemente para cuantificar conceptos multidimensionales de forma sucinta o compilar datos generados por fuentes diversas.

Evaluaciones de expertos

En numerosas herramientas existentes se ha utilizado la metodología basada en evaluaciones de expertos; para este enfoque se selecciona a un grupo de expertos a fin de que respondan a cuestionarios. Si bien las investigaciones de esta índole limitan el alcance de los datos reunidos, tienen la ventaja de generar conjuntos de datos relativamente complejos. Por lo general esas evaluaciones se han realizado en el marco de evaluaciones de la gobernanza con miras a determinar los riesgos y asignar una calificación a los países. Por tanto, la corrupción no es sino una de las dimensiones que abordan las evaluaciones de la gobernanza realizadas por expertos. No obstante, los resultados pueden ser útiles para describir las percepciones y aumentar la sensibilización de los inversionistas y/o donantes sobre situaciones específicas que han de abordarse. Sin embargo, es posible que sean mucho menos útiles para cuantificar el impacto de las medidas o los programas o como indicadores del rendimiento.

Esas evaluaciones de la gobernanza realizadas por expertos han incluido la evaluación sobre políticas e instituciones de los países del Banco Mundial, el estudio sobre la gobernanza mundial realizado por la Universidad de las Naciones Unidas a fines de 2000 y principios de 2001*, el estudio de indicadores jurídicos sobre la insolvencia de 2004 del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y el informe sobre derechos humanos del Departamento

* www.odi.org.uk/WGA_Governance/About_WGA.html.

de Estado de los Estados Unidos de América*. Estas evaluaciones han tratado de captar una serie de indicadores, incluidos “la transparencia, la rendición de cuentas y la corrupción en el sector público” (Banco Mundial), el grado en que las “influencias” podrían infiltrarse en la labor de los tribunales y los funcionarios públicos (Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo) y las acusaciones de corrupción en las ramas ejecutiva o legislativa de gobierno (Departamento de Estado de los Estados Unidos).

Además de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, las agencias comerciales de calificación de riesgos también han recurrido a las evaluaciones de expertos. Tal vez unas de las más famosas de estas son los índices de situaciones de riesgo de la agencia Global Insight, que incluyen el riesgo de “pérdidas y costos resultantes de la corrupción”^{***}; los informes de la Economist Intelligence Unit^{***}; la herramienta de medición del riesgo cualitativo en préstamos exteriores e índice de ética financiera de la empresa Business Environment Risk Intelligence^{****}; y los Servicios para riesgos políticos y la Guía internacional de riesgos por países elaborados por la agencia Political Risk Services Group^{*****}. La corrupción en Asia también ha sido examinada en particular en la encuesta realizada por la agencia Political and Economic Risk Consultancy (PERC), la cual recaba las opiniones de gerentes regionales de empresas multinacionales sobre la corrupción en sus lugares de destino y en su país de origen. La encuesta PERC correspondiente a 2010 obtuvo 2.174 respuestas de 16 países de Asia. Mediante un sistema de calificación de 0 a 10 (en el que la nota 10 indica un problema de corrupción “muy grave”), se utilizaron preguntas sobre percepciones a fin de establecer una “nota” general de corrupción para los 16 países. Los resultados oscilaron entre aproximadamente un 3 para Singapur y notas del orden de 6 y 7 para Tailandia y la India. Entre otras encuestas internacionales realizadas por el sector privado cabe mencionar el Estudio sobre actitudes comerciales internacionales respecto de la corrupción de 2006^{*****}, publicado por Control Risks Group [Ltd.] y Simmons and Simmons. El informe sobre esta encuesta, publicado en octubre de 2006, se basó en respuestas de 350 empresarios de nivel superior de siete países en tres continentes. La encuesta incluyó una cuantificación del grado en que los líderes empresariales percibían que la competencia internacional resultaba afectada por distintos grados de aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

* www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/index.htm.

** www.globalinsight.com.

*** www.eiu.com.

**** www.beri.com.

***** www.prsgroup.com/ICRG.aspx.

***** www.controlrisks.com/SitePages/Home.aspx.

Las organizaciones no gubernamentales y el sector académico también han participado en evaluaciones de expertos sobre el grado de corrupción. Por ejemplo, la serie *Nations in Transit* de Freedom House examina la democratización y las reformas en los antiguos países comunistas de Europa central y Eurasia. El estudio incluye un análisis de las percepciones sobre la corrupción, los intereses comerciales de los encargados de formular las políticas, las leyes de divulgación financiera y conflicto de interés, y la eficacia de las iniciativas de lucha contra la corrupción*.

En general, se considera que la utilización de la metodología basada en evaluaciones de expertos para cuantificar la corrupción tiene una serie de ventajas, así como algunos aspectos deficientes. Si bien la obtención de respuestas por parte de los grupos de expertos resulta casi siempre relativamente fácil, es preciso tener presente que el grupo puede no ser representativo del país o la región en que ha de cuantificarse la corrupción. La evaluación de expertos tiene la ventaja de ser relativamente económica y sencilla, lo que permite repetirla cada cierto tiempo. Sin embargo, también se ha criticado este método por ser impreciso (dado que se basa principalmente en percepciones) y porque sus resultados son altamente susceptibles de interpretación subjetiva.

Índices compuestos

Como su nombre lo indica, los índices compuestos de la corrupción son un método de integrar los datos relativos a la corrupción procedentes de toda una gama de fuentes distintas. Dos de los índices compuestos más conocidos son el Índice de Percepción de la Corrupción y los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial. Transparency International fue la primera organización que trató de integrar datos de diversas fuentes. Esto se hizo con el fin de compensar las lagunas de datos y proporcionar un panorama general de la situación de la corrupción sobre la base de una variedad de fuentes y puntos de vista (con inclusión de expertos, ciudadanos particulares y empresas). Si bien estas son ventajas evidentes, esa forma de agregar los datos también suscitó críticas en el sentido de que tales índices restaban especificidad a la información. Además, el resultado sencillo que arrojan los índices compuestos contribuye a que la “calificación” de los países sea particularmente clara y simple, lo que hace que los usuarios tal vez atribuyan más importancia a la calificación de un país que al propio valor resultante de cada cuantificación de la corrupción.

* www.freedomhouse.org/template.cfm?page=17&year=2006.

Por su parte, el Índice de Percepción de la Corrupción reúne datos de fuentes que abarcan los dos años anteriores al año al que se refiere el Índice*. Los criterios para la inclusión de una fuente en el Índice son que la fuente debe cuantificar el grado total de la corrupción (separadamente de otras cuestiones como la inestabilidad política), proporcionar una evaluación de múltiples países y permitir la calificación de esos países mediante la asignación de un valor cuantitativo. A tal fin, la fuente debe haber aplicado previamente la misma metodología a todos los países incluidos. No obstante, las fuentes pueden recurrir a encuestas o evaluaciones de expertos y basarse en percepciones o experiencias. Se asigna un mismo coeficiente de ponderación a cada fuente, pero para incluir a un país en el Índice es preciso disponer de tres o más fuentes. En el Índice de 2010 se utilizaron las siguientes fuentes:

a) “Country performance assessment ratings” (calificaciones basadas en la evaluación de la actuación de los países en materia de transparencia, rendición de cuentas y corrupción en el sector público), 2010, Banco Asiático de Desarrollo;

b) “Country policy and institutional assessments” (evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales en materia de transparencia, rendición de cuentas y corrupción en el sector público), 2010, Banco Africano de Desarrollo;

c) “Bertelsmann Transformation Index” (índice de la capacidad del gobierno de castigar y contener la corrupción), 2009, Bertelsmann Foundation;

d) “Country policy and institutional assessment” (evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales en materia de transparencia, rendición de cuentas y corrupción en el sector público), 2010, Banco Mundial, Asociación Internacional de Fomento y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento;

e) “Country risk service and country forecast” (análisis de riesgos y proyecciones sobre la actuación de los países en materia de uso indebido de cargos públicos con ánimo de lucro para fines privados o de partidos políticos, incluida la corrupción en la contratación pública, la malversación de fondos públicos, la corrupción en el servicio público, el procesamiento de funcionarios públicos), 2010, Economist Intelligence Unit;

f) “Nations in transit”, 2010, Freedom House (grado de la corrupción practicada en los gobiernos tal como la percibe el público y la divulgan los

*El Índice de Percepción de la Corrupción puede consultarse en el sitio web del Internet Center for Corruption Research (www.icgg.org), una iniciativa conjunta de la Universidad de Passau (Alemania) y Transparency International.

medios de información, así como la aplicación de medidas de lucha contra la corrupción);

g) “Country risk ratings” (calificaciones de los países según su índice de riesgo en cuanto a probabilidad de encontrar funcionarios corruptos, desde la corrupción burocrática leve hasta la corrupción política en gran escala), 2010, Global Insight;

h) “IMD World Competitiveness Yearbook”, 2009 y 2010, IMD International, Suiza, World Competitiveness Center (categoría: marco institucional – eficiencia del Estado);

i) “Asian Intelligence Newsletter”, 2009 y 2010, Political and Economic Risk Consultancy.

Además del Índice de Percepción de la Corrupción, existe otro índice compuesto, a saber, el Índice de Integridad Mundial elaborado por Global Integrity, una organización no gubernamental dedicada al estudio de la gobernanza y las tendencias de la corrupción en el plano internacional mediante evaluaciones realizadas a nivel local por investigadores y periodistas*. El Índice de Integridad Mundial tiene por objeto evaluar la existencia y aplicación de leyes y reglamentaciones contra la corrupción en los distintos países. La integridad pública se mide agregando más de 300 indicadores, organizados en 6 categorías principales y 23 subcategorías. El Informe sobre la Integridad Mundial resultante reúne las evaluaciones nacionales en las que se combinan observaciones cualitativas con los indicadores de integridad. En el informe correspondiente a 2010 se agrupó a los países según su nivel de integridad, que podía oscilar entre “muy alto” (calificación superior a 90 según el índice), “alto” (calificación superior a 80), “moderado” (calificación superior a 70), “bajo” (calificación superior a 60) y “muy bajo” (calificación inferior a 60).

Las instituciones financieras internacionales también han generado índices compuestos de corrupción. Un ejemplo de ello es el Indicador de Control de la Corrupción, que forma parte de los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial [2]. Como se señaló anteriormente, este indicador es uno de los tantos que pueden encontrarse en el contexto de una medición más amplia de la gobernanza. Los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial cuantifican seis dimensiones, incluido el control de la corrupción. Para el período comprendido entre 1996 y 2005 abarcan a 213 países y se basan en varios cientos de variables procedentes de 31 organizaciones distintas. El

* www.globalintegrity.org/report.

elemento de control de la corrupción incluido en los indicadores de la gobernabilidad se basa en aproximadamente 20 fuentes, 8 de las cuales coinciden con las del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International. Las fuentes seleccionadas se combinan, normalizan y se presentan con un intervalo de confianza basado en el número y la variabilidad de las fuentes para cada país. Sin embargo, en contraste con el índice de Transparency International, se asigna un coeficiente de ponderación distinto a cada fuente y solo se requiere una fuente para la inclusión de un país en el Índice.

A nivel regional, la Fundación Mo Ibrahim está elaborando un índice de la gobernanza africana*. El Índice Ibrahim de Gobernanza Africana estará centrado en el desarrollo económico, la salud y la educación, la transparencia y el empoderamiento de la sociedad civil, la democracia y los derechos humanos y el estado de derecho y la seguridad. En la fecha de preparación del presente artículo, el primer Índice Ibrahim aún no se había publicado; por tanto, todavía no se conoce la metodología relacionada con el componente de corrupción. No obstante, según la Fundación, los datos se obtendrán de una amplia gama de fuentes bajo la dirección del Programa sobre conflictos interestatales y solución de controversias de la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard.

Mientras que los índices compuestos de corrupción suelen tratar de captar muchos aspectos de la corrupción —incluidos el soborno, la malversación y el favoritismo, tanto en el sector público como en la esfera comercial—, existen también índices compuestos centrados en elementos específicos. Por ejemplo, Transparency International, además de su Índice de Percepción de la Corrupción, publica el Índice de Sobornadores, una clasificación de los principales países exportadores según la propensión de las empresas con sede en esos países a pagar sobornos cuando operan en el extranjero. El Índice de Sobornadores de 2008 se preparó entre agosto y octubre de 2008. Se recabaron respuestas de 2.742 ejecutivos de empresas en 26 países. Los países se seleccionaron sobre la base de sus corrientes de inversiones extranjeras directas y sus importaciones, así como su importancia en el contexto de los patrones comerciales regionales. A continuación se calculó el Índice mediante la conversión de las respuestas en calificaciones entre 0 y 10, en función de lo cual se generó el orden de clasificación.

Como las evaluaciones de expertos cuando se utilizan por sí solas, los índices compuestos presentan ventajas y deficiencias. Al combinar las numerosas fuentes existentes, los índices compuestos permiten abarcar un gran número

* www.moibrahimfoundation.org/en.

de países y tienen la ventaja de incluir una amplia variedad de datos de fuentes diversas. En principio, un índice compuesto debería poder presentar una imagen más amplia y equilibrada de la corrupción que las fuentes individuales. Por otra parte, los críticos de los índices compuestos señalan que a menudo no se sabe bien qué se está cuantificando con el índice. El problema se complica cuando no se dispone de una descripción clara de la metodología de utilización del índice. Además, si no se utiliza la misma metodología de forma coherente año tras año, las comparaciones a lo largo del tiempo de índices que a todas luces parecen idénticos pueden entrañar riesgos considerables. En cambio, una ventaja de los índices compuestos es que permiten hacer una clasificación sencilla de los países. La posición de los países en el orden de clasificación puede comunicarse fácilmente y contribuye a fomentar una toma de conciencia sobre la corrupción. Sin embargo, el puesto que ocupa un país en la clasificación rara vez resulta apropiado como cuantificación de su actuación a este respecto y, como se observó anteriormente, puede existir una tendencia a centrar la atención exclusivamente en la posición del país en desmedro del valor absoluto pertinente expresado por el índice.

Algunas conclusiones sobre los métodos indirectos de cuantificación de la corrupción

Como se desprende de este breve examen, en los dos últimos decenios se han elaborado varios ejemplos de evaluaciones indirectas de la corrupción. Los resultados derivados de esas evaluaciones han atraído frecuentemente un grado considerable de interés por parte de los medios de comunicación, los encargados de formular políticas y el público en general. Además, la generación de evaluaciones cuantitativas de la corrupción en forma de clasificaciones o índices ha transmitido el mensaje de que la cuantificación de la corrupción es posible y necesaria.

Sin embargo, las evaluaciones basadas en métodos indirectos presentan notables deficiencias con respecto a su validez y a la pertinencia de los indicadores resultantes. Los estadísticos se preguntan si esas evaluaciones consiguen cuantificar lo que se proponen medir y satisfacer así las necesidades de los usuarios.

La validez de esas evaluaciones se ve cuestionada por el hecho de que por lo general se basan en opiniones o percepciones y no en la experiencia o en pruebas concretas. Al utilizar datos sobre percepciones es necesario proceder con especial cuidado, dado que las opiniones personales sobre la corrupción son el resultado final de un proceso complejo. El tipo de información de que

disponen las personas es el primer factor que influye en su opinión. Los medios de comunicación de masas suelen tener un papel fundamental en la conformación de las percepciones del público, por ejemplo al centrar la atención en determinados episodios de corrupción haciendo caso omiso de otros. Por otra parte, la misma información puede ser interpretada de diversas maneras por distintas personas según su cultura, valores, situación socioeconómica, ocupación y otras variables. Por tanto, los datos basados en percepciones, si bien es posible que sean muy útiles, no pueden utilizarse simplemente como indicadores indirectos de las tendencias de la corrupción debido a su interacción con elementos subjetivos.

La segunda desventaja de tales enfoques es que no permiten obtener información detallada sobre la corrupción. No arrojan indicadores operativos que puedan servir para identificar los ámbitos, procedimientos o cargos propensos a la corrupción o para vigilar las tendencias a lo largo del tiempo. Por ejemplo, el resultado final de los índices compuestos se refleja en una clasificación de los países, lo que no constituye realmente una medición de la corrupción ni proporciona información que pueda utilizarse directamente para la formulación de políticas.

Algunas de las desventajas de los métodos indirectos de evaluación de la corrupción pueden paliarse aplicando varios enfoques diferentes con miras a reunir información relativa a la corrupción sobre la base de hechos comprobables mediante procedimientos estadísticos y normalizados.

