



Décimo
Congreso de las Naciones Unidas
sobre Prevención del Delito y
Tratamiento del Delincuente
Viena, 10 a 17 de abril de 2000

Distr. general
2 de marzo de 2000
Español
Original: inglés

Tema 6 del programa provisional*
Delincuentes y víctimas: responsabilidad y equidad
en el proceso de justicia penal

La mujer en el sistema de justicia penal

Documento de antecedentes para el curso práctico sobre la mujer en el
sistema de justicia penal**

Resumen

En el presente documento figuran cuatro módulos para los debates del curso práctico sobre la mujer en el sistema de justicia penal, en cada uno de los cuales se aborda un aspecto diferente de la situación de la mujer ante los sistemas de justicia penal en el marco de la delincuencia organizada transnacional: a) la mujer como delincuente y reclusa; b) la mujer como víctima y sobreviviente; c) la mujer en el sistema de justicia penal; y d) cuestiones relativas a la investigación y las políticas. En el documento se pone de relieve la repercusión desproporcionadamente negativa de la delincuencia organizada transnacional en la mujer como víctima especialmente desfavorecida o vulnerable, y la importancia de la incorporación de una perspectiva de género en el ámbito de la justicia penal.

* A/CONF.187/1.

** El Secretario General desea agradecer la contribución a los preparativos del curso práctico que hicieron el Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, en cooperación con el Instituto Australiano de Criminología, el Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, el Instituto Nacional de Justicia del Departamento de Justicia de los Estados Unidos y el Centro Internacional de Reforma del Derecho Penal y de Política Penal, así como por Frances Heidensohn, de la Universidad Goldsmith de Londres. La organización del curso práctico ha estado a cargo del Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, en cooperación con los institutos y centros señalados y el Centro para la Prevención Internacional del Delito de la Secretaría. Se celebró una reunión preparatoria del curso práctico en Helsinki los días 9 y 10 de abril de 1999.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-5	3
II. Módulo 1: La mujer como delincuente y reclusa	6-13	3
III. Módulo 2: La mujer como víctima y sobreviviente	14-20	5
IV. Módulo 3: La mujer en el sistema de justicia penal	21-32	6
V. Módulo 4: Cuestiones normativas y de investigación	33-41	8
VI. Posibles temas de debate	42	10

I. Introducción

1. En la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing del 4 al 15 de septiembre de 1995, se exhortó a los gobiernos, a la comunidad internacional y a la sociedad civil a que adoptaran medidas estratégicas en una serie de esferas decisivas de especial preocupación, una de las cuales era la violencia contra la mujer¹. El término "violencia contra la mujer" se refiere a todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la privada².

2. En el marco de la administración de la justicia penal, la persistente condición y situación marginalizada de la mujer en la sociedad y frente al sistema judicial han determinado también que sus necesidades especiales se consideren igualmente marginales. En los sistemas de justicia penal se observa una orientación y un predominio masculinos y no suelen considerar pertinentes las cuestiones de género. La condición de la mujer es tal que ésta se halla en situación problemática como delincuente, detenida, víctima e incluso profesional. Ejemplo de esta situación problemática es la delincuencia organizada transnacional, caracterizada por procesos, mecanismos y un funcionamiento propios. En ella queda de manifiesto la naturaleza, el alcance (cada vez mayor, pero no documentado) y la gravedad de las diversas formas de violencia criminal y explotación por las que las mujeres y las niñas resultan victimizadas. Esto subraya la necesidad de garantizar a la mujer sus derechos legales y libertades fundamentales, así como la protección equitativa con arreglo a la ley y el trato justo en el sistema de justicia penal. Incluso hace difusas las distinciones entre mujeres delincuentes y mujeres víctimas.

3. En las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal (resolución 52/86 de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 1997, anexo), que se basan en los objetivos de la Plataforma de Acción aprobada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer³, se presenta una respuesta intensificada de parte de los sistemas de justicia penal a la violencia criminal y la explotación en contra de las mujeres y las niñas. Las Estrategias Modelo tienen por objeto disuadir y sancionar a los responsables de la

violencia contra la mujer en todas sus formas e incorporar una perspectiva de género en la esfera de la justicia penal.

4. Eliminar la violencia contra la mujer y la niña y promover su trato justo son objetivos programáticos permanentes del Centro para la Prevención Internacional del Delito. Mediante sus programas de cooperación técnica, investigación y elaboración de reglas y normas, el Centro promueve una respuesta eficaz por parte de los sistemas de justicia ante la violencia criminal perpetrada contra la mujer, de conformidad con las Estrategias Modelo y en consonancia con otros instrumentos internacionales. Por medio del Programa mundial contra el tráfico de personas, los Estudios mundiales sobre la delincuencia transnacional organizada y las actividades operacionales previstas y en curso, el Centro se propone fomentar un enfoque mundial y una cooperación internacional destinada a eliminar la violencia contra la mujer.

5. La cuestión de la mujer y la justicia penal es pertinente a muchas cuestiones que se abordarán en el Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. El curso práctico sobre la mujer en el sistema de justicia penal, que se organizará en el marco del Décimo Congreso, servirá de foro para examinar cuestiones relativas al género que guardan relación con la administración de la justicia penal.