Métodos de evaluación de la corrupción sobre una base empírica

Contrariamente a los métodos basados en opiniones, los enfoques de base empírica para evaluar la corrupción y la vulnerabilidad a ésta se centran en la reunión de información concreta o de experiencias sobre el fenómeno estudiado y se proponen analizar esa información mediante procedimientos científicos no subjetivos. En particular, se utilizan herramientas estadísticas para velar por que la información reunida sea lo más exacta y objetiva posible. Existen dos maneras principales de reunir información estadística basada en la experiencia sobre la corrupción, a saber:

a) La reunión y utilización de datos oficiales procedentes de diversas fuentes (la policía, la fiscalía, los tribunales, los organismos de lucha contra la corrupción) sobre casos de corrupción que han sido objeto de denuncias;

b) La realización de encuestas por muestreo sobre la corrupción y la integridad. Las encuestas aleatorias por muestreo permiten reunir datos de forma directa sobre la experiencia de grupos representativos de una determinada población, como los hogares o las empresas.

Los datos oficiales sobre delitos que han sido objeto de denuncias pueden constituir el primer paso para evaluar la corrupción, su magnitud y la vulnerabilidad al respecto. Dada la tasa generalmente baja de denuncias, estos datos proporcionan una descripción de la respuesta de los sistemas de aplicación de la ley y de justicia penal más que información sobre la verdadera naturaleza del delito propiamente tal. No obstante, la disponibilidad de datos detallados sobre los delitos cometidos y los funcionarios involucrados en ellos puede brindar algunos elementos interesantes para comprender determinados ámbitos de vulnerabilidad a la corrupción.

Las encuestas por muestreo permiten reunir información sobre experiencias directas de corrupción. La estrategia adoptada en tales encuestas consiste en preguntar a los participantes si han sido víctimas de situaciones de corrupción. Si se realizan de conformidad con normas metodológicas estrictas (cuestionarios con estructura y texto apropiados, diseño y tamaño adecuados de la encuesta, selección aleatoria de los participantes, conducta correcta y profesional de los entrevistadores), las encuestas por muestreo pueden arrojar importantes indicadores sobre el alcance y la prevalencia de prácticas corruptas. Más importante aún, la gran cantidad de información reunida por medio de los cuestionarios del muestreo puede facilitar la comprensión de las modalidades de corrupción y los sectores, cargos y procedimientos administrativos que son más susceptibles a ella.

La búsqueda de información sobre los ámbitos más vulnerables a la corrupción es especialmente útil para extraer de las encuestas por muestreo un gran número de datos concretos sobre las experiencias de corrupción.

Las encuestas por muestreo, si se realizan con una metodología apropiada, pueden ofrecer respuestas a toda una gama de preguntas como las siguientes:

- ¿Qué proporción de personas (o empresas) ha tenido que pagar un soborno en un determinado año?
- ¿Cuáles son las características de las víctimas y los autores de actos corruptos?
- ¿Ha variado el nivel de corrupción a lo largo del tiempo?

- ¿Qué grupos de población están más expuestos a ser víctimas de corrupción (grupos vulnerables)?
- ¿Qué sectores o regiones se ven más afectados por la corrupción?
- ¿En qué proporción se denuncian los actos de corrupción a las autoridades competentes?
- ¿Qué operaciones están más expuestas a la corrupción?
- ¿Quién inicia el comportamiento corrupto y de qué forma? (por ejemplo, ¿quién ofrece o pide un soborno?)
- ¿Qué sumas se pagan? ¿Quién las paga y en qué momento?

Con todo, las encuestas por muestreo también tienen desventajas. Al utilizar datos procedentes de una encuesta por muestreo sobre la corrupción y la integridad cabe tener presente lo siguiente:

a) No todos los delitos de corrupción afectan a víctimas individuales. En casos de malversación, abuso de funciones o enriquecimiento ilícito, por nombrar solo algunos, a menudo no es posible identificar a las víctimas directas, por lo que resulta inviable investigar estos delitos mediante una encuesta por muestreo;

b) En los delitos de corrupción, el concepto de víctima puede ser vago. En muchos casos, el acuerdo tácito entre el sobornador y el sobornado hace que los participantes en la encuesta sean reacios a divulgar información sobre el caso.

Se han desarrollado diversas tipologías de encuesta a fin de reunir información sobre los distintos agentes involucrados en situaciones de corrupción. Cada una de esas tipologías de encuesta está concebida para un determinado grupo con diferentes funciones y experiencias en materia de corrupción, por ejemplo:

- Encuestas relativas a personas u hogares
- Encuestas relativas al sector privado en general o a industrias específicas
- Encuestas relativas a funcionarios públicos o determinados sectores (por ejemplo, la policía, el sistema judicial).

Encuestas de hogares

En las encuestas de hogares por muestreo se pregunta principalmente a los participantes sobre su experiencia de la corrupción en calidad de víctimas. Es posible investigar a fondo varios aspectos de los incidentes de corrupción y analizar en detalle la relación entre los funcionarios públicos, los servicios prestados y los ciudadanos particulares. Además de la prevalencia de prácticas corruptas, es posible asimismo examinar de qué forma se lleva a cabo la corrupción, cuál es su finalidad, en qué sector y en relación con qué servicio público se realiza. Los resultados de la encuesta permiten establecer datos de referencia para fines de vigilancia y evaluación. Esos datos pueden ayudar a identificar las medidas correctivas necesarias y a cuantificar y seguir de cerca sus consecuencias a lo largo del tiempo.

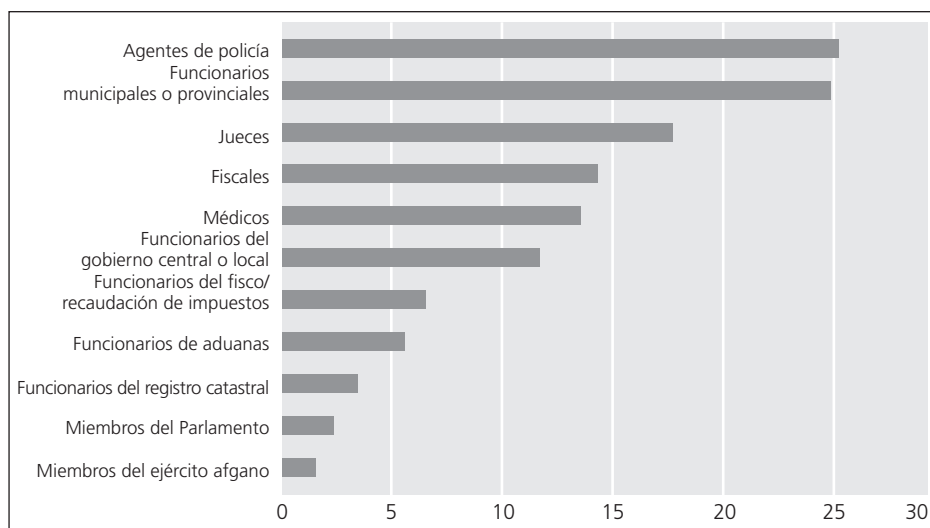
Un ejemplo reciente de la clase de información que generan las encuestas por muestreo es la evaluación efectuada hace poco por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en el Afganistán [3]. El estudio revela la incidencia del soborno entre la población total en su interacción con los funcionarios públicos.

Al analizar las figuras I y II se comprueba que las encuestas por muestreo permiten identificar ámbitos concretos de vulnerabilidad a la corrupción. La figura I muestra el porcentaje de la población que tuvo que pagar un soborno a funcionarios públicos en los 12 últimos meses. A partir de esos datos se observa que los ciudadanos ordinarios sobornan frecuentemente a agentes de policía y funcionarios públicos locales. Sin embargo, si el análisis se propone identificar los sectores más propensos a adoptar prácticas corruptas, cabe tener en cuenta que el soborno solo se produce cuando existe una interacción directa entre los ciudadanos y los funcionarios públicos. En la figura II se incluyen únicamente las personas que entraron en contacto con diversos funcionarios públicos y se muestra el porcentaje de ellas que tuvo que pagar un soborno a alguno de esos funcionarios públicos. De estos datos se desprende que cuando los ciudadanos afganos tratan con representantes del sistema judicial, la policía y la administración aduanera se les solicita un soborno en el 50% de los casos.

Además, al recabar información suplementaria sobre los sobornos pagados, las encuestas por muestreo generan otros conocimientos sobre la vulnerabilidad a la corrupción. Esa información se refiere a los procedimientos administrativos por los cuales se pagaron sobornos, la finalidad concreta de los sobornos, las modalidades de pago y las sumas pagadas. Las encuestas de hogares también pueden contribuir a la reunión de información sobre otras formas de conducta indebida, como la relacionada con solicitudes de trabajo

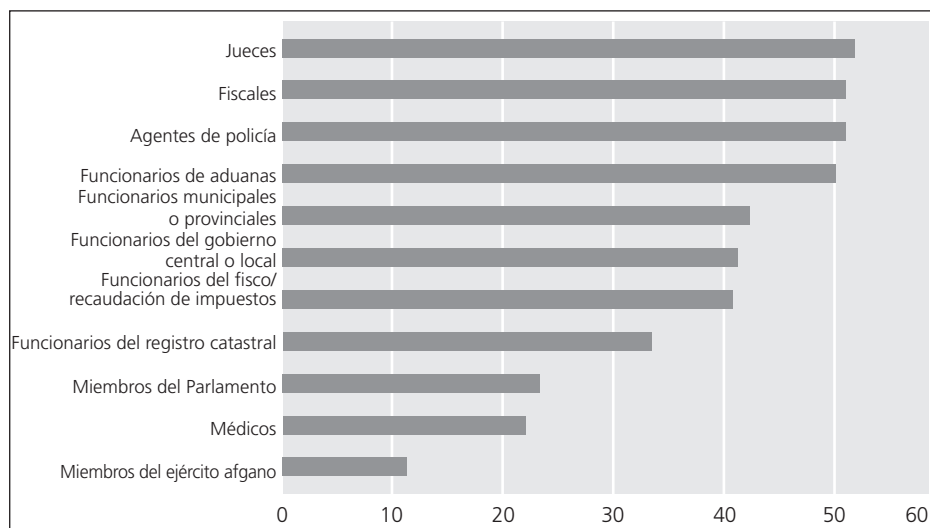
en la administración pública presentadas por ciudadanos o con campañas electorales.

Figura I. Porcentaje de la población que pagó al menos un soborno en los 12 últimos meses, desglosado por tipo de funcionario que solicitó el soborno (Afganistán, 2009)



Fuente: "Corruption in Afghanistan: bribery as reported by the victims".

Figura II. Porcentaje de la población que pagó sobornos tras entrar en contacto con determinados funcionarios públicos (Afganistán, 2009)

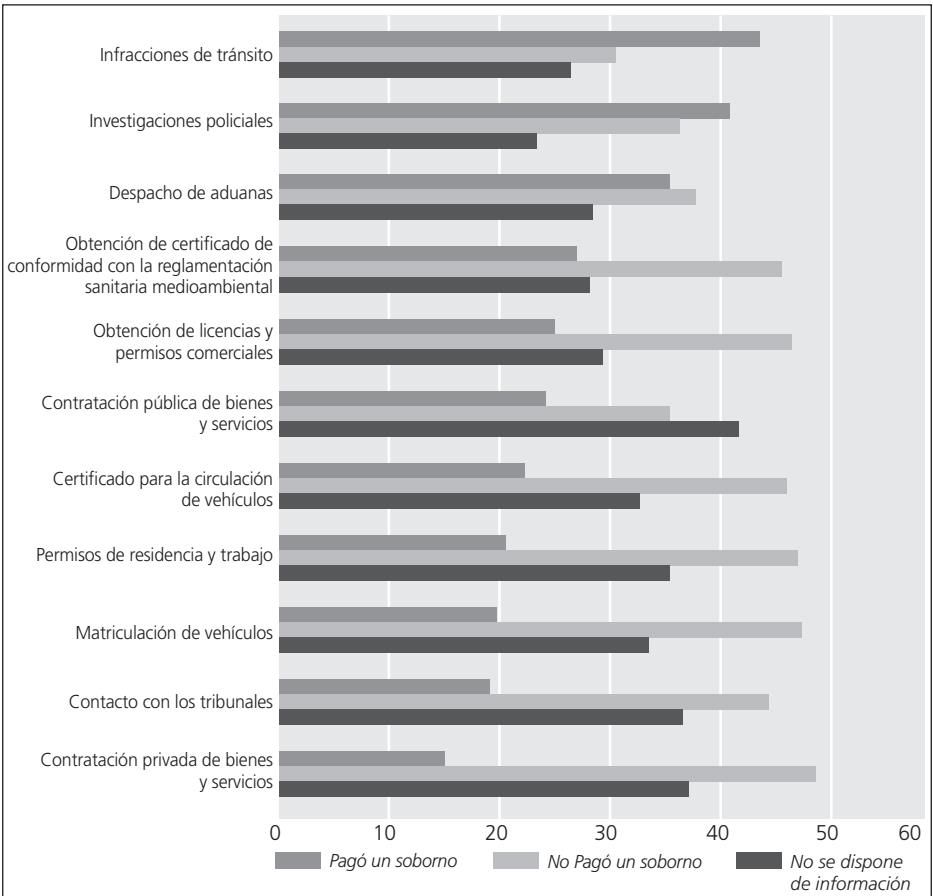


Fuente: "Corruption in Afghanistan: bribery as reported by the victims".

Encuestas de empresas

Las encuestas por muestreo también pueden realizarse en el sector privado, donde los participantes son ejecutivos de una muestra aleatoria de empresas. El objetivo es medir la frecuencia y el impacto de las prácticas corruptas entre la comunidad empresarial. Los resultados de una encuesta realizada en 2007 por la Oficina Nacional de Estadística de Nigeria bajo la supervisión de la UNODC [4] indican que casi el 10% de las personas incluidas en la muestra tuvo que pagar sobornos durante el año anterior a la encuesta. Si se limitan los resultados a empresas que entraron en contacto al menos una vez con funcionarios públicos durante el año anterior a la encuesta, la proporción de los que tuvieron que participar en prácticas corruptas aumenta a un 34%. Las empresas encuestadas comunicaron que en el contexto de investigaciones policiales o multas de tránsito se les pidió que pagaran un soborno en más del 40% de los casos (véase la figura III).

Figura III. Porcentaje de empresas que tuvo que pagar sobornos en determinadas esferas de actividad (Nigeria, 2006)



Fuente: NBS/EFCC Business Survey on Crime and Corruption and Awareness of EFCC in Nigeria, 2007: Summary Report.

En el proceso de despacho de aduanas, el porcentaje de empresas a las que se solicitó el pago de un soborno era considerable (casi el 35%), mientras que el porcentaje más bajo de tales solicitudes se registró en el sector judicial (19%).

En estas y otras encuestas similares se ponen de relieve los comportamientos indebidos en la relación entre instancias públicas y privadas. Las formas de corrupción en las relaciones privadas entre particulares casi no se han analizado, a excepción de algunas formas elementales de corrupción en el sector privado, como la apropiación indebida de bienes por el personal de empresas. La corrupción en el sector privado sigue siendo un ámbito generalmente inexplorado.

Encuestas de funcionarios públicos

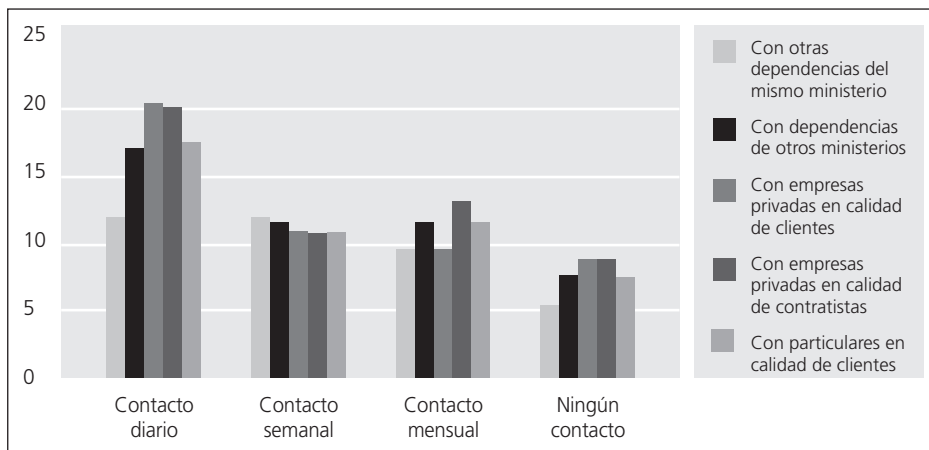
Otras encuestas por muestreo están dirigidas directamente a los funcionarios públicos y a menudo se centran en determinados grupos, como la policía o el sistema judicial. Estas encuestas tienen por objeto reunir información sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos con miras a identificar las prácticas dudosas y las vulnerabilidades frente a los comportamientos corruptos. La información relativa a las prácticas de contratación y ascensos, la movilidad en el trabajo, la frecuencia de la capacitación, los incentivos laborales, el salario y la satisfacción profesional es fundamental para la formulación de políticas y medidas destinadas a la administración pública, especialmente cuando va acompañada de información sobre experiencias relacionadas con la corrupción.

Un estudio piloto realizado recientemente por la Oficina Nacional de Estadística del Iraq bajo la supervisión de la UNODC brinda un ejemplo de los indicadores que pueden derivarse de esas encuestas.

La encuesta reveló que aproximadamente el 10% de los funcionarios públicos entrevistados había recibido una oferta de soborno en los 12 últimos meses. Al interpretar esta cifra, cabe tener en cuenta que los funcionarios públicos desempeñan tareas heterogéneas, incluso dentro de un mismo ministerio, y que no están expuestos al mismo riesgo de soborno. Por ejemplo, la figura IV muestra que la frecuencia de los contactos con agentes externos puede tener un efecto importante en el grado en que los funcionarios públicos están expuestos a prácticas corruptas. Los funcionarios que entran en contacto diariamente con entidades externas, especialmente con empresas privadas, están más expuestos a las ofertas de soborno. Cerca del 20% de los funcionarios que estaban en contacto diario con empresas privadas había recibido al menos una oferta de soborno en los 12 últimos meses. El personal que solo tenía

contactos semanales o mensuales o no tenía contacto alguno con contrapartes externas era menos vulnerable al riesgo de recibir una oferta de soborno.

Figura IV. Funcionarios públicos que recibieron ofertas de soborno en los 12 últimos meses, por frecuencia del contacto con agentes seleccionados (Iraq, 2010)



Fuente: Metodologías, incluidos enfoques basados en pruebas, para evaluar las esferas de vulnerabilidad particular a la corrupción en los sectores público y privado: documento de antecedentes preparado por la Secretaría (CAC/COSP/WG.4/2010/4).

Todos los ejemplos anteriores muestran que los enfoques de base empírica para evaluar la corrupción e identificar los sectores más vulnerables a ella pueden proporcionar información valiosa para la formulación y supervisión de políticas de lucha contra la corrupción. Sin embargo, pese a que se basan en pruebas “concluyentes”, obtenidas mediante procedimientos científicos, aún es preciso resolver importantes retos metodológicos para que los enfoques de base empírica rindan todo su potencial informativo.

Conclusiones y recomendaciones

La información científica, detallada y articulada sobre la corrupción es fundamental para desarrollar, aplicar, supervisar y evaluar las políticas y medidas de lucha contra la corrupción sobre una base empírica. Inversamente, la falta de información exacta y científica constituye uno de los principales obstáculos para la lucha contra la corrupción. Como señaló recientemente el Secretario General Ban Ki-moon:

“Un problema fundamental es que no sabemos cómo cuantificarla [la corrupción] y esto es una necesidad crucial en nuestra lucha contra

un enemigo invisible. Lo más que podemos hacer ahora es evaluar de qué forma la opinión pública percibe la corrupción. Pero la evaluación de la percepción es como medir la cantidad de humo en vez de ver el incendio. La creación de una base de conocimientos precisos sobre un tema apenas investigado e insuficientemente comprendido arrojará más luz sobre los negociados turbios. Si podemos calcular la inflación y el PIB, deberíamos ser capaces también de desarrollar un instrumento eficaz y científico para cuantificar la corrupción. A medida que los conocimientos se profundicen y difundan, se crearán las condiciones del cambio, lo que permitirá a los gobiernos y otros interesados formular políticas basadas en criterios empíricos*.”

Además de los contados ejemplos de encuestas documentados en el presente informe, otras entidades han participado activamente en el empeño de cuantificar la corrupción, tanto a nivel nacional como internacional. En el plano nacional, la creación y multiplicación de los órganos de lucha contra la corrupción han dado un nuevo impulso a los métodos cuantitativos para evaluar la corrupción. En el plano internacional, diversas organizaciones han realizado evaluaciones y cotejado documentación metodológica. Las encuestas de diagnóstico de la corrupción realizadas por el Banco Mundial, las encuestas sobre la corrupción llevadas a cabo por la UNODC y las publicaciones analíticas y metodológicas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo son algunos ejemplos pertinentes.

Pese a todas esas iniciativas, aún no se dispone de una metodología integral que permita obtener mediciones fiables y normalizadas de la corrupción y de los factores vulnerables a ella. Los enfoques adoptados hasta la fecha no se han traducido en un instrumento estadístico normalizado (que incluya conceptos, métodos y herramientas de encuesta, indicadores) y la falta de normas puede producir resultados decepcionantes. Dos encuestas por muestreo realizadas en el mismo país y durante el mismo período pueden arrojar resultados esencialmente distintos si se basaron en opciones metodológicas diferentes.

Frente a este telón de fondo, no solo es necesario sino posible sacar provecho de la experiencia pasada y actual y de las lecciones que ella brinda a fin de consolidar y mejorar los métodos anclados en criterios empíricos y así generar una base de conocimientos científicamente válidos sobre la evaluación de la corrupción. Esto puede lograrse si se fomenta un diálogo científico a nivel internacional con miras a refundir los enfoques metodológicos existentes y

* Observaciones formuladas con ocasión de la conferencia inaugural de la Academia Internacional contra la Corrupción, Viena, 2 de septiembre de 2010.

elaborar documentación metodológica, incluidas directrices y prácticas óptimas. Ese diálogo también permitiría promover un mayor número de investigaciones sobre esas esferas y sobre tipologías de la corrupción respecto de las cuales las evaluaciones de base empírica aún están en una etapa incipiente. Entre estas cabe mencionar la evaluación de la corrupción en el sector privado o la evaluación de tipologías que incluyen la malversación y la corrupción en gran escala, las cuales no están comprendidas en las encuestas por muestreo tradicionales.

Referencias

1. Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2349, núm. 42146.
2. Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, *Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators — 1996-2006*, World Bank Policy Research Working Paper, No. 4280 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2007).
3. “Corruption in Afghanistan: bribery as reported by the victims”, documento publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en enero de 2010.
4. *NBS/EFCC Business Survey on Crime and Corruption and Awareness of EFCC in Nigeria, 2007: Summary Report* (Abuja, National Bureau of Statistics y Comisión contra los Delitos Económicos y Financieros, 2009).

ESTADÍSTICAS INTERNACIONALES SOBRE EL DELITO: POR QUÉ SON NECESARIAS, CÓMO HAN DE MEJORARSE Y QUÉ SE HA LOGRADO HASTA LA FECHA

Por Giulia Mugellini*

Introducción

La búsqueda de pruebas empíricas en apoyo de las investigaciones sobre la delincuencia en el plano transnacional ha constituido uno de los esfuerzos más exigentes desde que se realizaron los primeros estudios comparativos. Neapolitan ([1], págs. xii y xiii) señaló claramente que lo primero que se requiere antes de emprender una investigación de ámbito transnacional es la obtención de datos sobre la delincuencia en diversos países.

Las estadísticas internacionales sobre la delincuencia han contribuido notablemente al auge de las investigaciones transnacionales conexas y al fomento de la criminología de carácter empírico [2]. Cuando el análisis de la delincuencia se basa en una sólida base de observación empírica resulta más fácil aclarar las cuestiones conceptuales sobre la relación entre los macroprocesos y la delincuencia ([3], pág. 299). En consecuencia, la disponibilidad de fuentes de datos que permitan hacer comparaciones fiables de los datos sobre la delincuencia en los distintos países ha pasado a ser cada vez más fundamental en el último decenio.

En el presente artículo se examinarán, en primer lugar, los orígenes de las estadísticas criminológicas internacionales y se describirán las principales complejidades y trampas en relación con los problemas de validez, fiabilidad y comparatividad de dichas estadísticas. Luego se analizarán las iniciativas pasadas y más recientes emprendidas en los planos internacional y europeo para mejorar las estadísticas sobre la delincuencia a fin de hacer frente a esos desafíos.

Estadísticas internacionales sobre la delincuencia: la terminología empírica de la criminología comparativa

El estudio de la criminología desde una perspectiva comparativa supone el análisis sistemático de la delincuencia, la legislación y los mecanismos de

*Investigadora del Centro de Investigaciones Conjuntas sobre la Delincuencia Transnacional (Transcrime) y conferencista de la Facultad de Sociología de la Università Cattolica de Milán.

control social en dos o más culturas [4]*. Ello permite comparar y contrastar los problemas de la delincuencia entre varias naciones; ensayar las teorías sobre las causas sociales de la delincuencia en contextos diferentes; obtener una mejor comprensión de los problemas del delito a nivel nacional; y, por tanto, lograr una mejor organización de la justicia penal y las reformas legales. La criminología transnacional permite estudiar los problemas de la delincuencia nacional desde una perspectiva internacional y emular las medidas de lucha contra la delincuencia adoptadas por otros países [6,7,8].

La criminología comparativa tiene cuatro objetivos principales:

a) Determinar en qué medida las estructuras y culturas nacionales afectan el grado, los tipos, la distribución y las características de la delincuencia y los esfuerzos por combatirla dentro de los distintos países y entre éstos ([9], pág. 221, [5], págs. 5 a 9);

b) Desarrollar la criminología desde el punto de vista teórico mediante una evaluación del grado en que pueden aplicarse importantes teorías criminológicas fuera de las fronteras culturales y nacionales [9], [10], [5];

c) Evaluar la actuación de los sistemas nacionales de justicia penal, así como la eficacia de las políticas nacionales, europeas e internacionales de justicia penal en distintos países. “Mientras más se sepa sobre los demás pueblos, sociedades o culturas, habrá mayores posibilidades de comprender sus actos y sus respuestas ante los diversos problemas y situaciones.” [11];

d) Entender las ventajas y las deficiencias operacionales de los sistemas de lucha contra la delincuencia a fin de formular respuestas coordinadas en materia de aplicación de la ley ([6], pág. 147). Los delitos como el blanqueo de dinero, el tráfico de drogas, la trata de seres humanos y algunas formas de robo profesional de vehículos son algunos de los resultados de la globalización de la delincuencia y es por ello que han de combatirse en el plano mundial. Como pone de relieve reiteradamente van Dijk, “la prevención del delito a nivel nacional requiere medidas fiables de inteligencia internacional respecto de la delincuencia nacional en todo el mundo” ([12], pág. 4).

En resumen, como lo expusieron Bennet y Lynch hace varios decenios ([13], pág. 153), los estudios transnacionales sobre la delincuencia y la justicia penal desempeñan un papel relevante en la formulación de una teoría y una política normativa, y esto es especialmente cierto en el actual mundo globalizado.

*La expresión “criminología comparativa” se utiliza aquí como sinónimo de lo que Stamatel ([5], pág. 4) define como “criminología transnacional”. Este último término hace hincapié en la investigación del delito, sus autores y sus víctimas en dos o más países.

Para alcanzar estas metas se requieren datos fiables y comparables de justicia penal sobre todas las naciones.

De hecho, en algunos países comenzaron a elaborarse comparaciones transnacionales de carácter empírico tan pronto como se dispuso de estadísticas sobre el delito, las cuales recibieron luego un fuerte apoyo con el advenimiento de la criminología científica a fines del siglo XIX ([2]).

Las estadísticas sobre la delincuencia se originaron en Europa occidental en el siglo XVIII*, con la reunión de datos judiciales. Esto puede considerarse una de las actividades más antiguas de reunión de datos por parte de los gobiernos a fin de “satisfacer las necesidades administrativas de contabilidad”, como la necesidad de fiscalizar las operaciones del aparato judicial ([14], pág. 39). Y esta misma *raison d'être* fue lo que dio lugar a las principales deficiencias de las estadísticas institucionales sobre la delincuencia**.

Complejidades y trampas de las estadísticas institucionales sobre la delincuencia

Problemas de fiabilidad y validez

La fiabilidad se refiere a la coherencia y/o estabilidad de las mediciones a lo largo de ensayos reiterados y a la capacidad de un instrumento o procedimiento analítico de arrojar mediciones similares en igualdad de condiciones. La validez guarda relación con la exactitud de la medición, el grado de congruencia entre la definición operacional y el concepto que ésta se propone medir ([16], [17], pág. 27).

A menudo se estima que el número de delitos registrados por la policía es el mejor indicador oficial de la naturaleza y magnitud de la delincuencia. De hecho, si se comparan con los datos disponibles en las fiscalías, los tribunales y las instituciones penitenciarias, los delitos registrados por la policía pueden considerarse una fuente más fiable y válida que estas otras mediciones oficiales de la delincuencia debido a que están “más cerca” de lo que ha de

*Las primeras compilaciones de datos judiciales se realizaron en Inglaterra y Francia. El jurista inglés Jeremy Bentham fue el primero que, en 1778, se propuso reunir información sobre el delito. En 1827, Peyronnet, Jefe de la Policía de París, publicó la primera presentación detallada de estadísticas criminológicas francesas. En Inglaterra hubo que esperar hasta 1834 para que se publicara la primera compilación de estadísticas criminológicas inglesas, preparada por Samuel Redgrave ([2], pág. 139).

**Se entiende por estadísticas oficiales o institucionales aquellas que “los gobiernos producen, financian o incorporan con carácter de rutina en sus decisiones” ([15], pág. 8).

detectarse: el nivel real de delincuencia*. Además, son más representativos de los distintos tipos de delincuencia e incluyen información sobre los incidentes concretos incluso si no se ha identificado al autor ([16], pág. 83).

Mientras más se avanza por el “canal” de las estadísticas judiciales, más se aleja la “fuente”: el número de delitos que se comete en las sociedades. La consecuencia de ello es que aumenta el número de delitos que permanece “en la sombra”**. Los datos registrados por la policía y, en general, los datos sobre la delincuencia adolecen de graves problemas de fiabilidad y validez debido en particular al efecto de ese número oculto.

Según los resultados del Estudio Europeo de Delincuencia y Seguridad 2004-2005***, un promedio de aproximadamente el 50% de los cinco delitos considerados (robo con fuerza en las cosas, hurto en automóviles, robo con violencia o intimidación en las personas, incidentes sexuales y asaltos y amenazas) se denunció a la policía ([19], pág. 70). En consecuencia, el número de delitos en la sombra encubre un alto porcentaje del número real de delitos, por lo que no es posible descartarlo o neutralizarlo****.

Lo que se desprende claramente de ello es que los delitos denunciados no son una medida de la delincuencia real debido a que las estadísticas criminológicas oficiales se han desarrollado para fines administrativos y no para satisfacer los intereses de las investigaciones ([20], págs. 3 a 6). En efecto, las estadísticas criminológicas oficiales pueden considerarse construcciones sociales influidas principalmente por la política.

Bentham define las estadísticas criminológicas como una especie de barómetro político que permite señalar y hacer tangible el efecto de cada operación legislativa relacionada con una determinada cuestión ([21], pág. 428). El problema, a juicio de Lodge, es que las calibraciones de ese barómetro no siempre son totalmente claras ([2], pág. 159) y pueden ser manipuladas por la política.

*Según Aebi ([15], pág. 208), los delitos registrados por la policía presentan distintos grados de fiabilidad y validez con respecto al momento en que se reúnen los datos. Los datos registrados una vez que la policía ha finalizado la investigación (estadísticas de resultados) son más fiables, pero al mismo tiempo menos válidos, que los datos registrados en el momento de la denuncia de los delitos a la policía, o en el momento en que los agentes de policía los observan o descubren (estadísticas de entrada).

**La diferencia entre el número de delitos cometidos y el número de delitos oficialmente registrados.

***La encuesta se realizó en los 15 “antiguos” miembros de la Unión Europea, además de Estonia, Hungría y Polonia.

****El número de delitos en la sombra no es constante y depende de muchos factores ([2], pág. 150): el tipo de delito y de delincuente; el nivel de profesionalismo, la eficiencia, los procedimientos de registro y la capacidad de las fuerzas policiales para reunir los datos [6, 12]; las características demográficas y socioeconómicas de las víctimas, que inciden en la probabilidad de que se denuncien los presuntos delitos y autores; la utilización de diferentes métodos de registro de las quejas presentadas a la policía, lo que repercute en la eficiencia y eficacia del registro de los delitos, etc.

Los agentes e instituciones sociopolíticas deciden no solo qué tipos de comportamientos han de definirse como delitos, sino también qué datos sobre la delincuencia deben hacerse públicos y de qué forma. Por tanto, las estadísticas de la delincuencia miden la “penalización” (lo que una determinada sociedad castiga como delito) más que los comportamientos delictivos mismos ([3], pág. 299).

Problemas de comparabilidad

El aspecto de construcción social y política que caracteriza a las estadísticas criminológicas oficiales de un país las hace aún más problemáticas cuando esas estadísticas se utilizan para fines de comparación transnacional.