II. Módulo 1: La mujer como delincuente y reclusa

6. Se sabe poco sobre la participación de la mujer en la comisión de delitos organizados, incluidos la trata de personas, el robo de obras de arte, el tráfico de especies en peligro de extinción y el robo de automóviles. Sin embargo, cada vez se cuenta con más información sobre las mujeres recluidas por haber actuado como correos del tráfico de drogas, debido tal vez a que su número aumenta con rapidez.

7. Las mujeres son un porcentaje relativamente pequeño del número conocido de delincuentes de todo tipo⁴. Los delitos cometidos por mujeres sobre los cuales existe información guardan relación predominantemente con la propiedad y, cada vez más, con las drogas. Los delitos violentos cometidos por mujeres son menos frecuentes que los perpetrados por hombres. La mayoría de los cometidos por ellas se han perpetrado en perjuicio de familiares, con la mayor frecuencia cónyuges o hijos que

las maltrataban. Los investigadores han relacionado la participación de la mujer en el delito con la teoría de las oportunidades y la modificación de las condiciones que las crean a lo largo de los años, en particular en algunas regiones del mundo⁵. En el curso de los años, los órganos de las Naciones Unidas han prestado mucha atención al tratamiento equitativo de la mujer⁶, en particular la niña⁷, en el sistema de justicia penal. Ello, a su vez, ha repercutido en la elaboración de una noción internacional de la justicia de menores⁸. Tras la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer, la eliminación de la violencia contra la mujer en todas sus formas pasó a ser una cuestión internacional importante, incluso en programas de las Naciones Unidas, por lo que atañe a las actividades relativas a las refugiadas, las migrantes, las trabajadoras migrantes, la niña⁹, la salud y la educación de la mujer, la mujer y el trabajo, los derechos de la mujer y el niño y los derechos humanos en la administración de justicia. La trata de mujeres con fines de prostitución ha suscitado un debate centrado en la victimización, los derechos humanos y las libertades fundamentales de la mujer.

8. La cuestión de la mujer delincuente debe entenderse en el contexto de la condición y calidad de vida de la mujer y las condiciones que crean las oportunidades para ella. El examen de la naturaleza delictiva de la actividad a que se dedica la mujer se superpone característicamente al de la victimización propiamente dicha. En su mayoría, las delincuentes provienen de sectores de la población económica y socialmente desfavorecidos. Suelen ser más bien jóvenes y están desempleadas, han recibido relativamente poca educación y tienen hijos a cargo.

9. Muchas de las mujeres encarceladas por delitos relacionados con el tráfico de drogas carecen de medios financieros lícitos. Con frecuencia son engañadas, atrapadas e incluso esclavizadas por redes de tráfico de drogas y desconocen los riesgos y las consecuencias, que, en algunos casos, entrañan sanciones penales y la deportación. Reciben una remuneración que no guarda relación con los riesgos ni con el valor de mercado y las utilidades obtenidas de las sustancias ilícitas objeto de tráfico. Estas mujeres se exponen a los peligros que suponen para ellas las actividades de tráfico y los organizadores. Pese a ello, participan en dichas actividades pues la pequeña remuneración que reciben les ayuda a satisfacer las necesidades básicas de sus familias. El número cada vez mayor de mujeres encarceladas por delitos relacionados con las drogas pone de relieve la

necesidad urgente de examinar las consecuencias para la mujer de participar en esta actividad.

10. Las mujeres víctimas de trata se ven obligadas con frecuencia a trabajar ilegalmente en talleres en que se las explota, como mendigas y en la industria del sexo. Cuando las que son víctimas de trata con fines de prostitución envejecen y ya no pueden trabajar en la industria del sexo, suelen descubrir que su victimización ha limitado gravemente sus opciones en la vida. Enfrentadas a tener que vivir en la calle, muchas de ellas recurren a la trata de mujeres más jóvenes.

11. Las mujeres son minoritarias entre los reclusos de las cárceles. Los sistemas carcelarios son concebidos, organizados y administrados principalmente por hombres y están destinados a una población predominantemente masculina. Muchas mujeres permanecen por largo tiempo en centros de prisión preventiva. En los exámenes y evaluaciones de las condiciones de reclusión de las mujeres se señalan problemas como la insuficiencia o inadecuación de los servicios de salud (especialmente en relación con la maternidad), la clasificación y la segregación, la insuficiencia de las visitas de los familiares, el sesgo masculino de los programas y el acceso limitado a otros programas. Las dificultades posteriores al encarcelamiento guardan relación con su grado de preparación para recuperar la libertad y el apoyo que reciben para reinsertarse en la sociedad. En varios países las personas objeto de trata son enviadas a prisión antes de su deportación, lo que puede considerarse una forma de victimización secundaria.