Von Hofer ([22], págs. 77 y 78), sobre la base de las estadísticas criminológicas nacionales, describe las comparaciones transnacionales de la delincuencia como “riesgosas”, dada la aplicación de “reglas de construcción” diferentes en los distintos países. En particular, este autor ha identificado tres tipos principales de factores que inciden en el resultado de las estadísticas criminológicas, a saber: factores sustantivos, jurídicos y estadísticos. Los factores sustantivos dependen de las probabilidades de que los ciudadanos denuncien los delitos a la policía, del grado de eficiencia del sistema de justicia en el registro de los delitos y del nivel real de delincuencia en cada país*. Los factores jurídicos guardan relación con las distintas formas de definir el delito en

*Por ejemplo, Young ([23], pág. 18) presentó la hipótesis de que en los países con un bajo nivel de violencia real podría haber menos tolerancia respecto de la violencia y, por tanto, podrían denunciarse actos de los que se haría caso omiso en otros países más tolerantes o violentos. Esas distintas actitudes respecto del delito pueden dar lugar a diferencias en el volumen de datos criminológicos registrado. Por otra parte, la confianza en el profesionalismo de la policía o la percepción de colusión entre las autoridades y los delincuentes pueden incidir considerablemente en el número de delitos que se denuncia a los organismos encargados de aplicar la ley ([24], pág. 125, [25]). Muchos investigadores han señalado que no solo la probabilidad de denuncia de los delitos a la policía, sino también la capacidad de ésta para registrar los delitos, guarda relación con el nivel nacional de desarrollo económico y humano ([3], pág. 299, [26], [27], págs. 167 a 173, [19], págs. 109 y 110, [28], pág. 43). No es casual que todos los países con tasas relativamente altas de delitos denunciados también figuren entre los más ricos del mundo. Los análisis sobre las tasas de delitos violentos y las tasas de delitos de homicidio denunciados en los 27 Estados miembros de la Unión Europea (datos de la Oficina de Estadística de la Unión Europea (Eurostat)) muestran que las primeras son más elevadas en países con un alto nivel de desarrollo humano y un estado de bienestar eficiente, mientras que lo contrario se aplica a las tasas de homicidio. Esto se debe a que en los países donde el Estado de bienestar funciona satisfactoriamente es más probable que los servicios de policía sean más eficientes y se hagan mejoras más frecuentes en el sistema de reunión de datos sobre la delincuencia, así como que exista más confianza en las instituciones de gobierno entre los ciudadanos y, por consiguiente, se denuncie un mayor número de delitos a la policía. A su vez, esto supone una tasa más elevada de delitos registrados ([29], análisis presentado en el Simposio de Criminología de Estocolmo). Además, por lo general los países desarrollados gozan de un nivel superior de atención de la salud. Se ha demostrado que la existencia y calidad de servicios de salud tienen una influencia considerable por cuanto tienden a hacer disminuir el carácter letal de las agresiones violentas. Esto da lugar a una disminución de las tasas de homicidio pero, por otra parte, provoca un aumento de las tasas de delitos violentos registrados [30].

cada país y con las características de sus procedimientos jurídicos*. Los factores estadísticos se refieren a los diversos métodos de elaboración de las estadísticas, es decir, las reglas de cálculo estadístico utilizadas para reunir los datos sobre la delincuencia**.

La comparación de las estadísticas institucionales de delitos denunciados relativas a distintos países y períodos es una tarea difícil. No es fácil conciliar las barreras culturales, los problemas diversos relacionados con el delito, las prioridades de política y los métodos diferentes de reunión y presentación de datos sobre la delincuencia en los distintos sistemas de justicia penal.

Pese a ello, las comparaciones transnacionales son necesarias para el avance de las investigaciones criminológicas, por lo que se han hecho numerosos esfuerzos por aumentar la fiabilidad de las estadísticas criminológicas internacionales para fines de la comparación.

Estadísticas y mediciones internacionales de la delincuencia: experiencias pasadas, acontecimientos recientes y necesidades actuales

Estadísticas institucionales internacionales de la delincuencia: un idioma de consonantes

Solo después de la Segunda Guerra Mundial, en 1947, la Secretaría de las Naciones Unidas pudo comenzar a reunir estadísticas sobre la delincuencia. En 1950 se publicó el “Informe estadístico sobre la situación de la delincuencia 1937-1946”***, en el que se formularon varias observaciones críticas sobre la clasificación de los

*Dado que la delincuencia y las estadísticas criminológicas son una construcción social, puede también suceder que los actos que están tipificados como delito en algunos países (por ejemplo, la posesión de drogas) no lo estén en otros países ([20], pág. 4). En lo que respecta a los distintos procedimientos jurídicos, un ejemplo clásico se refiere a la aplicación del principio de legalidad o del principio de oportunidad (conveniencia). En países donde se aplica el primero, la policía y la fiscalía tienen la obligación de iniciar una acción judicial respecto de todos los delitos de que tomen conocimiento; cuando rige el segundo principio, solo se inicia la acción si el ministerio público lo estima procedente. Esto significa que cuando se aplica el “principio de legalidad” hay un registro más frecuente de delitos ([22], pág. 84, [20], pág. 4).

** En particular, según Aebi [18], deben analizarse seis variables principales antes de comparar los datos de distintos países europeos: *a)* la presencia de reglas escritas que estipulen la forma en que se registran los datos; *b)* la unidad de cómputo utilizada en las estadísticas; *c)* la manera en que se cuenta un delito cometido por más de una persona; *d)* la aplicación de la regla del delito principal: algunos países tratan los delitos simultáneos contando únicamente el más grave (regla del delito principal), mientras que otros cuentan cada delito de forma independiente, lo que eleva su tasa de delitos registrados; *e)* la manera en que se cuentan los delitos múltiples: cuando una víctima denuncia el mismo delito más de una vez, esto se contaría como un solo delito en algunos países, mientras que otros lo registrarían como delitos múltiples; y *f)* el momento en que se reúnen los datos para las estadísticas criminológicas.

*** E/CN.5/204 [EN].

delitos y en particular sobre las dificultades de establecer datos comparables. Como resultado de ello, se sugirió que la Comisión Social y la Comisión de Estadística pidieran a la Secretaría que “emprendiera la tarea de elaborar una clasificación básica de los delitos y de reglas mínimas para la compilación y presentación de estadísticas criminológicas” ([2], págs. 155 y 156, [31], pág. 1).

Las organizaciones internacionales como la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) y las Naciones Unidas fueron las primeras en comenzar a reunir estadísticas de la delincuencia en relación con un gran número de países. Tras esas primeras iniciativas, los organismos europeos también empezaron a reunir datos comparables sobre la delincuencia relativos a diversos países.

En lo que respecta a las estadísticas institucionales, existen cuatro fuentes principales de datos transnacionales de carácter cuantitativo sobre la delincuencia y la justicia penal: la base de datos de la INTERPOL sobre estadísticas de la delincuencia internacional**, el Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal***, el *Compendio Europeo de Estadísticas de la Delincuencia y la Justicia Penal*****, y Eurostat*****.

*Ibíd., pág. 27.

**La base de datos de la INTERPOL sobre estadísticas internacionales de la delincuencia es la fuente de datos transnacionales cuantitativos más antigua. Desde 1950, esta base de datos ha reunido datos anuales sobre 14 clases de delitos en unos 180 países de todo el mundo mediante un formulario estándar enviado a cada país. La INTERPOL cesó la publicación de estadísticas internacionales de la delincuencia en 2006. Actualmente solo se dispone de los datos procedentes de las fuerzas policiales de los distintos países ([32], pág. 3, pág. 51, [33], 34).

***El Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal se inició en el decenio de 1970. Su finalidad es reunir datos sobre la incidencia de los delitos denunciados y el funcionamiento de los sistemas de justicia penal con miras a mejorar el análisis y la difusión de esa información a nivel mundial (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2007). Desde entonces se han realizado 12 estudios. El cuestionario conexo es complejo y proporciona a los países la oportunidad de facilitar metadatos e indicar posibles desviaciones respecto de las definiciones estándar incluidas en el Estudio.

****El Compendio Europeo nació de una iniciativa del Consejo de Europa, inspirada en el Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics estadounidense (1973). El grupo de trabajo que coordinó la iniciativa ha establecido una red de corresponsales nacionales en cada país. El Compendio Europeo abarca todos los sectores de la justicia penal: la policía, la fiscalía, los tribunales y las instituciones penitenciarias. Centra la atención en 14 clases de delitos ([35], pág. 24, [33], pág. 19). La cuarta edición, publicada en 2010, es la más reciente e incluye datos sobre la delincuencia relativos al período 2003 a 2007.

*****Eurostat comenzó a reunir datos sobre la delincuencia hace poco tiempo, en 2004, con el fin de elaborar estadísticas de la delincuencia y la justicia penal relativas a los Estados miembros, complementadas con datos de los países candidatos a miembro de la Unión Europea y los países de la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI)/ Espacio Económico Europeo (EEE). Los resultados de la reunión de datos se presentan cada año en la sección “Statistics in Focus”, publicada en el sitio web de Eurostat. Esa compilación incluye datos sobre los delitos registrados por la policía (total de delitos, homicidio, delitos violentos, robo con violencia o intimidación en las personas, robo con fuerza en las cosas, robo de vehículo y tráfico de drogas), la población penitenciaria y el número de agentes de policía.

Las compilaciones internacionales de datos sobre delitos institucionales tienen el objetivo común de proporcionar mediciones anuales coherentes, fiables y comparables de la delincuencia y del funcionamiento de los sistemas de justicia penal en los distintos países. Los desafíos a que se enfrentan esas compilaciones de datos guardan relación principalmente con los factores sustantivos, jurídicos y estadísticos mencionados en la sección anterior. Desde sus inicios, los compendios de datos sobre la delincuencia han tratado de resolver esos problemas mediante diversas iniciativas de carácter técnico (véase *infra*) y se han hecho algunas mejoras en este sentido.

Utilización de una “clasificación estándar” y “definiciones estándar” de la delincuencia

La “definición estándar” o “definición operacional” utilizada para describir un determinado delito es la condición básica para la comparación de datos de diversos países, el “eje central de la comparabilidad” ([36], pág. 121). Ello ayuda a resolver los problemas relacionados con la comparación de distintas definiciones jurídicas del delito aplicadas en los diferentes países (factores jurídicos de von Hofer).

Los compendios de datos internacionales y europeos proporcionan definiciones operacionales estándar del fenómeno que se investiga y exigen que los países adapten sus estadísticas nacionales a categorías normalizadas de la delincuencia y la justicia e indiquen toda desviación potencial respecto de esas definiciones estándar.

En estas definiciones estándar se emplea un lenguaje no jurídico normalizado y se incluyen los elementos estructurales del delito en cuestión: el *modus operandi*, el objetivo del delito, el lugar en que se cometió el delito y las consecuencias de éste. El propósito de las definiciones es posibilitar un mismo entendimiento de los hechos relacionados con el delito en diferentes contextos.

Uno de los mayores retos a este respecto es la armonización de esas definiciones en los distintos compendios de datos a fin de obtener datos comparables no solo de un país a otro sino también de un compendio a otro y facilitar a los países la tarea de compilar los diversos cuestionarios.

A fin de comenzar a hacer frente a este desafío, en 2010 se armonizaron, en términos generales, las definiciones operacionales utilizadas en el Décimo Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal con las de Eurostat y el *Compendio Europeo de Estadísticas de la Delincuencia y la Justicia Penal*.

Además, los estudios emprendidos recientemente en los planos europeo e internacional tienden a la adopción de una clasificación internacional de los delitos. Un estudio reciente de la Comisión Europea, cuya finalidad era desarrollar un sistema de clasificación de los delitos para los países de la Unión Europea, tuvo como resultado la creación, por Unisys Bélgica y el Institute for International Research on Criminal Policy, del Sistema de clasificación de los delitos a nivel de la Unión Europea (European Union-level Offence Classification System–EULOCS)*.

Desde 2009, el Equipo de tareas sobre clasificación de los delitos de la Comisión Económica para Europa (CEPE) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) vienen elaborando un conjunto de principios aplicables a los sistemas internacionales de clasificación de los delitos a fin de mejorar la coherencia y comparabilidad internacional de las estadísticas criminológicas. Los resultados de esta labor se presentarán en la próxima reunión conjunta de la CEPE y la UNODC a principios de 2011.

Compilación de metadatos relativos a las reglas contables y las prácticas de registro de datos en los distintos países

Durante muchos años, al preparar el Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal, se ha venido anotando un gran número de metadatos sobre la forma en que la policía, la fiscalía y los tribunales registran los delitos y sus autores en sus estadísticas (reglas de cálculo) y sobre las modalidades aplicadas por los distintos países para organizar las estadísticas reunidas por esas instituciones**.

El *Compendio Europeo de Estadísticas de la Delincuencia y la Justicia Penal* también reúne información sistemática sobre las reglas de cálculo utilizadas por los organismos de la justicia penal para registrar los datos en sus estadísticas.

Los metadatos constituyen un paso hacia el conocimiento de los distintos procedimientos aplicados en los sistemas de justicia penal en diversos países. Incluso si las reglas aún no se han armonizado en todos los países, el análisis de los metadatos puede ayudar a comprender si las diferencias en las cifras

* El propósito de este sistema de clasificación era proporcionar un índice o parámetro de referencia aplicable al ámbito de la justicia y los asuntos internos a fin de aumentar la coherencia interna de la política criminológica de la Unión Europea [37]. Sin embargo, este sistema de clasificación ha sido criticado sobre todo porque se aparta demasiado de los demás sistemas de clasificación existentes y por tanto provocaría una ruptura con las series cronológicas reunidas hasta la fecha.

** Estos datos incluyen información sobre las unidades y las reglas de cálculo y sobre si los datos proporcionados abarcan todo el territorio geográfico del país, si incluyen los delitos y los infractores registrados tanto a nivel federal como estatal, y si existe una coordinación central para la compilación de las estadísticas procedentes de diferentes comisarías de policía, fiscalías y distritos judiciales.

relativas a la delincuencia en los distintos países se debieron a diferencias del grado real de delincuencia o a la diversidad de prácticas utilizadas para reflejar los delitos en las estadísticas. Uno de los principales problemas a este respecto guarda relación con el hecho de que muchos países no han documentado formalmente las reglas y no pueden proporcionar información fiable.

Inclusión de las formas no tradicionales de la delincuencia

Durante muchos años, una de las deficiencias fundamentales de los compendios de datos internacionales era que no contenían información sobre las formas no tradicionales de la delincuencia*. Por ejemplo, incluían escasos datos sobre la corrupción, los delitos económicos, la trata de personas o el tráfico ilícito de migrantes ([20], pág. 6). Actualmente uno de los objetivos principales de los compendios de datos internacionales es la cuantificación de esos delitos no tradicionales, los cuales, especialmente como consecuencia de los procesos de globalización, cobran a menudo un carácter transnacional. Las organizaciones internacionales están empeñadas en la lucha contra esos delitos, en cooperación con sus Estados miembros, por lo que la tarea de reunir mediciones comparables de esos delitos a nivel internacional reviste cada vez más importancia.

La cuarta edición del *Compendio Europeo de Estadísticas de la Delincuencia y la Justicia Penal* incluye cuatro delitos no tradicionales, a saber: el fraude, los delitos informáticos, la corrupción y el blanqueo de dinero. En 2009, el equipo de tareas de Eurostat sobre la disponibilidad de datos criminológicos comenzó a reunir datos sobre el blanqueo de dinero y la trata de seres humanos. Desde su primera ronda, el Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal ha abarcado el fraude, el secuestro, la malversación, el soborno y la corrupción en su cuestionario. A partir del Décimo Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal se han venido precisando las definiciones de soborno y corrupción, en consonancia con las utilizadas en el *Compendio Europeo de Estadísticas de la Delincuencia y la Justicia Penal*. Desde el 11º Estudio se incluyen módulos temáticos, que varían de un año a otro, sobre determinadas clases de delitos no tradicionales, como la corrupción, la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de migrantes.

* En la documentación criminológica, los delitos como hurto, robo con violencia en las cosas, robo con violencia o intimidación en las personas, violación y asesinato se describen frecuentemente como delitos “comunes”, “de volumen” o “tradicionales”, por oposición a los “delitos complejos” o “delitos no tradicionales” como la delincuencia organizada, el tráfico de drogas, la trata de seres humanos, el tráfico ilícito de migrantes, la corrupción, el blanqueo de dinero y otros delitos económicos y financieros ([12], pág. 17).