12. En general, la lacra social vinculada a la delincuencia es mucho mayor en el caso de las mujeres que en el de los hombres; las comunidades suelen ser mucho menos tolerantes respecto de una delincuente. La mujer puede ser rechazada no sólo por su comunidad sino también por su familia. Se debe reconocer esta situación y hacerle frente en la elaboración de opciones y programas posteriores a la recuperación de la libertad y en la preparación de planes de rehabilitación o soluciones sustitutivas del encarcelamiento basadas en la comunidad. Las correos de drogas encarceladas tienen dificultades para obtener condenas sustitutivas de la reclusión, en algunos casos por razones que tal vez guardan relación con su situación como inmigrantes o extranjeras indocumentadas. Es preciso examinar y hacer un seguimiento con carácter inmediato de las políticas y prácticas de la justicia penal. La separación de sus familias y la inquietud por el bienestar de sus hijos son problemas importantes para las

mujeres recluidas. El acceso de una reclusa a sus hijos varía considerablemente de un país a otro; se ha debatido en cierta medida cuáles serían las disposiciones más adecuadas al respecto, pero quedan muchos problemas por resolver. Aunque cabe prever que haya variaciones relacionadas con la cultura, existe la necesidad de un mayor intercambio de información en el plano internacional respecto de las prácticas óptimas.

13. Un motivo de preocupación especial con respecto a la reclusión de la mujer es el porcentaje desproporcionado en muchos países de reclusas que pertenecen a minorías étnicas y raciales. Una mujer a la que se condene por cometer un delito transnacional puede quedar recluida lejos de su país de origen, su familia y su red comunitaria. Estas mujeres afrontan problemas especiales, como el de no conocer el idioma local y no comprender las reglas oficiales y no oficiales del sistema carcelario. Bien pueden verse enfrentadas no sólo al aislamiento lingüístico y cultural sino también al racismo y la violencia xenófoba. El maltrato a las reclusas es una cuestión especialmente urgente, que requiere una reacción más rápida y eficaz de los sistemas penitenciarios, con arreglo a las reglas y normas internacionales.

III. Módulo 2: La mujer como víctima y sobreviviente

14. En términos de la victimización, la delincuencia transnacional plantea problemas complejos para muchas personas; sin embargo, tiene una repercusión desproporcionadamente negativa en la mujer, como demuestra la labor del Comité Especial encargado de elaborar una convención contra la delincuencia organizada transnacional, que se halla negociando el proyecto revisado de 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 (A/AC.254/4/Add.3/Rev.5) y el proyecto revisado de protocolo contra el tráfico de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (A/AC.254/4/Add.1/Rev.4), instrumentos en que se presta atención especial a la protección y el apoyo a las víctimas. En el preámbulo propuesto del proyecto revisado de protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas se señala que las mujeres y los niños son en

especialmente vulnerables como objetivo de las organizaciones delictivas transnacionales dedicadas a la trata de personas.

15. No puede abordarse la victimización de la mujer sin examinar su situación de desventaja¹⁰. Existen indicios de que la victimización de la mujer va ligada directamente a su condición social. La mujer está expuesta al riesgo relativamente mayor de diversas formas de victimización debidas a la desigualdad entre los sexos. La información con que se cuenta sobre la mujer como víctima del delito proviene principalmente de estudios de la victimización.

16. Diversas formas de violencia criminal van dirigidas concretamente contra la mujer y comprenden la explotación sexual y laboral por medio de actividades delictivas organizadas. La eliminación de todas esas formas de violencia es el objetivo de las Estrategias Modelo y Medidas Prácticas para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal. En las grandes conferencias de las Naciones Unidas sobre la materia se ha dejado en claro que dicha violencia en todas sus formas anula el adelanto y las libertades fundamentales de la mujer y viola sus derechos humanos. Es tarea de los sistemas de justicia perfeccionar su reacción ante la victimización criminal de mujeres y niñas, en términos de prevención, disuasión, promulgación y aplicación de leyes, sanciones y apoyo a las víctimas. Compete a los sistemas de justicia penal una función determinante en la labor de garantizar la seguridad de la mujer y la eliminación de lo que puede considerarse obstáculos invisibles para que quede libre de la victimización criminal.

17. Así pues, se debe proteger a la mujer de los riesgos a que se expone como miembro de un sector altamente vulnerable de la población de víctimas. Sin embargo, también merece protección equitativa con arreglo a la ley, acceso en condiciones de igualdad a los mecanismos de justicia, protección equitativa y la salvaguardia de sus derechos legales, libertades fundamentales y dignidad, así como un trato justo, incluso en lo tocante al apoyo y la asistencia a las víctimas. No deben existir circunstancias en las que se pueda incitar a la violencia criminal dirigida contra la mujer o tolerarla; tampoco puede haber casos de inacción o reacción incorrecta ante dicha victimización. La utilización o aceptación de argumentos estereotipados sobre la temeridad de las víctimas y su responsabilidad, incluso de parte de los funcionarios de justicia, no se ajustan a las reglas y normas internacionales.

18. Una cuestión de gran prioridad es la promoción de comunidades y calles seguras para mujeres y niñas a fin de

que realicen su potencial a través de la igualdad de oportunidades y ejerzan sus derechos. En ello es de importancia decisiva tener presente, en términos de formulación de políticas, adopción de decisiones y reacciones prácticas, la relación entre las causas y consecuencias de la victimización, por una parte, y las necesidades imperiosas de las mujeres que son víctimas potenciales, por la otra. Las campañas de sensibilización pública, unidas a actividades comunitarias de prevención, incluso en el hogar y en la escuela, se cuentan entre las mejores formas de utilizar recursos escasos; en dichas campañas se transmite con frecuencia un mensaje resuelto y coherente contra la violencia. La educación, socialización y crianza correctas de los hijos y la creación de un sistema de apoyo, remisión y reacción también son parte importante de dicha labor.