Medidas de control de calidad

Las medidas de control de calidad destinadas a verificar los datos reunidos en los estudios internacionales pueden aumentar su fiabilidad. En el *Compendio Europeo de Estadísticas de la Delincuencia y la Justicia* se comprueban los datos reunidos comparándolos con los de ediciones anteriores del *Compendio Europeo*; calculando tasas por cada 100.000 habitantes y cotejándolas con las de diversos países; señalando las desviaciones potenciales; y contactando a los corresponsales nacionales para obtener otras evaluaciones de los datos. En el Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal también se refleja la adopción de medidas para mejorar el control de calidad de los datos. En particular, se han desarrollado tres tipos de “controles de coherencia”: los “controles de tendencia” (para verificar la coherencia de los datos con las respuestas proporcionadas en versiones anteriores del Estudio); el “control de coherencia interna” (para comprobar la coherencia interna del cómputo de las respuestas a las diferentes preguntas incluidas en el Estudio); y “otras verificaciones de fuentes disponibles” (para comprobar la coherencia de los datos con otras fuentes de estadísticas conocidas sobre la delincuencia, si están disponibles). Además, los datos reunidos también son objeto de revisión por expertos externos.

Frecuencia de la reunión de datos

La fiabilidad de las estadísticas criminológicas internacionales también depende de su actualización. Dado que el análisis de las estadísticas puede servir de base empírica para las políticas públicas y las investigaciones en los planos nacional e internacional, conviene que estén lo más actualizadas posible para que reflejen con más exactitud el nivel de delincuencia en los distintos países y sean de óptima utilidad. El Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal se ha mejorado recientemente a este respecto, pues desde 2010 se publica anualmente y no cada dos años. En cuanto al *Compendio Europeo de Estadísticas de la Delincuencia y la Justicia Penal*, los datos se reúnen y publican cada tres años. En general, las compilaciones más actualizadas son las del Estudio de las Naciones Unidas y Eurostat (los datos más recientes disponibles se publican normalmente entre 15 y 20 meses después de finalizado el año de referencia).

Los compendios de datos internacionales han venido reuniendo datos sobre la delincuencia y la justicia penal durante más de 30 años (1976-2008) en relación con unos 40 países de Europa y más de 100 países del mundo, con inclusión de aproximadamente 16 tipos de delitos distintos, tanto tradicionales como no tradicionales.

Además de las mejoras aportadas a los compendios de datos mencionados anteriormente, las organizaciones internacionales, y en particular las Naciones Unidas, han desplegado importantes esfuerzos en el marco de proyectos de asistencia técnica a países a fin de apoyarlos en la compilación de estadísticas de mayor calidad en materia de delincuencia y justicia penal. El punto de partida para mejorar la fiabilidad y la coherencia de las estadísticas criminológicas a nivel internacional es el mejoramiento de los sistemas de reunión de datos sobre la delincuencia y la justicia penal en el plano nacional. A fin de hacer frente a este desafío, en 2003 las Naciones Unidas, en cooperación con expertos en estadística internacionales, publicaron el *Manual para la elaboración de un sistema de estadísticas de la justicia penal* [38]*. Además de ese *Manual*, especialmente destinado a mejorar los sistemas de reunión de estadísticas institucionales sobre la delincuencia y la justicia, se han publicado otros dos manuales: el *Manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores* [39]** (2006) y el *Manual para estudios sobre victimización* [36]***.

Las Naciones Unidas también ejecutan programas de asistencia técnica en determinados países que tienen una clara necesidad, reconocida internacionalmente, de mejorar la comprensión de los fenómenos relativos a la delincuencia. Existen dos recientes proyectos ejemplares a este respecto:

a) El programa “Datos para África”****;

b) El proyecto titulado “Elaboración de instrumentos de vigilancia de las instituciones judiciales y policiales en los Balcanes occidentales”, financiado por la Unión Europea****. Los resultados preliminares del proyecto demuestran que el primer beneficio de la asistencia técnica —el mejoramiento

* Disponible en http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_89E.pdf.

** Disponible en: www.unodc.org/pdf/criminal_justice/06-55616_ebook.pdf.

*** Disponible en: www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Manual_on_Victimization_surveys_2009_web.pdf.

**** El programa se puso en marcha en 2005 con el fin de mejorar los conocimientos sobre el fenómeno de las drogas y la delincuencia en África a la luz de la escasa tasa de respuesta al Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal por parte de los países africanos (en 2006 respondieron solo 7 de 53 países africanos). Mediante este programa se presta asistencia a los países africanos para que refuercen sus sistemas de reunión de datos y de ese modo mejoren la presentación y el análisis de datos sobre la delincuencia y las drogas. Con miras a lograr este objetivo general, el programa prevé lo siguiente: a) estudios sobre victimización; b) talleres y cursos de capacitación; y c) publicaciones (www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/Data-for-Africa.html).

**** El programa tiene por objeto ajustar los mecanismos nacionales existentes de las instituciones de la justicia y los asuntos internos (policía, fiscalía y tribunales) de la región para que estén en consonancia con los progresos, las normas y las prácticas óptimas de la Unión Europea. Tras investigaciones intensivas que dieron lugar a informes de evaluación técnica y directrices programáticas para cada país, en el marco del proyecto se organizaron y llevaron a cabo sesiones de capacitación específicas a cargo de expertos internacionales en los distintos países (www.unodc.org/southeasterneurope/en/cards-project.html).

y fortalecimiento de los sistemas nacionales de reunión de estadísticas sobre la delincuencia y la justicia penal— da lugar a un segundo beneficio importante, a saber, la puesta en marcha del proceso de armonización de las estadísticas sobre la delincuencia y la justicia penal con las normas internacionales.

Todos estos esfuerzos, adelantos y proyectos concretos son pasos fundamentales para el proceso de comparabilidad de las cuantificaciones oficiales internacionales de la delincuencia. ¿Pero qué puede decirse con respecto a su validez?

Estudios internacionales sobre victimización: las vocales indispensables para interpretar el lenguaje de la delincuencia

Incluso si las mejoras recientes aportadas por los compendios de datos internacionales han contribuido a resolver muchos problemas relacionados con la comparabilidad de las estadísticas criminológicas en los distintos países, las estadísticas se basan en datos institucionales sobre la delincuencia y, como tales, tienen limitaciones críticas inherentes. Esas limitaciones guardan relación principalmente con el hecho de que las estadísticas institucionales reflejan el grado de eficiencia de los procedimientos de registro aplicados por las instituciones de la justicia penal más que el nivel real de delincuencia en las sociedades. Son el resultado de la aplicación de normas jurídicas y de las necesidades políticas y administrativas [6, 12].

Las estadísticas criminológicas oficiales deberían considerarse una orientación, “un lenguaje compuesto únicamente por consonantes que requiere la adición de vocales para ser inteligible” (G. Tarde, citado en [2]); necesitan ser interpretadas sobre la base de otras mediciones estadísticas, en particular datos sobre las víctimas del delito ([2], págs. 152 y 153, [40], pág. 24).

A fin de resolver los problemas de validez inherentes a las estadísticas institucionales y complementar el panorama obtenido a la luz de los datos criminológicos oficiales, hacia finales del decenio de 1960 se crearon los estudios sobre victimización. Estos estudios permiten obtener mediciones de la delincuencia independientemente de las actividades policiales y de las manipulaciones políticas o administrativas mediante el procedimiento consistente en entrevistar a una muestra representativa de personas sobre sus experiencias en relación con el delito. De esta forma se resuelve parcialmente también el problema de los delitos que permanecen en la sombra.

El primer Estudio internacional sobre victimización fue realizado en 1989 por las Naciones Unidas con objeto de proporcionar datos sobre el delito y las víctimas independientemente de las necesidades institucionales. El estudio brindó a los científicos sociales una fuente alternativa de datos sobre la delincuencia con los que podían seguir de cerca las tendencias y ensayar las teorías de las causas del delito a nivel transnacional [7, 41]. Hasta la fecha se han llevado a cabo más de 140 estudios en más de 70 países distintos. El último Estudio internacional sobre victimización se realizó en 2004-2005 y en 2010 se efectuó un estudio piloto en seis países (Alemania, Canadá, Dinamarca, Países Bajos, Reino Unido y Suecia) a fin de ensayar la técnica de entrevistas basadas en modalidades mixtas, incluida la Internet (entrevistas en línea) con miras a minimizar el costo del estudio en rondas futuras [42]*. La sexta ronda del estudio completo está prevista en 2013. Este es sin duda el acontecimiento reciente más importante en la reunión de estadísticas criminológicas internacionales, una de las piedras angulares de la criminología empírica ([12], pág. 7).

Las iniciativas recientes emprendidas por organismos internacionales y europeos confirman este creciente interés por los estudios sobre victimización como instrumento de reunión de datos capaz de aumentar la comparabilidad de los datos sobre el delito entre los distintos países e integrar la información proporcionada por las fuentes institucionales de estadísticas criminológicas. En el plano internacional, la Comisión Económica para Europa y la UNODC elaboraron el *Manual para estudios sobre victimización*; Eurostat está preparando un estudio sobre seguridad europea (actualmente en fase piloto) y un módulo para un estudio sobre delitos contra empresas en la Unión Europea.

El *Manual para estudios sobre victimización* tiene por objeto proporcionar directrices metodológicas a fin de ayudar a los países a elaborar estudios sobre victimización a nivel nacional ([31], pág. 232, [36]). Confirmando la necesidad de ampliar la difusión de los estudios sobre victimización en todos los países, ofrece sugerencias útiles destinadas a aquellos países que deseen realizar un estudio sobre victimización por primera vez y tengan poca experiencia en esta materia.

Estas iniciativas también demuestran que el éxito parcial que ya han obtenido los estudios sobre victimización como fuentes complementarias de información sobre el delito aún no ha alcanzado el nivel regular y sistemático en el plano internacional que se requeriría para que se puedan utilizar sistemáticamente como fuente paralela a las fuentes de datos policiales disponibles ([43], pág. 53).

*Véase http://62.50.10.34/icvs/About_ICVS_2010/History_and_new_pilot.

No obstante, los estudios sobre victimización también adolecen de ciertas limitaciones en materia de comparabilidad, sobre todo debido a problemas metodológicos y al hecho de que se realizan sobre la base de una muestra de residentes y reflejan los problemas del delito tal como los perciben y recuerdan los ciudadanos* [14, 44].

Se ha demostrado que las fuentes de error antes mencionadas pueden dar lugar a estimaciones insuficientes, más que a estimaciones excesivas, del número de víctimas del delito. De alguna manera, los estudios sobre victimización también se ven limitados por cierto número de delitos que permanecen en la sombra. Así pues, tanto las estadísticas institucionales de la delincuencia como los datos sobre victimización presentan diversos problemas que menoscaban la fiabilidad y la comparabilidad de los datos criminológicos entre los países.

En consecuencia, los estudios sobre victimización y las estadísticas institucionales se conciben cada vez más como medidas complementarias y no mutuamente excluyentes, a las cuales han de integrarse además las variables relativas a los contextos sociológicos y económicos pertinentes a la investigación ([12], págs. 14 y 15).

Conclusiones: mejoramiento de los compendios de datos existentes e integración de las distintas cuantificaciones de los delitos en aras de una mejor comprensión de los fenómenos de la delincuencia

Se han señalado dos de los principales aspectos relacionados con el mejoramiento de las estadísticas internacionales sobre el delito en términos de su comparabilidad. Esos aspectos pueden expresarse mediante los conceptos de “armonización de insumos” y “armonización de resultados” ([36], pág. 119).

El primero se refiere a los medios empleados para mejorar la comparabilidad en lo que respecta a las características del instrumento de reunión de datos. En el presente artículo se han analizado las características de los compendios de datos internacionales existentes y las mejoras más recientes destinadas a aumentar la comparabilidad de los datos criminológicos entre distintos

*La delincuencia es una construcción social y su percepción e interpretación pueden variar según los ciudadanos de distintos países, especialmente en cuanto a las clases de delitos respecto de los cuales las percepciones están más vinculadas a factores culturales (por ejemplo, la agresión sexual y la violencia doméstica). Además, la probabilidad de que los distintos entrevistados revelen los tipos específicos de delitos de los que han sido víctimas —por ejemplo, violación o agresión sexual— puede afectar los resultados del estudio ([41, 17]).

países. Otras mejoras futuras a este respecto podrían guardar relación con la normalización de las reglas de cálculo de los distintos países y la unificación de los diversos compendios de datos internacionales en un solo estudio de amplio alcance.

Con la “armonización de resultados” se pretende resolver el problema de la comparabilidad de los datos criminológicos de distintos países cotejándolos de forma crítica con otras mediciones del delito.

Los datos relativos a las víctimas, junto con indicadores no directamente relacionados con la delincuencia, como las variables demográficas y económicas, deberían utilizarse para complementar el panorama criminológico que se desprende de las estadísticas oficiales mediante la creación de indicadores del delito que incorporen las tres esferas de información ([45], [20], págs. 7 a 12, [17], págs. 23 a 27). La idea básica es que “varias medidas insatisfactorias combinadas entre sí constituyen una medida más fuerte y a menudo más válida del fenómeno que se investiga” [45]; este procedimiento se denomina triangulación.

En efecto, la integración de distintas fuentes de datos, tanto institucionales como procedentes de estudios, y de variables contextuales no directamente relacionadas con el delito se considera actualmente una de las esferas más prometedoras de las investigaciones comparadas en materia criminológica ([46], [47], [48], [35], [49], [40], [50], [51], [28]).

Referencias

1. Jerome L. Neapolitan, *Cross-National Crime: A Research Review and Sourcebook* (Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1997).
2. M. Grünhut, “Statistics in criminology”, *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 114, núm. 2 (1951).
3. W. Lawrence Neuman y Ronald J. Berger, “Competing perspectives on cross-national crime: an evaluation of theory and evidence”, *The Sociological Quarterly*, vol. 29, núm. 2 (Summer 1988), págs. 281 a 313.
4. Piers Beirne y David Nelken, eds., *Issues in Comparative Criminology*, International Library of Criminology, Criminal Justice, and Penology (Aldershot, England, Ashgate/Dartmouth, 1997).
5. Janet P. Stamatel, “Contribution of cross-national research to criminology at the beginning of the 21st century”, en *Handbook on Crime and Deviance*, Marvin D.

Krohn, Alan J. Lizotte and Gina Penly Hall, eds. (New York, Springer Science and Business Media, 2009).

6. Gregory J. Howard, Graeme Newman y William Alex Pridemore, "Theory, method, and data in comparative criminology", en *Criminal Justice 2000*, vol. 4, *Measurement and Analysis of Crime and Justice* (Washington, D.C., United States Department of Justice, National Institute of Justice, 2000), págs. 139 a 211.

7. James P. Lynch, "Building data systems for cross-national comparisons of crime and criminal justice policy: a retrospective", *ICPSR Bulletin*, vol. 15, núm. 3 (febrero de 1995), págs. 1 a 6.

8. Jan van Dijk, Pat Mayhew y Martin Killias, *Experiences of Crime across the World: Key Findings from the 1989 International Crime Survey* (Deventer, Kluwer Law and Taxation, 1990).

9. David Nelken, "Whom can you trust? The future of comparative criminology", en *The Futures of Criminology*, David Nelken, ed. (London, Sage Publications, 1994), págs. 223 a 225.

10. Mueller, G. O. W. y Adler F. 1996, "Globalization and criminal justice: A prologue", en *Comparative criminal justice: Traditional and non-traditional systems of law and control*, Fields C. B. and Moore R. H., Jr. (Eds.), Prospect Heights, Illinois: Waveland Press.

11. Moore, R. H., Jr., y Fields C. B. 1996, "Comparative criminal justice: Why study?", en *Comparative criminal justice: Traditional and non-traditional systems of law and control*, Fields C. B. and Moore R. H., Jr. (Eds.), Prospect Heights, Illinois: Waveland Press.

12. Jan van Dijk, *The World of Crime: Breaking the Silence on Problems of Security, Justice and Development Across the World* (Los Angeles, Sage Publications, 2008).

13. Bennett, R. R. y Lynch, J. P. 1990, "Does a difference make a difference? Comparing cross-national crime indicators", en *Criminology*, 28 1), págs. 153 a 182.

14. Herbert Reinke, "Statistics, administration, and concepts of crime: remarks on the development of criminal statistics in nineteenth-century Germany", en *Historical Social Research*, vol. 37, 1986, págs. 39 a 49.

15. Paul Starr, "The sociology of official statistics", en *The Politics of Numbers*, William Alonso and Paul Starr, eds. (New York, Russell Sage Foundation, 1987), págs. 7 a 57.

16. Clayton J. Mosher, Terance D. Miethe y Dretha Mae Phillips, *The Mismeasure of Crime* (Thousand Oaks, California, Sage Publications, 2002).