19. Las investigaciones han demostrado que las mujeres y las niñas que perpetran delitos tienen con frecuencia un historial de victimización anterior. El maltrato en la familia puede obligarlas a buscar la supervivencia en la calle. Tal vez se presiona a las migrantes indocumentadas para que continúen transgrediendo la ley a fin de evitar la deportación. Las mujeres víctimas de trata suelen haber sufrido presiones físicas y psicológicas, o es posible que se hayan utilizado engaños para llevarlas al comercio sexual. Las tentativas de estas víctimas de resistirse a la violación y la explotación, o de defenderse de la violencia perpetrada por familiares, amigos íntimos, colegas, patrocinadores o empleadores conducen habitualmente a que las víctimas cometan otros actos delictivos.

20. Para luchar contra la victimización de la mujer, en particular en el contexto de la delincuencia organizada transnacional, es necesario centrarse en las razones de dicha delincuencia. Pese a sus tentativas de resistirse a los malos tratos, la mayoría de las afectadas se abstiene de denunciar a las autoridades la victimización de que han sido objeto. En las investigaciones se han individualizado factores, incluidos valores culturales, que contribuyen a esta actitud de las víctimas. Todas las mujeres maltratadas tropiezan con enormes dificultades, que incluyen las amenazas de los responsables del maltrato, las actitudes estereotipadas imperantes o persistentes o nociones que restan importancia a la victimización o la excusan y la falta de confianza en la administración de justicia (o la ausencia de reacción de ésta). Las inmigrantes tienen dificultades especiales, como la incapacidad de comunicarse, la falta de información sobre los procesos jurídicos y la discriminación, que pueden verse exacerbadas por el hecho de que carecen de determinados derechos legales debido a

su situación irregular. Además, puede faltar la asistencia o el apoyo del país de origen o del país de acogida de la mujer víctima. Es posible que los servicios de apoyo no se ajusten a las circunstancias y necesidades de las víctimas.

IV. Módulo 3: La mujer en el sistema de justicia penal

21. Es importante examinar las formas en que los sistemas de justicia penal pueden ayudar a prevenir la violencia criminal tradicional y discriminatoria contra mujeres y niñas y su explotación. La amenaza cada vez mayor que plantea la delincuencia organizada transnacional hace necesario centrarse en el acceso de las víctimas a los servicios, teniendo presente la repercusión del derecho y el procedimiento penales, el funcionamiento de la justicia penal y las estrategias de prevención del delito en la vida de mujeres y niñas.

22. La delincuencia organizada transnacional, en particular el tráfico de migrantes, afecta a todas las regiones del mundo. La lucha contra la trata de personas requiere un enfoque doble: una reacción de la justicia penal para prevenir el delito y disuadir a sus responsables; y una reacción en el plano de los derechos humanos, para proteger y defender los derechos y la integridad de las personas víctimas de la trata.

23. Entre las medidas relativas al procedimiento penal que se propugnan en las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer figuran las destinadas a garantizar la seguridad de las víctimas y su familia y a protegerlas de la intimidación y las represalias. La necesidad de proteger a los testigos de la intimidación se ha planteado, entre otras cosas, en relación con la delincuencia organizada, los delitos terroristas, los delitos relacionados con las drogas y la violencia en el hogar. La inquietud respecto de la seguridad de la persona afectada y su familia continúa entorpeciendo las declaraciones de los testigos en los casos relacionados con la delincuencia organizada.

24. Por iniciativa de diversos órganos legislativos y en diversos instrumentos, como las Estrategias Modelo, se ha invitado a los gobiernos a que examinen su derecho penal y sus sistemas de administración de justicia penal a fin de darles la mayor eficacia posible para eliminar la violencia contra la mujer. Esta labor es a la vez delicada y compleja. La delincuencia organizada transnacional, por su naturaleza, exige respuestas definidas y un tanto diferentes de los sistemas de justicia penal. Entre otras cosas,

requiere un grado de cooperación internacional que habitualmente no es necesario para el control y la prevención de otras formas de delincuencia. Tal es el caso también de algunas formas de delincuencia organizada dirigidas contra la mujer.

25. Muchas leyes sobre la esclavitud o la prostitución forzosa tienden a ser vagas o demasiado estrechas para comprender todas las situaciones relacionadas con la trata de personas. En la Plataforma de Acción aprobada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer¹¹ se instó a los gobiernos a examinar la posibilidad de promulgar legislación encaminada a impedir el turismo y el tráfico sexuales, haciendo particular hincapié en la protección de las jóvenes y los niños¹². Desde entonces varios países han promulgado leyes nuevas, cuya repercusión todavía no se evalúa en forma sistemática. Recientemente la Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1999/40, de 26 de abril de 1999, titulada "Trata de mujeres y niños" hizo un llamamiento a los gobiernos para que tipificaran la trata de mujeres y niñas en todas sus formas y condenaran y castigaran a todos los delinquentes involucrados, velando al propio tiempo por que no se castigara a las víctimas de esas prácticas.