17. Gregory Howard y Tony Smith, "Understanding cross-national variations of crime rates in Europe and North America", en *Crime and Criminal Justice in Europe and North America 1995-1997: Report on the Sixth United Nations Survey on Crime Trends and Criminal Justice Systems*, Kauko Aromaa y otros, eds., HEUNI Publication Series, núm. 40 (Helsinki, Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas (HEUNI), 2003), págs. 23 a 70.
18. Marcelo F. Aebi, "Measuring the influence of statistical counting rules on cross-national differences in recorded crime", en *Crime and Criminal Justice Systems in Europe and North America 1995-2004*, Kauko Aromaa and Markku Heiskanen, eds., HEUNI Publication Series, núm. 55 (Helsinki, Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas (HEUNI, 2008), págs. 196 a 214.
19. Jan van Dijk and others, *The Burden of Crime in the EU: Research Report — A Comparative Analysis of the European Crime and Safety Survey (EU ICS) 2005*, EUCIS report (Bruselas, Gallup Europe, 2005).
20. Kauko Aromaa y Matti Joutsen, "Introduction", en *Crime and Criminal Justice in Europe and North America 1995-1997: Report on the Sixth United Nations Survey on Crime Trends and Criminal Justice Systems*, Kauko Aromaa and others, eds., HEUNI Publication Series, núm. 40 (Helsinki, Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, 2003).
21. E. A. Wrigley, ed., *Nineteenth-century Society: Essays in the Use of Quantitative Methods for the Study of Social Data* (London, Cambridge University Press, 1972).
22. Hanns von Hofer, "Crime statistics as constructs: the case of Swedish rape statistics", *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 8, núm. 1 (2000), págs. 77 a 89.
23. Jock Young, "Mayhem and measurement in late modernity", en *Crime and Crime Control in an Integrating Europe*, Kauko Aromaa y Sami Nevala, eds., HEUNI Publication Series, núm. 44 (Helsinki, Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, 2004), págs. 18 a 30.
24. Beata Gruszczynska, "Crime in Central and Eastern European countries in the enlarged Europe", *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 10, núms. 2 y 3 (2004), págs. 123 a 136.
25. Beata Gruszczynska y Marek Gruszczynski, "Crime in enlarged Europe: comparison of crime rates and victimization risks", *Transition Studies Review*, vol. 12, núm. 2 (2005), págs. 337 a 345.
26. Yuri Andrienko, "Crime, wealth and inequality: evidence from international crime victim surveys", Economics Education and Research Consortium—Russia and CIS Working Paper, núm. 01/214E, noviembre de 2002.

27. Rodrigo R. Soares, “Development, crime and punishment: accounting for the international differences in crime rates”, *Journal of Development Economics*, vol. 73, núm. 1 (2004), págs. 155 a 184.
28. Jan van Dijk, “Approximating the truth about crime: comparing crime data based on general population surveys with police figures of recorded crimes”, *CRIM-PREV programme*, Brochure No. 4 bis, 2009.
29. Giulia Mugellini, “Explaining trends in violent crimes in Europe—EU 27”, documento presentado en el Simposio de Criminología de Estocolmo, 4 a 6 de junio de 2007.
30. Anthony R. Harris y otros, “Murder and medicine: the lethality of criminal assault 1960-1999”, *Homicide Studies*, vol. 6, núm. 2 (2002), págs. 128 a 166.
31. Anna Alvazzi del Frate, “Trends and methodological aspects in the international collection of crime and criminal justice statistics”, en *Crime and Criminal Justice Systems in Europe and North America 1995-2004*, Kauko Aromaa y Markku Heiskanen, eds., HEUNI Publication Series, núm. 55 (Helsinki, Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, 2008), págs. 215 a 230.
32. Carol B. Kalish, *International Crime Rates*, Bureau of Justice Statistics Special Report (Washington, D.C., United States Department of Justice, 1988).
33. Janet P. Stamatel, “An overview of publicly available quantitative cross-national crime data”, *IASSIST Quarterly*, invierno de 2006.
34. Marilyn Marks Rubin y otros, “Using cross-national studies to illuminate the crime problem: one less data source left standing”, *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 24, núm. 1 (2008), págs. 50 a 68.
35. Marcelo F. Aebi, Martin Killias y Cynthia Tavares, “Comparing crime rates: confronting the International Crime (Victim) Survey, the European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics, and Interpol Statistics”, en *International Comparison of Crime and Victimization: The ICVS*, Helmut Kury, ed. (Willowdale, De Sitter Publications, 2002), págs. 22 a 37.
36. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Comisión Económica para Europa, *Manual para estudios sobre victimización*, documento ECE/CES/4 (Ginebra, 2010).
37. Comisión Europea, Unisys e Institute for International Research on Criminal Policy, *Study on the Development of an EU-Level Offence Classification System and an Assessment of its Feasibility to Support Implementation of the Action Plan to Develop an EU Strategy to Measure Crime and Criminal Justice: Crime Statistics Project* (2008).

38. *Manual para la elaboración de un sistema de estadísticas de la justicia penal*, Studies in Methods, Series F, núm. 89 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.03.XVII.6).
39. *Manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.07.V.7).
40. Lars Westfelt y Felipe Estrada, 2006, "International crime trends: sources of comparative crime data and post-war trends in Western Europe", en *Transnational and Comparative Criminology*, James Sheptycki y Ali Wardak, eds. (Londres, Glass House, 2005), págs. 19 a 48.
41. A. Alvazzi del Frate, U. Zvekic y J. J. M. van Dijk, eds., *Understanding Crime: Experiences of Crime and Crime Control*, publicación del UNICRI núm. 49 (Roma, Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, 1993).
42. Nicis Institute y Ministerio de Justicia de los Países Bajos, Wetenschappelijk Onderzoek, en Documentatiecentrum (WODC), "ICVS 2010 pilot: project report", enero de 2011. Disponible en http://62.50.10.34/icvs/Products/Project_report (consultado en marzo de 2011).
43. Kauko Aromaa y Markku Heiskanen, eds., *Crime and Criminal Justice Systems in Europe and North America 1995-2004*, HEUNI Publication Series, núm. 55 (Helsinki, Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, 2008).
44. James P. Lynch, "Secondary analysis of international crime survey data", en *Understanding Crime: Experiences of Crime and Crime Control*, A. Alvazzi del Frate, U. Zvekic y J. J. M. van Dijk, eds., publicación del UNICRI núm. 49 (Roma, Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, 1993).
45. Kauko Aromaa y Markku Heiskanen, eds., *Victimisation Surveys in Comparative Perspective: Papers from the Stockholm Criminology Symposium 2007*, HEUNI Publication Series, núm. 56 (Helsinki, Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, 2008).
46. Jörg-Martin Jehle y Chris Lewis, *Improving Criminal Justice Statistics: National and International Perspectives*, vol. 5, Kriminologie und Praxis (Wiesbaden, KrimZ, Kriminologische Zentralstelle, 1995).
47. A. Alvazzi del Frate, O. Hatalak y U. Zvekic, eds., *Surveying Crime: A Global Perspective* (Roma, Instituto Nacional de Estadística, 2000).
48. Jan van Dijk y Kristiina Kangaspunta, "Piecing together the cross-national crime puzzle", *National Institute of Justice Journal*, núm. 242, enero de 2000.

49. Gordon Barclay y Cynthia Tavares, "International comparisons of criminal justice statistics 2001", Home Office Statistical Bulletin 12/03 (Londres, Home Office, 2003).
50. James P. Lynch y Lynn A. Addington, eds., *Understanding Crime Statistics: Revisiting the Divergence of the NCVS and the UCR* (Cambridge, Cambridge University Press, 2007).
51. Philippe Robert, ed., *Comparing Crime Data in Europe: Official Crime Statistics and Survey Based Data*, Criminologishe Studies (Bruselas, VUBPress, 2009).

SEGUNDA PARTE

Notas y acción

HACIA UN SISTEMA INTERNACIONAL DE CLASIFICACIÓN DE LOS DELITOS

EQUIPO DE TAREAS DE LA OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO Y LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA EUROPA SOBRE CLASIFICACIÓN DE LOS DELITOS*

Antecedentes e introducción

A fin de mejorar la coherencia y comparabilidad internacional de las estadísticas sobre el delito y facilitar la presentación internacional de datos criminológicos coherentes, en una reunión conjunta de la Comisión Económica para Europa (CEPE) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) sobre el tema de las estadísticas relativas a la delincuencia, celebrada en octubre de 2008, se propuso establecer un equipo de tareas encargado de elaborar los principios y un marco para un sistema internacional de clasificación de delitos. El Equipo de tareas sobre clasificación de delitos recibió su mandato y sus atribuciones de la Conferencia de Estadísticos Europeos en octubre de 2009 y finalizó un proyecto de informe que se hizo circular entre los países con fines de consulta a principios de 2011. La Mesa de la Conferencia de Estadísticos Europeos revisará el proyecto de informe en noviembre de 2011. Los principales resultados obtenidos por el Equipo de tareas son un conjunto de principios acordados y un proyecto de marco para un sistema internacional de clasificación de los delitos con fines estadísticos. En el presente artículo se exponen los principios en que se basó la clasificación de los delitos y los principales aspectos del proyecto de informe del Equipo de tareas para 2011.

* El Equipo de tareas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Comisión Económica para Europa (CEPE) sobre clasificación de los delitos se creó en 2009 en el marco de la Conferencia de Estadísticos Europeos para elaborar una clasificación de los delitos. Entre sus miembros figuraban representantes de institutos nacionales de estadística, organizaciones internacionales e institutos de investigación. El Equipo de tareas estuvo integrado por las siguientes personas: Soula Macfarlane y Fiona Dowsley (Australian Bureau of Statistics); Rosane Teixeira de Siqueira y Oliveira (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística); John Turner (Statistics Canada); Maria Giuseppina Muratore (Istituto Nazionale di Statistica, Italia); Frits Huls (Oficina de Estadística de los Países Bajos); Pedro Ruiz (Instituto Nacional de Estadística, España); Gordon Barclay (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte); Allen Beck (Estados Unidos de América); Athina Karvounaraki (Comisión Europea); Cynthia Tavares (Eurostat); Marcelo Aebi (Université de Lausanne/Estadísticas Penales del Consejo de Europa); Kauko Aromaa (Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas); Joerg-Martin Jehle y Paul Smit (Compendio Europeo de Estadísticas de la Delincuencia y la Justicia Penal); y Anna Alvazzi del Frate (Amiga del Equipo de tareas). Steven Malby, Enrico Bisogno y Michael Jandl (UNODC) y Paolo Valente (CEPE) integraron la secretaría del Equipo de tareas.

Necesidad de contar con una clasificación internacional de los delitos

En cuanto se dispone de estadísticas de cualquier fuente, surge el interés por compararlas con otras estadísticas disponibles. Pueden requerirse comparaciones de distintos períodos, fuentes diversas dentro de un mismo país, estadísticas de otros países o promedios regionales o mundiales. La comparación es importante para determinar si han ocurrido cambios en las tasas de delincuencia a lo largo del tiempo, evaluar los efectos de las políticas, además de como punto de partida para comprender los factores subyacentes que influyen en los distintos índices de criminalidad en contextos diversos.

Sin embargo, la comparación significativa y eficaz de las estadísticas criminológicas se enfrenta a numerosos desafíos. Uno de los más importantes es la cuestión de la definición de los delitos. Como se expondrá más adelante, las estadísticas de delincuencia procedentes de diferentes fuentes suelen basarse en definiciones distintas. En consecuencia, una simple comparación del número de delitos ocurridos en distintos países que aparentemente se han registrado bajo un mismo encabezamiento puede resultar altamente engañosa.

La clasificación tiene por objeto agrupar y organizar la información de forma significativa y sistemática en un formato estándar que pueda utilizarse para determinar la similitud de ideas, hechos, objetos o personas. Una clasificación internacional de los delitos podría servir de marco de definición común tanto para el registro inicial de los datos como para su ulterior diseminación. Cuando no es posible realizar una codificación y consignación iniciales de los actos y hechos en el momento en que éstos se denuncian a la policía y esta los registra con arreglo al sistema internacional de clasificación de los delitos, tal vez sea posible hacerlo mediante un sistema de codificación paralela o una recodificación de los registros individuales siguiendo las pautas del sistema internacional de clasificación de los delitos. Si ninguna de estas opciones es posible, el sistema internacional de clasificación de los delitos proporcionará, con todo, una base común para la “traducción” o la consignación de los datos estadísticos existentes en un formato estándar acordado. Además, en la medida en que el sistema internacional de clasificación de los delitos se base en hechos, puede también ofrecer un formato estándar para comparar no solo las estadísticas policiales de distintos países, sino también las estadísticas derivadas de estudios sobre victimización, con las estadísticas policiales.

La naturaleza de las estadísticas relativas al delito y la justicia penal

Desde una perspectiva jurídica, un hecho constituye delito solo cuando está definido como tal en la ley. Pese a las diferencias entre los ordenamientos jurídicos nacionales, la gama de actos considerados delitos por lo general está codificada en el marco del derecho penal o de un código penal nacional*.

Sin embargo, la legislación penal de los distintos países no es homogénea. Es sabido que las distintas tradiciones jurídicas abordan básicamente los mismos hechos de diversas formas o emplean términos similares para referirse a hechos diferentes. Algunos actos pueden constituir delito en un país y no en otro. Por ejemplo, el acto de violación de domicilio con intención de robo puede denominarse robo con violencia en las cosas con arreglo a la ley de un país y hurto con agravante en otro país. El delito de agresión puede requerir el contacto físico en un país y no en otro.

Si bien existen diferencias en la legislación penal de los distintos países, es posible no obstante identificar un conjunto básico de actos que universalmente constituyen delito. Dejando de lado los detalles técnicos de la terminología jurídica, acciones básicas como apropiarse de los bienes de una persona sin su consentimiento y lesionar o matar a una persona se definen como delitos (de muchas maneras distintas) en el derecho interno de todos los países.

Estas dos concepciones del delito —la definición jurídica técnica y el acto comúnmente inaceptable— constituyen los cimientos de dos de las principales fuentes de estadísticas criminológicas: los delitos registrados por la policía y los datos procedentes de estudios sobre victimización. Ambas fuentes se examinarán en el presente documento en el contexto de la clasificación de los delitos.

El punto de partida para la interpretación de las estadísticas criminológicas institucionales es el reconocimiento de que las estadísticas agregadas registradas por la policía, la fiscalía, los tribunales y las instituciones penitenciarias son, ante todo, estadísticas de trabajo con fines administrativos para uso de las autoridades pertinentes. Por ejemplo, las estadísticas sobre delitos registradas por la policía no tienen por objeto cuantificar el grado de delincuencia, sino proporcionar información sobre los delitos que se han denunciado a la policía y se han consignado a efectos operacionales.

*Las diferencias en la fuente del derecho penal estriban en la variedad de tradiciones y orígenes del derecho interno, que pueden estar basados ya sea en el derecho romano o civil, el derecho consuetudinario o la ley islámica. Algunas jurisdicciones cuentan con más de un código penal e incluso es posible que ciertos delitos no estén codificados. Véase una reseña general al respecto en Katz [1].

Las tasas de denuncia a la policía varían considerablemente de un país a otro y según el tipo de delito dentro de un mismo país. Sin embargo, es evidente que un gran número de delitos no se denuncia a la policía. Las tasas de denuncia correspondientes a muchos tipos de delitos suelen ser inferiores al 50%*.

En el caso de los delitos denunciados, a menudo los sistemas policiales para el registro de tales hechos no están concebidos principalmente con fines estadísticos. Los sistemas policiales están diseñados más bien con fines operacionales, como la necesidad de dejar constancia de las pruebas que puedan servir para identificar y acusar a los sospechosos y otras necesidades permanentes de inteligencia criminal. Como tal, la descripción del hecho delictivo se consigna frecuentemente mediante definiciones operacionales del delito, elaboradas por la policía a esos efectos. No obstante, los sistemas de registro empleados por la policía suelen reflejar de alguna manera el código penal o la definición jurídica equivalente del delito. Esto tiene sentido, puesto que la persona sospechosa de haber cometido el acto habrá de ser ulteriormente acusada de violar una determinada ley. Mientras que en algunos de esos sistemas policiales simplemente se reproducen todos los artículos pertinentes del código penal, en otros se han creado categorías que combinan determinados artículos del código penal. En países en los que no todos los delitos están codificados, el sistema de registro policial puede constar de categorías amplias (como “delito contra la religión”) que se refieren a toda una gama de comportamientos**. Las estadísticas criminológicas policiales se derivan del número total de delitos denunciados en cada categoría utilizada por la policía.

Las estadísticas de la delincuencia procedentes de los registros policiales tienen tres limitaciones principales en términos de su comparabilidad transnacional:

- Diferencias de definición y clasificación de los hechos delictivos
- Diferencias relativas a las prácticas de registro y cómputo y a las reglas de codificación
- Diferencias de comportamiento de las víctimas y los testigos con respecto a la denuncia de los delitos.

*Denuncias presentadas a la policía por motivos de hurto en vehículo, hurto de bicicleta, robo con violencia en las cosas, tentativa de robo con violencia en las cosas y hurto de bienes personales [2].

**En la ley islámica, por ejemplo, puede estimarse que la codificación de los delitos *ta'azir*, que constituyen una violación del bienestar público o menoscaban los preceptos del Islam, está en conflicto con los principios relativos a la discrecionalidad del tribunal de la *sharia* [3].

La elaboración de una clasificación común para fines estadísticos puede mitigar hasta cierto punto los problemas de comparabilidad resultantes de las diferencias de definición. No obstante, una clasificación común por sí sola no bastaría para resolver los problemas de comparabilidad derivados de las diferencias en las prácticas de registro. Por ejemplo, la aplicación (o no) de una “regla del delito principal” (según la cual solo se cuenta el delito más grave) puede tener un efecto considerable en las estadísticas registradas por la policía que reflejan delitos múltiples, como una agresión sexual combinada con robo. Del mismo modo, la utilización de unidades de cómputo distintas, como “víctima”, o “delito”, para registrar el homicidio intencional puede arrojar cifras diferentes respecto de un mismo número de muertes violentas en distintos países.

El efecto de las reglas de cómputo y las prácticas de registro en la comparabilidad de las estadísticas criminológicas registradas por la policía queda fuera del ámbito del presente artículo. A este respecto, las normas internacionales y la experiencia adquirida en la Unión Europea en materia de estadísticas del delito y la justicia penal están en una etapa comparativamente temprana de desarrollo y es poco lo que existe en términos de reglas con carácter vinculante a nivel transnacional [4]. No obstante, en el presente artículo se reconoce que para que una clasificación internacional de los delitos redunde en una mayor comparabilidad de las estadísticas criminológicas es indispensable que dicha clasificación se aplique de manera uniforme en los distintos contextos nacionales. Ello supone la elaboración de nuevas directrices y normas (transnacionales) sobre la forma en que las instituciones policiales nacionales cuentan y registran los hechos delictivos.

Además de las estadísticas policiales, una clasificación internacional de los delitos también sería pertinente en lo que respecta a las estadísticas procedentes de estudios sobre victimización basados en la población. Si se comparan con las estadísticas policiales, los estudios sobre victimización presentan dos ventajas principales: *a)* la proximidad con el hecho delictivo mediante el contacto directo con las personas que fueron víctimas o pueden haber sido víctimas del delito; y *b)* el empleo de una descripción normalizada para registrar los hechos delictivos que no está basada en las definiciones de los códigos legales. Sin embargo, los datos procedentes de los estudios sobre victimización tienen sus propias limitaciones, como las relacionadas con las tasas de respuesta y con la exactitud de la rememoración de los hechos por los participantes en las encuestas. Existen asimismo problemas de comparabilidad transnacional con respecto a la forma en que se realizan los estudios, en particular en cuanto a las modalidades de encuesta, los marcos del muestreo, la redacción de los cuestionarios, la formación de los entrevistadores y la

calidad*. Además, los estudios sobre victimización proporcionan escasa información sobre la marcha de los procedimientos relativos a hechos delictivos denunciados en las distintas etapas del sistema de justicia penal.

El enfoque adoptado en los estudios sobre victimización se describe frecuentemente como un enfoque conductual o basado en los hechos, dado que las preguntas instrumentales de la encuesta tratan de describir el hecho delictivo con un lenguaje directo, centrando la atención en las principales características del delito. Desde luego, lo mismo puede decirse hasta cierto punto respecto de los códigos penales. La legislación penal nacional, aunque a veces va revestida de compleja terminología jurídica, tiene no obstante la finalidad de describir los elementos básicos del acto o del hecho punible.

Aun así, frecuentemente existe cierto grado de desconexión entre el hecho descrito en la pregunta del estudio sobre victimización y los artículos del código penal. Un hecho descrito en un estudio sobre victimización, por ejemplo “haber sido víctima de una agresión o amenaza personal con intimidación y haber sufrido una lesión”, puede referirse a varios artículos del código penal, según el grado de gravedad de la agresión en términos de la lesión sufrida, de si hubo o no uso de arma y del contexto en que se produjo la agresión. Por ejemplo, la legislación penal alemana distingue entre lesión corporal “peligrosa y grave”, lesión corporal “leve (intencional)” y “lesión corporal (negligente)”. Además, prevé una subcategoría para las lesiones corporales peligrosas y graves sufridas en calles, pasajes o lugares públicos**. En otros países es posible que el contenido o el tenor de esas distinciones se exprese de manera distinta.

En consecuencia, es posible a menudo que la comparación de determinadas tasas de delincuencia calculadas a partir de los estudios sobre victimización con las derivadas de los registros policiales diste mucho de ser una tarea sencilla. El desafío es aun mayor en lo que respecta a las comparaciones de carácter transnacional. Las estadísticas criminológicas derivadas de los estudios sobre victimización en los que se utilizan cuestionarios redactados de la misma forma para países distintos podrían ser comparables en cierta medida. Sin embargo, esto depende mucho de factores como la utilización de un marco sencillo, la modalidad de encuesta y la metodología empleada en el estudio.

* Véase el *Manual para estudios sobre victimización* [5].

** Información sobre el sistema alemán de clasificación de los delitos para fines de las estadísticas policiales proporcionada al Equipo de tareas por la Bundeskriminalamt (Oficina Federal de Policía Criminal) de Alemania.

Elaboración de una clasificación internacional de los delitos

El Equipo de tareas decidió, en un primer momento, adoptar a la vez un enfoque deductivo, partiendo de los principios básicos de la clasificación estadística aplicable a la clasificación de los delitos, y un enfoque inductivo, a partir de un estudio de la labor estadística ya realizada sobre la base de los sistemas nacionales de clasificación de los delitos.

Principios de clasificación

Una clasificación estadística representa un “conjunto exhaustivo y estructurado de categorías mutuamente excluyentes y claramente descritas” [6]. En esta definición se hace referencia a cuatro elementos distintos, a saber:

a) Exhaustividad: la clasificación debe incluir todas las posibles manifestaciones del fenómeno que se investiga;

b) Estructura: para crear una estructura deben agruparse todos los posibles valores de la clasificación en categorías homogéneas que posteriormente serán agregadas según distintos niveles de importancia. Una clasificación no es lo mismo que una lista de los valores de la variable que se examina;

c) Exclusión mutua: cada manifestación elemental del fenómeno objeto de estudio debe asignarse a una sola categoría de la clasificación para que no haya superposición alguna;

d) Descripción: cada unidad de la clasificación debe ser descrita en términos objetivos y detallados para que los acontecimientos observables puedan asignarse de forma inequívoca a determinadas categorías de la clasificación.

De alguna manera, cuando la legislación penal nacional está bien redactada y codifica toda la gama de delitos posibles, ya existe algo similar a una clasificación de delitos a nivel nacional. Los artículos del código penal suelen consistir, por ejemplo, en un desglose sistemático de acciones y de sus elementos constitutivos, en el que se reflejan tanto la naturaleza del acto propiamente tal como el elemento mental relacionado con el delito.

Sin embargo, no puede suponerse de manera automática que la legislación penal por sí sola corresponde estrictamente a una clasificación (nacional) de los delitos. Estos pueden estar abarcados en diversas leyes relativas a sectores específicos o en el derecho consuetudinario de forma no codificada, de modo

que el código penal primario no basta para cumplir el requisito impuesto por el principio de exhaustividad. Por otra parte, los artículos del código penal rara vez responden a un orden jerárquico, sino más bien están agrupados temáticamente en capítulos o secciones.

Encuesta sobre los sistemas de clasificación de los delitos

Para determinar de qué forma estos principios pueden aplicarse a la elaboración de un sistema internacional de clasificación de los delitos, la secretaría del Equipo de tareas envió un cuestionario a las instituciones nacionales relacionadas con las estadísticas criminológicas por conducto de los miembros del Grupo de trabajo sobre estadísticas del delito y la justicia penal de Eurostat. Se recibieron unas 26 respuestas, junto con 20 sistemas nacionales completos de clasificación de delitos y una propuesta regional de un sistema de clasificación.

Entre las entidades que respondieron, el 35% de las oficinas nacionales de estadística indicó que tenía acceso a microdatos anónimos sobre delincuencia y justicia penal (como determinados expedientes de hechos delictivos o de sospechosos), mientras que el 65% informó que había obtenido datos de la policía nacional con algún grado de agregación previa.

Además, la encuesta reveló la existencia de dos enfoques diferentes de la clasificación a nivel nacional; *a*) un enfoque basado en las definiciones previstas en el código legal, en el que se reproducían todos los artículos del código penal o se establecían categorías compuestas por varios artículos; y *b*) una clasificación de enfoque mixto sobre la base de criterios tanto jurídicos como conductuales. Alrededor del 40% de las clasificaciones nacionales de delitos examinadas se basaban directamente en las definiciones del código legal, mientras que en el 60% restante se adoptaba un enfoque mixto jurídico-conductual. En el único ejemplo regional examinado (el Sistema de clasificación de delitos de la Unión Europea) parecía adoptarse un enfoque basado principalmente en el código legal, en un evidente intento de lograr la compatibilidad con los códigos penales de los distintos países ([7], pág. 31).

Además de la variable principal relativa al tipo de delito (descrita en la clasificación nacional de delitos), los países comunicaron que también utilizaban variables descriptivas, por ejemplo si el delito se había consumado o solo intentado; la fecha, hora y lugar del delito; los medios (o el *modus operandi*) utilizados para su comisión; los objetos o armas empleados en el hecho delictivo; la naturaleza y el valor de los daños causados; y las variables relativas a la marcha del proceso judicial y la investigación conexas. Todos los países

señalaron asimismo que reunían datos básicos sobre los sospechosos o autores, tales como sexo, edad, nacionalidad, situación de residencia, empleo y educación. Algunos países incluían información sobre la posible influencia de las drogas o el alcohol, la motivación y la relación con las víctimas. Si bien la mayoría de los países comunicó que reunía cierto número de datos básicos sobre las víctimas, no todos lo hacían, y por lo general se utilizaba un mayor número de variables descriptivas sobre las víctimas que sobre los sospechosos y autores de delitos.

Unidades de clasificación

A la luz de los distintos enfoques observados en las clasificaciones de los delitos a nivel nacional, el Equipo de tareas estimó que era importante ante todo definir la unidad de clasificación para una posible clasificación internacional de los delitos.

Pese a sus muchas limitaciones, las estadísticas criminológicas —ya sea las registradas por la policía o las derivadas de los estudios sobre victimización— se utilizan a menudo como indicadores sustitutivos del número correspondiente de hechos delictivos reales. El Equipo de tareas decidió que la unidad de clasificación debía ser el acto o hecho constitutivo de un delito. Según el derecho penal aplicable, el mismo acto o hecho puede no constituir necesariamente un delito en todos los países, o puede constituir un delito de otra índole o incluso una falta administrativa. No obstante, conforme al principio de exhaustividad, en una clasificación de los delitos de alcance internacional habría que abarcar, en lo posible, todos los eventuales actos o hechos que puedan entrañar responsabilidad y sanción penales en cualquier parte del mundo.

Como tal, un sistema internacional de clasificación de los delitos estaría principalmente basado en los hechos. Esto es, la gama de entidades clasificadas tendría características conductuales y contextuales más que estrictamente jurídicas. Además, este enfoque permitiría utilizar el sistema internacional de clasificación de los delitos independientemente de la fuente de procedencia de los datos, ya se trate de delitos registrados por la policía o de incidentes comunicados por los entrevistados en un estudio sobre victimización.

Al estar basado en hechos, el sistema internacional de clasificación de los delitos serviría para clasificar los hechos delictivos con miras a informar sobre el número de los distintos tipos de delitos. Sin embargo, también podría utilizarse para describir el hecho delictivo de cuya comisión se sospecha o acusa a una persona, o por el que esta ha sido detenida o del que ha sido víctima. En efecto, es importante que los sistemas de información sobre

la delincuencia y la justicia penal permitan vincular los hechos delictivos, los autores y las víctimas. De esta forma podría suplementarse la clasificación “vertical” de los hechos delictivos con la información “horizontal” sobre los autores y las víctimas.

Aplicación de los principios a la elaboración de un sistema de clasificación de los delitos basado en los hechos:

1. Exhaustividad

Debe lograrse un equilibrio entre el principio de exhaustividad y la practicidad y pertinencia normativa de un sistema internacional de clasificación de los delitos. La gama de hechos que pueden constituir delito con arreglo al derecho penal nacional e internacional es muy amplia, constantemente cambiante (a medida que se formulan nuevas leyes) y, en definitiva, desconocida (a menos que se haga un estudio completo de toda la legislación penal nacional e internacional). Si bien la meta es abarcar todos los hechos delictivos posibles, el alcance de la clasificación debe necesariamente limitarse en la práctica a los hechos comúnmente aceptados como constitutivos de delito.

Sin embargo, cabe también tener presente que algunos países pueden tipificar como delito hechos que no se consideran delictivos en la mayoría de los países. Es posible incluso que el derecho o las normas internacionales prohíban expresamente que esos hechos se definan como delitos. La interrogante es si tales hechos deben o no incluirse en un sistema internacional de clasificación de los delitos. La reunión de datos sobre esos casos a nivel internacional es relevante desde una perspectiva policial. Al mismo tiempo, sin embargo, el Equipo de tareas estimó que era importante evitar que el sistema internacional de clasificación de los delitos se percibiera como legitimando una penalización de conductas incompatible con el derecho y las normas internacionales, incluido el derecho internacional humanitario.

Por último, el principio de exhaustividad debe interpretarse a la luz de un principio *de minimis*. A menudo se asignan distintas etiquetas jurídicas a los hechos constitutivos de delito según su grado de gravedad. Por ejemplo, los ordenamientos jurídicos nacionales pueden caracterizar los delitos graves como crímenes o delitos muy graves. Los hechos de menor gravedad pueden caracterizarse como faltas, delitos menos graves o infracciones. Algunos de esos hechos pueden técnicamente constituir delito con arreglo al derecho penal pero no entrañar sino un daño o pérdida insignificante (como el hurto de un dulce por valor de un céntimo). Otros actos pueden ser caracterizados en el derecho interno como faltas administrativas o infracciones, más que como

delitos propiamente tales (como el pago moroso de impuestos o las infracciones de estacionamiento). Esos hechos generalmente no se registran o se reflejan en las estadísticas policiales, ya sea porque la policía hace caso omiso de su carácter delictivo (por estimarlos demasiado insignificantes) o porque son tratados y registrados por otros sistemas, como los servicios oficiales encargados de hacer cumplir las leyes fiscales u otras autoridades civiles a nivel local o municipal. Conforme al principio de exhaustividad, un sistema internacional de clasificación de los delitos debe incluir todos los hechos punibles en virtud del derecho penal, independientemente de que se definan como faltas o crímenes. Sin embargo, según el principio *de minimis*, un sistema internacional de clasificación de los delitos no debe prever categorías de clasificación para ciertos hechos que por lo general se consideran faltas administrativas. Tampoco debe incluir categorías específicas para delitos muy leves que los sistemas policiales normalmente pasan por alto o no registran. Por otra parte, una restricción *de minimis* en una clasificación internacional puede también considerarse una regla de cómputo en el contexto de la aplicación de la clasificación. Por ejemplo, puede especificarse que en una categoría de clasificación correspondiente al hurto en tiendas se consignent y cuenten solo los hechos relacionados con bienes cuyo valor sea superior a una determinada suma.

2. Estructura

Para facilitar su utilización, el sistema internacional de clasificación de los delitos no debe incluir demasiados niveles jerárquicos. Dado que muchos delitos se componen de múltiples elementos —como la apropiación indebida de un bien causando lesiones o daño a una persona— es posible que las divisiones muy amplias como “delitos contra la persona” no sean apropiadas como clasificaciones estructurales. Es más probable que la clasificación superior ya conste de un número razonablemente grande de divisiones basadas en los componentes del acto o hecho. En general, la estructura de un sistema internacional de clasificación de los delitos debería concebirse conforme a los principios de sencillez y claridad. Para contribuir efectivamente a una mayor comparabilidad de las estadísticas de la delincuencia en el plano transnacional, una clasificación internacional de los delitos tendría que ser inteligible a nivel de comisaría de policía en una amplia gama de contextos nacionales y operacionales.