26. Un examen reciente de los esfuerzos por combatir la trata de personas entre los Estados de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) reveló que no existía un enfoque unificado para luchar contra la trata entre los países de destino de esta Organización¹³. Se determinó que la mayoría de los Estados participantes en la OSCE carecían de un marco jurídico apropiado para luchar contra la trata de personas. La mayoría recurría a la legislación penal en vigor, habitualmente la relativa a la prostitución. En pocos Estados existían leyes expresas contra dicha trata. Las leyes existentes definían el delito en términos de trata con fines de prostitución o explotación sexual y, en consecuencia, podían resultar inapropiadas para hacer frente a los diversos tipos de trata y a las formas contemporáneas de esclavitud.

27. Los principales problemas de aplicación de la ley que se señalaban en el informe mencionado eran los siguientes: la trata de personas tendía a considerarse un problema menos grave que el tráfico de drogas o el de armas de fuego; pocos organismos de represión parecían reconocer plenamente la brutalidad del delito o prestar atención a la participación de grupos delictivos organizados; la trata de personas no se consideraba más que "prostitución extranjera" o trabajo en el mercado negro en lugar de una forma de esclavitud; se daba por

sentado el consentimiento de la persona víctima de la trata; el problema se desestimaba como casos de maltrato cometidos por particulares en los que los Estados no tenían ninguna responsabilidad; y las leyes que se aplicaba tendían con mucha más frecuencia a perjudicar a las víctimas de la trata que a los perpetradores del delito de trata¹³.

28. Los organismos de aplicación de la ley han señalado con frecuencia que en muchos países el sistema en vigor dificulta el enjuiciamiento de los delitos de trata. No es fácil condenar a un responsable de la trata si ya se ha deportado a los testigos principales. Las leyes, políticas y procedimientos de inmigración deberían garantizar que la victimación de las personas objeto de trata no se vea agravada por la intervención del Estado de destino, de tránsito o de origen. En muchos casos hay leyes y procedimientos de inmigración estrictos relacionados con la deportación de migrantes o trabajadores indocumentados que entorpecen los esfuerzos por someter a enjuiciamiento los delitos de trata y proteger los derechos humanos de las víctimas. La amenaza de deportación inmediata impide que las víctimas procuren obtener ayuda de la policía u otras autoridades; y las víctimas a quienes se detiene o que escapan de quienes las han hecho víctimas de trata no reciben la asistencia ni la protección que necesitan. Quienes intentan prestar asistencia a las víctimas de la trata se resisten a cooperar con los organismos de aplicación de la ley. La labor de éstos se ve gravemente socavada porque las víctimas no están dispuestas a declarar contra los responsables de la trata o no se hallan en condiciones de hacerlo. Incluso en los casos en que existen leyes razonablemente eficaces, en varios países la trata de personas continúa siendo una prioridad relativamente baja para los organismos de aplicación de la ley. Puesto que se da por entendido, en general, que la delincuencia organizada, en términos amplios, y la trata de mujeres y niños, en particular, no pueden producirse en la escala en que ocurren sin la corrupción de funcionarios, se requieren medidas concretas para luchar contra la corrupción.

29. En algunos países existen ya programas amplios de protección de testigos. Sin embargo, en muchos en que no es alta la frecuencia de los delitos graves no se cuenta con ellos. Se deben explorar medios y mecanismos para otorgar la protección necesaria en cada caso particular. Los numerosos problemas que se plantean se relacionan, entre otras cosas, con las circunstancias concretas de los distintos países. Al elaborar un marco de medidas para combatir la delincuencia organizada se deben adoptar normas de procedimiento concretas para hacer frente a la

intimidación de los testigos. Además, se requiere la cooperación internacional para facilitar su protección y la ejecución de programas de protección transfronterizos. Varias organizaciones regionales, como el Consejo de Europa¹⁴ y la Unión Europea han impulsado iniciativas en la esfera de la protección a los testigos.

30. Muchas víctimas de la trata de personas son detenidas por el Estado receptor bajo la acusación de violar las leyes de inmigración, por ejercer la prostitución o incluso como testigos. Los migrantes indocumentados que son detenidos por el Estado receptor tienen el derecho reconocido en el derecho internacional a recibir un trato humano y digno, tanto antes como después de que se determine la legalidad de su detención¹⁵. Las víctimas de trata a quienes se detiene no reciben necesariamente la asistencia que necesitan y a que tienen derecho en virtud de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Su deportación casi automática como migrantes indocumentados agrava también el problema. Se deporta a muchas víctimas sin que se las haya identificado siquiera como tales.

31. En algunos países existe legislación expresa que permite la permanencia temporal de las víctimas de la trata. Estas leyes tienen por objeto permitir que la víctima de un delito relacionado con la trata se convierta en residente temporal y reciba asistencia mientras coopera con los organismos de aplicación de la ley. Algunos países han institucionalizado políticas para prestar asistencia a las víctimas de delitos de trata y les ofrecen aplazar provisionalmente la deportación mientras la víctima decide si participa o no como testigo en las actuaciones judiciales. Como no es de sorprender, estos países han informado de aumentos considerables de las declaraciones de testigos y los enjuiciamientos logrados de los responsables de la trata. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha expresado la opinión de que, como mínimo absoluto, la identificación de una persona como víctima de trata debería bastar para que no se produjera la expulsión inmediata en contra de su voluntad y se le otorgaran protección y asistencia¹⁶.

32. Se requieren medidas concretas para aumentar la conciencia pública de la gravedad de la repercusión de algunas formas de delincuencia organizada transnacional, en particular la trata de mujeres y niños. Se necesitan también medidas puntuales para informar a las posibles víctimas de dicha trata sobre el riesgo que afrontan. En varios países parecería que no existen prácticamente programas auspiciados por el Estado, que la conciencia

pública del problema de la trata sigue siendo escasa y que no se cuenta con los recursos necesarios para dichos programas.

V. Módulo 4: Cuestiones normativas y de investigación

33. Durante el último decenio ha habido un crecimiento exponencial del número de estudios sobre la violencia contra la mujer. El interés mundial en el problema de la violencia contra la mujer se ha traducido en el amplio reconocimiento internacional de la necesidad y la importancia de aplicar en las investigaciones enfoques que tengan en cuenta las diferencias entre el hombre y la mujer y en los que ambos sexos estén representados equitativamente. La situación de la mujer con respecto a la delincuencia organizada transnacional no ha recibido la misma atención en términos de investigaciones; por consiguiente, no existen datos comparativos en esta esfera. También es necesario que en las investigaciones que tienen en cuenta los problemas de la mujer se evalúen el papel y el alcance de este fenómeno y se impulsen reformas en la elaboración de leyes, la formulación de políticas y la adopción de decisiones.

34. La violencia contra la mujer puede medirse de diferentes maneras. Las estadísticas oficiales adolecen de limitaciones. Los delitos registrados por la policía tienen en cuenta únicamente los hechos que se han señalado a la atención de la policía y que ésta ha clasificado como delitos. Existen varias razones por las cuales hay delitos que no se denuncian a la policía y también razones por las cuales hay delitos que ésta no registra. Las víctimas de la violencia contra la mujer pueden sentir vergüenza y culpabilidad y, en muchos casos, desear ocultar el problema a sus vecinos, parientes y otras personas, especialmente cuando el perpetrador es la pareja, un pariente o un amigo. También es posible que se amenace a la víctima para que no denuncie el delito a las autoridades, o tal vez la víctima podría sufrir consecuencias económicas si la pareja, siendo también el principal sostén de la familia, fuera declarada culpable (las multas se pagan con cargo al presupuesto familiar, y el encarcelamiento podría reducir los ingresos de la familia). Los funcionarios policiales tal vez consideren la situación como una disputa familiar normal que no es necesario registrar como denuncia de un delito. Por estas razones, muchos actos de violencia contra la mujer no llegan a conocimiento de las autoridades. El número de delitos de carácter violento

cometidos contra mujeres y de los que no queda constancia es alto.

35. Las encuestas nacionales sobre víctimas incluyen preguntas relativas a la violencia física y sexual contra la mujer. Los resultados sugieren que existen motivos para sostener que tanto la información proporcionada en una encuesta como la información proporcionada a la policía minimizan el verdadero alcance de la victimación de la mujer. Las encuestas generales sobre victimación no han logrado proporcionar información fiable sobre las características concretas de la violencia experimentada por la mujer. Los resultados de los estudios nacionales sobre la violencia perpetrada contra la mujer son difíciles de comparar porque los métodos de reunión de datos y las preguntas de las encuestas son diferentes. Para recopilar datos comparables, sería conveniente realizar una encuesta internacional sobre la violencia contra la mujer. La encuesta podría funcionar de una manera similar a la del estudio internacional sobre victimización, utilizando muestras representativas desde el punto de vista estadístico, un cuestionario normalizado y la misma metodología en todos los países participantes.

36. En varios países¹⁷ se han realizado encuestas nacionales sobre la violencia contra la mujer, basadas en entrevistas a una muestra representativa de la población femenina. Estas encuestas se concentran principalmente en la medición de la violencia física y sexual experimentada por las mujeres; no obstante, en ellas no figuran datos sobre la mujer y la delincuencia transnacional.

37. La investigación básica sobre prevalencia proporciona información de vital importancia, pero también se requieren métodos innovadores para obtener información sobre las experiencias diarias de las mujeres en relación con la delincuencia y el sistema de justicia penal, es decir, un punto de vista femenino de la investigación. Las múltiples formas de delincuencia transnacional son particularmente difíciles de estudiar utilizando métodos tradicionales. Resulta necesario combinar investigaciones cuantitativas y cualitativas para comparar informaciones de varias fuentes oficiales y no oficiales e información en los planos nacional, regional y mundial. También es sumamente necesario reunir datos que puedan aclarar todos los aspectos del problema: los datos operacionales pueden contribuir a detectar delitos y modalidades delictivas; el desglose de los datos de la investigación puede mostrar diferentes modalidades según correspondan a hombres o a mujeres; y las encuestas sobre las víctimas, y especialmente las encuestas de efecto

multiplicador, pueden sacar a luz tasas de delincuencia que nunca figuraron en las estadísticas oficiales.