3. Exclusión mutua

Un comportamiento, o una serie de comportamientos, puede dar lugar a la violación de varias disposiciones del derecho penal, con la consiguiente comisión de varios delitos. Por ejemplo, una persona que utiliza una computadora con el fin de acceder al número de tarjeta de crédito de otra persona con

miras a utilizarlo para comprar mercaderías puede ser acusada, conforme al derecho penal nacional, tanto de fraude como de uso indebido de los sistemas informáticos.

A fin de evitar toda ambigüedad sobre la forma en que se clasifica un comportamiento, es importante que el sistema internacional de clasificación de los delitos sea capaz de asignar los actos y hechos constitutivos de dicho comportamiento a determinadas categorías específicas. Cada acto o hecho constitutivo de delito debe tener un comienzo y un fin y ser identificable (y por tanto susceptible de descripción) sobre la base de sus elementos particulares. Los posibles elementos de que constan los actos o hechos se examinan a continuación en relación con el principio de “Descripción”. Sin embargo, en lo que respecta al principio de exclusión mutua y al ejemplo en cuestión, el sistema internacional de clasificación de los delitos debe velar por que el acto o hecho de acceder a una computadora sin autorización pueda ser codificado en una categoría específica. El acto o hecho consistente en la utilización del número de la tarjeta de crédito debe poder codificarse en otra categoría. Además, debe quedar claro si la categoría a la que se asigna la utilización del número de la tarjeta de crédito se ubica jerárquicamente dentro de la categoría superior correspondiente a la apropiación de los bienes de otra persona (hurto) o de la categoría superior correspondiente a la obtención de dinero o beneficio por medios engañosos o conducta deshonesto (fraude).

La clasificación puede asimismo proporcionar un medio para vincular los hechos que permita establecer que la utilización deshonesto del número de la tarjeta de crédito pudo realizarse gracias al uso indebido de una computadora. Por ejemplo, esto podría hacerse añadiendo una “etiqueta” para designar los delitos facilitados por medios informáticos. Sin embargo, en general, lo más importante es que determinados actos y hechos específicos pueden ser codificados con éxito de forma mutuamente excluyente.

Siempre y cuando el sistema internacional de clasificación de los delitos logre hacer tales distinciones claramente, la pregunta sobre si el comportamiento (en el presente ejemplo) da lugar en la práctica al registro de uno o de dos actos o hechos es (desde el punto de vista de la estructura de la clasificación) casi improcedente. Como se observó anteriormente, un sistema internacional de clasificación de los delitos por sí solo no puede resolver todos los problemas relativos a la comparabilidad de las estadísticas criminológicas. En lo que respecta a las estadísticas registradas por la policía, la forma en que se registre ese comportamiento particular dependerá principalmente de las reglas de cómputo (por ejemplo, la regla del “delito principal”). En efecto, el ejemplo pone de relieve el hecho de que la eficacia de un sistema internacional de clasificación de los delitos dependerá, en la práctica, del modo en que se aplique.

4. Descripción

Este principio de clasificación requiere que cada unidad de la clasificación sea descrita de forma objetiva y detallada. A fin de describir actos o hechos que puedan ser constitutivos de delito, es necesario definir cierto número de elementos de actos o hechos que faciliten la descripción de las categorías de la clasificación. Los criterios en que se basa cada elemento deben definirse de modo que permitan tipificar el acto o hecho en su totalidad. Cada uno de esos elementos siempre prefigura una parte del acto o hecho total. Por ejemplo, para un objeto caracterizado por su color y su forma, se necesitarían listas de elementos relativos a colores y formas a fin de describir o tipificar el objeto [8]. Algunos elementos pueden ser de carácter compuesto cuando se requieren varios criterios para su descripción. Entre los elementos de los actos o hechos que podrían incluirse en un sistema internacional de clasificación de los delitos figuran los siguientes:

a) El objetivo del acto o hecho. El objetivo es la entidad principal contra la cual está dirigido el acto o con la que se relaciona principalmente el hecho. Puede ser una persona, un objeto tangible, un objeto intangible (como bienes financieros o datos informáticos), un animal, una institución estatal, o un valor o concepto colectivo, como la seguridad pública o la moral;

b) La gravedad del acto o hecho. La gravedad se determina en función del daño y de las consecuencias del acto o hecho para las víctimas y la comunidad. La ley puede definir la gravedad de un determinado hecho, en términos de conceptos como los de delito grave o menos grave o de la severidad de la sentencia. Sin embargo, para fines de una clasificación basada en hechos, es importante que el elemento del acto o hecho que se describe refleje el daño inherente causado por el acto o hecho. En la parte superior de esa escala, puede decirse que la muerte de una persona constituye el hecho de mayor gravedad. Los hechos que entrañan lesiones corporales también pueden ordenarse según su grado de gravedad utilizando puntajes médicos para evaluar el grado de gravedad del trauma (como el puntaje de gravedad de las lesiones). Con todo, los delitos también pueden tener consecuencias graves que no entrañen muerte o lesiones. Es probable que los delitos que restrinjan la libertad de movimiento, incluyen el uso de armas o causan importantes pérdidas monetarias tengan un puntaje alto en relación con el elemento de gravedad;

c) La motivación del autor del acto o el hecho. Un acto no puede separarse de su autor. Por tanto, la motivación del autor es un elemento importante de las categorías de clasificación, dado que los meros aspectos fácticos que constituyen el acto o el hecho no bastan para describir cabalmente su

naturaleza. Por ejemplo, “la muerte de una persona” puede ocurrir en circunstancias muy diversas que van desde las situaciones no intencionales (o negligentes) hasta las intencionales. La “intención” también comprende la motivación del autor. A este respecto, entre los criterios importantes en relación con este elemento cabe mencionar la distinción entre motivación sexual y motivación no sexual, así como la intención de provocar un estado de terror en la población, en uno de sus grupos o en determinadas personas;

d) El *modus operandi* del acto o hecho. Un acto puede depender del uso de la fuerza, amenazas, engaño o encubrimiento, deshonestidad, intimidación o acceso no autorizado. Estos son elementos fundamentales de la naturaleza del hecho y constituyen un componente importante de su descripción y clasificación;

e) El grado en que se haya consumado el acto o el hecho. Un determinado acto puede haber sido planificado, intentado o consumado. Dado que estos distintos grados de completud del acto tienen consecuencias diferentes, es esencial incluir este elemento;

f) El grado de responsabilidad compartida de las demás personas involucradas en el acto o hecho. Un acto o hecho constitutivo de delito no siempre es cometido de forma aislada por una sola persona. Cuando participan otras personas, sus acciones pueden incluir la incitación a cometer un acto o hecho delictivo, la ayuda o confabulación para realizarlo o la actuación como auxiliar o cómplice. Los actos de esas personas que comparten la responsabilidad suelen ser en sí actos delictivos que deben ser clasificados;

g) El sexo y la edad de las víctimas y los autores del acto o hecho. Estos son elementos importantes, dado que ayudan a contextualizar la naturaleza del acto o hecho en su totalidad. A menudo tienen repercusiones con respecto a la caracterización del hecho en el derecho penal;

h) La relación del acto o hecho con el ámbito normativo. La promulgación de leyes penales depende de las necesidades en materia de política, por ejemplo el mantenimiento del bienestar y la seguridad de los ciudadanos, la protección de los derechos de propiedad o la salvaguardia de la integridad del Estado. Como tales, los actos o hechos que constituyen delito no pueden separarse del entorno normativo conexo. Determinados actos o hechos, como los motivados sexualmente o los relacionados con el ofrecimiento de incentivos indebidos (sobornos) tienen especial importancia para las políticas de muchos países, por lo que es necesario incluir este elemento en toda clasificación internacional del delito, en particular con miras a establecer categorías de delitos de carácter más compuesto.

5. *Aplicación progresiva*

Además de los cuatro principios de clasificación identificados en el marco de la labor de la Comisión de Estadística, el Equipo de tareas estimó, en relación con la elaboración de un sistema internacional de clasificación de los delitos, que se requería un quinto principio, el de “aplicación progresiva”. De los trabajos del Equipo de tareas, incluida su encuesta sobre los diversos sistemas de clasificación de los delitos, se desprende que la elaboración de un sistema internacional de clasificación de los delitos resultaba especialmente difícil debido a las diferencias considerables entre los sistemas internacionales de clasificación de delitos existentes. Así pues, al formular una futura clasificación internacional completa de los delitos debía procederse muy cuidadosamente, utilizando un número limitado de delitos en un principio. Al menos en la etapa inicial, se requerirían esfuerzos considerables, ya sea para asignar una “codificación paralela” a los hechos delictivos en el marco de una clasificación internacional o bien para aplicar una “codificación transnacional” basada en las clasificaciones nacionales existentes a fin de incluirla en una clasificación internacional. En aras de integrar efectivamente la experiencia adquirida en este proceso, la clasificación internacional de los delitos debería elaborarse en el marco de consultas y ponerse en marcha de forma progresiva a nivel tanto interno como transnacional.

Propuesta de marco para un sistema internacional de clasificación de los delitos

Los principales objetivos del Equipo de tareas sobre clasificación de los delitos eran elaborar un conjunto de principios sobre los sistemas internacionales de clasificación de los delitos con fines estadísticos, en particular con miras a mejorar la coherencia y comparabilidad internacional de las estadísticas criminológicas, y emprender estudios monográficos sobre la definición y clasificación de determinados delitos. A fin de llevar adelante y poner a prueba la aplicación de esos principios, el Equipo de tareas, en su informe correspondiente a 2011 [9], propuso su primer marco para un sistema de clasificación basado en dichos principios. Ese marco incluye lo siguiente:

- Tres niveles de clasificación basada en hechos
- “Etiquetas” para designar elementos horizontales
- Elementos de actos o hechos conexos
- Inclusión de elementos jurídicos conexos.

El primer nivel del marco propuesto consta de 10 categorías con descripciones basadas principalmente en los elementos relacionados con el objetivo, la gravedad, el *modus operandi* y la pertinencia normativa de los actos o hechos. Se adoptó este primer nivel relativamente amplio integrado por 10 categorías a fin de evitar las dificultades que entrañarían categorías de actos o hechos con un mayor número de elementos agregados, como, por ejemplo, “actos contra la persona” o “actos contra los bienes”. El segundo nivel del marco consta de subcategorías relacionadas con cada una de las categorías del primer nivel. Para las categorías del segundo nivel, el número de subcategorías oscila entre 1 y 10. El tercer nivel del marco, aún incompleto, contiene categorías clave que deberían figurar en este nivel en todo sistema internacional de clasificación de los delitos plenamente constituido. Dado que la propuesta consiste en un marco y no en un sistema completo de clasificación de los delitos, no se han añadido otros niveles.

Además de los elementos inherentes a las distintas categorías de clasificación, hay una serie de otros elementos —como el grado en que se consumó el acto o el hecho, el grado de responsabilidad compartida de las personas involucradas en el acto o el hecho, el lugar del hecho (residencia, sede laboral o comercial o zona pública (urbana o rural)), y el sexo y la edad de las víctimas y los autores del acto o el hecho— que tienen pertinencia a nivel horizontal para todas las categorías de clasificación. Estos y otros elementos se codifican en el marco como “etiquetas” que pueden agregarse, en casi todos los casos, a las distintas categorías. Por ejemplo, un acto cometido por un miembro de un grupo delictivo organizado consistente en disparar un arma contra una mujer con la intención de matarla o causarle lesión grave, pero sin dar en el blanco, llevaría un código como “1.1.Int.AF.VF.DO”, en el que 1.1 es la categoría correspondiente a homicidio intencional, seguida de las etiquetas “Int”: “intencional”, “AF”: uso de arma de fuego, “VF”: víctima femenina y “DO”: participación de un grupo de la delincuencia organizada.

Además de las denominaciones abreviadas frecuentemente utilizadas para referirse a determinados actos o hechos en el derecho interno y el derecho internacional (como “violación”), en el marco de clasificación la descripción de las categorías de actos o hechos es más completa e incluye una indicación de los elementos y componentes que conforman el acto o el hecho (como “el acto de tener relaciones sexuales sin consentimiento”).

Si bien el marco se basa en un enfoque centrado en los hechos, una de las posibles aplicaciones de un sistema internacional de clasificación de los delitos plenamente constituido sería la de codificar con arreglo al sistema internacional los delitos ya registrados por la policía o las instituciones de la justicia penal. A tal fin, los elementos jurídicos incluidos en el marco proporcionan

orientación sobre la forma de “traducir” al sistema internacional basado en hechos los registros existentes en el sistema de justicia penal, incluida una lista de delitos típicos de los códigos penales y su posible correspondencia con alguna de las categorías del marco (por ejemplo, los delitos de heridas o lesiones corporales graves, golpiza, envenenamiento, mutilación genital femenina y crueldad contra niños podrían codificarse conforme a la categoría “agresiones graves”).

El marco propuesto se está haciendo circular entre otras partes interesadas en todo el mundo y está abierto a debate y análisis a fin de determinar si el modelo constituye un punto de partida apropiado para continuar la labor de elaboración de un sistema completo de clasificación de los delitos a nivel internacional.

Conclusiones y recomendaciones del Equipo de tareas

Al final de su informe, el Equipo de tareas presentó sus conclusiones y recomendaciones. En primer lugar, el Equipo de tareas estimó que los cinco principios de exhaustividad, estructura, exclusión mutua, descripción y aplicación progresiva constituían una base apropiada para el establecimiento de una clasificación internacional de los delitos con fines estadísticos. El Equipo de tareas consideró asimismo que la clasificación sobre la base de actos o hechos constituía la unidad de clasificación necesaria y que, para describir con exactitud los actos o los hechos delictivos, todo sistema internacional de clasificación de los delitos debía tener en cuenta los elementos relativos al objetivo del acto o el hecho, la gravedad del acto o el hecho, la intención del autor, el *modus operandi* del acto o el hecho, el grado en que se haya consumado el acto o el hecho, el grado de responsabilidad compartida de las demás personas implicadas en el acto o el hecho, el sexo y la edad de las víctimas y los autores y el ámbito normativo correspondiente al acto o el hecho.

Al poner a prueba estos principios en el proceso de elaboración de un marco para una clasificación internacional de los delitos, el Equipo de tareas estimó que una estructura apropiada podría consistir en niveles de clasificación diseñados en función de los distintos elementos del acto o el hecho, así como de “etiquetas” de elementos con pertinencia horizontal. Podría requerirse la inclusión de “elementos jurídicos” a fin de proporcionar orientación con respecto a las definiciones más comunes de los delitos en términos jurídicos. Una clasificación internacional de los delitos basada en los principios señalados y de la forma presentada en el marco incluido en el informe del Equipo

de tareas debería permitir la clasificación de los datos en su lugar de registro inicial, así como de los datos estadísticos existentes, tanto los procedentes de los sistemas institucionales como los basados en encuestas. En principio, esa clasificación internacional de los delitos podría aplicarse en todo el sistema de justicia penal.

Referencias

1. Alan N. Katz, ed., *Legal Traditions and Systems: An International Handbook* (Nueva York, Greenwood Press, 1986).
2. Jan van Dijk, John van Kesteren y Paul Smit, *Criminal Victimization in International Perspective: Key Findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS* (La Haya, Boom Juridische uitgevers, 2007).
3. Mohamed Elewa Badar, *The Concept of Mens Rea in International Criminal Law: The Case for a Unified Approach* (Oxford, Hart Publishing, de próxima publicación).
4. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Developing Standards in Justice and Home Affairs Statistics: International and EU Acquis* (Viena, 2010).
5. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Comisión Económica para Europa, *Manual on Victimization Surveys* (Manual para estudios sobre victimización), documento ECE/CES/4 (Ginebra, 2010).
6. Eivind Hoffmann y Mary Chamie, “Standard statistical classifications: basic principles”, documento preparado para el 30º período de sesiones de la Comisión de Estadística, Nueva York, 1 a 5 de marzo de 1999.
7. Comisión Europea, Unisys e Institute for International Research on Criminal Policy, *Study on the Development of an EU-Level Offence Classification System and an Assessment of its Feasibility to Support Implementation of the Action Plan to Develop an EU Strategy to Measure Crime and Criminal Justice: Crime Statistics Project* (2008).
8. Vildan Bayram y otros, *A Model-based Approach to the Design and Application of Classification Systems* (Heerlen, Statistics Netherlands, 2002).
9. Comisión Económica para Europa, Conferencia de Estadísticos Europeos, “Principles and framework for an international classification of crimes for statistical purposes”, informe preparado por el Equipo de tareas de la UNODC y la CEPE sobre clasificación de los delitos (ECE/CES/BUR/2011/NOV/8/Add.1).



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Centro Internacional de Viena, Apartado postal 500, 1400 Viena, Austria
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org

Publicación de las Naciones Unidas
Impreso en Austria

ISSN 1020-9263



V.11-88120—Octubre de 2012— 350