38. Evaluar la naturaleza y el alcance del equilibrio de los sexos dentro de un sistema de justicia penal determinado requeriría la elaboración de múltiples índices directos e indirectos y, sobre todo, metodologías más complejas para la reunión y el análisis de la información sobre la trata de mujeres.

39. Es difícil medir el fenómeno de la trata de mujeres. Al parecer las cuestiones relativas a esa trata se abordan principalmente en los informes de los medios de comunicación, mientras que la información científica a ese respecto es escasa y rara vez fiable. En la actualidad no se dispone de estadísticas precisas sobre la magnitud de la trata de seres humanos y del tráfico de migrantes. Se ha afirmado que algunas de las razones de esta situación son las siguientes: los diferentes países y organismos internacionales utilizan definiciones diferentes del tráfico y la trata; es probable que la mayoría de las personas objeto de tráfico o de trata nunca sean detectadas por las autoridades de inmigración; no existen sistemas para recopilar datos sobre personas detenidas y/o rechazadas en los aeropuertos; y no existen incentivos para que los migrantes ilegales detenidos divulguen información acerca de si forman parte de una actividad organizada de mayor envergadura.

40. El problema de la delincuencia transnacional, más que cualquier otra forma de delincuencia, exige cooperación en el plano internacional, especialmente para llevar a cabo investigaciones multidisciplinarias. Si existe una cooperación internacional en materia de investigación, será posible obtener información sobre delincuencia transfronteriza; esa información será útil para la prevención del delito y la formulación de políticas. También se necesitan nuevos métodos de investigación para establecer un vínculo de cooperación entre los profesionales, los investigadores y las organizaciones no gubernamentales y voluntarias en diferentes campos. La cooperación internacional hace que sea posible reunir los resultados de investigaciones comparadas, que a su vez facilitan la elaboración de macroindicadores y puntos de referencia. Gracias a la investigación de evaluación es posible determinar cuáles son los métodos que realmente funcionan; y sobre la base de la cooperación con una red internacional, los resultados de las investigaciones pueden transmitirse a una gran audiencia. También se necesitan nuevos métodos para abordar las cuestiones relacionadas con las formas no tradicionales de delincuencia de las que

es protagonista la mujer tanto en calidad de delincuente como de víctima. Las investigaciones sobre el tema deberían coordinarse en los planos local, nacional e internacional.

41. Los investigadores que examinan cuestiones relacionadas con la mujer y la delincuencia transnacional tal vez reciban amenazas o sufran daños físicos; el uso de la fuerza por parte de miembros de organizaciones delictivas a fin de mantener el *status quo* es la regla más que la excepción. Los resultados de las investigaciones pueden considerarse como una amenaza a los muy lucrativos negocios de la delincuencia transnacional, y es posible que se identifique a los investigadores con miembros de los organismos encargados de hacer cumplir la ley u otros sistemas de control. Asimismo, la cooperación estrecha con la policía podría plantear cuestiones éticas. Por ejemplo, en algunos países las víctimas de la trata de mujeres o las mujeres que trabajan como prostitutas pueden ser consideradas como delincuentes; esto pone al investigador en una posición en la que él o ella podría estar prestando asistencia a la policía sin tener intenciones de hacerlo y por lo tanto, debilitar aun más la situación de las mujeres afectadas.

VI. Posibles temas de debate

42. Entre los temas que podrían examinarse en el curso práctico figuran los siguientes:

a) La mujer como delincuente y reclusa (módulo 1):

- i) Relación entre la victimización y la condición jurídica y social de la mujer;
- ii) Repercusiones y ramificaciones para la mujer de las nuevas políticas y programas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal;
- iii) En la esfera de la encarcelación de la mujer, necesidades sanitarias concretas, responsabilidades maternas, vulnerabilidad a la explotación y los abusos durante la reclusión, y programas y servicios para atender las necesidades de una población carcelaria femenina cada vez más diversa desde el punto de vista cultural y racial;
- iv) Con respecto a la mujer delincuente, políticas de prevención del delito que se ocupen principalmente de la condición socioeconómica de la mujer, el apoyo social y

comunitario, y las opciones disponibles para las mujeres más desfavorecidas de la sociedad;

v) Aplicación de los instrumentos internacionales pertinentes para garantizar que la igualdad, la justicia y la protección de los derechos humanos sean objetivos clave de las respuestas del sistema judicial de cualquier sociedad a la conducta delictiva de la mujer;

vi) La importancia de los análisis del papel de la mujer en las organizaciones delictivas para aumentar los conocimientos disponibles acerca de las operaciones y los mecanismos de las organizaciones delictivas transnacionales, y la naturaleza y el alcance de la participación, el apoyo y la colaboración de la comunidad;

b) La mujer como víctima y sobreviviente (módulo 2):

i) Maneras de reducir la vulnerabilidad de la mujer y de elaborar estrategias autóctonas destinadas a reducir la explotación y el abuso que sufre, con hincapié en la habilitación de la mujer;

ii) Dotación de opciones económicas sostenibles a la mujer como cuestión clave para hacer frente al problema de la victimización de la mujer, particularmente en los procesos relacionados con la trata de personas;

iii) Desarrollo de estrategias comunes y el fortalecimiento de las redes de comunicaciones entre organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales a fin de proporcionar un apoyo más eficaz a la mujer que se resiste a la victimización;

iv) Desarrollo de medios de apoyo a la mujer y a la niña cuando denuncian delitos cometidos en su contra y más tarde presentan pruebas ante los tribunales;

v) Eliminación de las barreras a la presentación de denuncias, de modo que la mujer que toma la decisión de denunciar su victimización reciba apoyo mediante los procedimientos, mecanismos y procesos apropiados; salvaguarda de los derechos fundamentales de las mujeres y las niñas victimizadas; y prestación del apoyo, la protección y el trato

- equitativo necesarios en los procesos de justicia;
- vi) Función central de la prevención en las medidas contra la victimización;
- c) La mujer en el sistema de justicia penal (módulo 3):
- i) Reconocimiento de una definición universal de la trata de seres humanos;
 - ii) Castigo, prevención y protección (incluida la protección de los derechos humanos) como principales pilares de una estrategia eficaz para luchar contra la trata de seres humanos;
 - iii) Intervención estatal para promover la aplicación de una serie de disposiciones que no se limitan a las sanciones penales sino que incluyen también soluciones civiles y de reparación, medidas de apoyo a las víctimas, programas de enseñanza y de información y campañas de sensibilización con la participación de los medios de comunicación, teniendo en cuenta los problemas a los que se enfrenta la mujer en el sistema de justicia penal;
 - iv) Suministro de una capacitación transcultural adecuada que haga hincapié en las diferencias entre el hombre y la mujer y los derechos humanos a funcionarios policiales, funcionarios de la justicia penal, profesionales y técnicos que desempeñen funciones en el sistema de justicia penal, a fin de garantizar que comprendan la inaceptabilidad de cualquier forma de violencia contra la mujer, su impacto y sus consecuencias;
 - v) La elaboración por parte de los profesionales de la justicia penal de normas coercitivas de práctica y de conducta que promuevan la justicia y la igualdad ante la ley y una respuesta adecuada al problema de la violencia contra la mujer;
- d) Cuestiones normativas y de investigación (módulo 4):
- i) Fomento de una investigación que tenga en cuenta las diferencias de género con hincapié en cuestiones relativas a la mujer, y que incluya investigaciones que puedan tener

repercusiones en las políticas relativas a la condición jurídica y social de la mujer;

- ii) Desarrollo de una base de datos desglosada por sexos y la realización de encuestas acerca de la naturaleza mundial de la violencia contra la mujer y la evaluación de las mejores prácticas de prevención y control de esa violencia;
- iii) Planificación de la cooperación técnica, teniendo en cuenta esfuerzos similares en curso o previstos en los planos internacional y nacional, a fin de evitar la duplicación y utilizar más eficazmente los recursos disponibles.

Notas

¹ *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.96.IV.13), cap. I, resolución 1, anexo II, párrs. 44 y 112 a 130.

² *Ibid.*, cap. I, resolución 1, anexo II, párr. 113.

³ *Ibid.*, resolución 1, anexo II.

⁴ Mike Maguire, Rod Morgan y Robert Reiner, coordinadores, *The Oxford Handbook of Criminology*, segunda edición (Nueva York, Oxford University Press, 1997); Frances Heidensohn, *Women and Crime*, segunda edición (Basingstoke, Macmillan, 1996); y Nicole Rafter, coord., *Encyclopedia of Women and Crime* (Phoenix, Oryx Pres, 2000).

⁵ Sobre la delincuencia femenina, véase Freda Adler, *Sisters in Crime* (Nueva York, Houghton Mifflin, 1975); y Freda Adler y Rita James Simon, *The Criminology of Deviant Women* (Boston, Houghton Mifflin, 1979).

⁶ Véanse los informes del Secretario General sobre la situación de la mujer como víctima de delitos (A/CONF.121/16) y sobre el tratamiento equitativo de la mujer en el sistema de justicia penal (A/CONF.121/17 y Corr.1 y Add.1).

⁷ Véase el documento de trabajo preparado por la Secretaría sobre juventud, delito y justicia (A/CONF.121/7) y el informe del Secretario General sobre investigación en materia de delincuencia juvenil (A/CONF.121/11).

- 8 A. Viccica, "Development and promotion of an international notion of juvenile justice", *Nordic Journal of International Law*, vol. 3, N° 2 (1985).
- 9 Véase el informe del Secretario General sobre el proyecto de plan de acción sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (E/CN.15/1996/11 y Corr. 1), el informe del Secretario General sobre medidas para prevenir la trata de niños (E/CN.15/1997/12) y el informe del Secretario General sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (A/54/69-E/1999/8).
- 10 Véase V. Ruggiero, "Trafficking in human beings", *International Journal of the Sociology of Law*, vol. 25, 1997, págs. 231 a 244.
- 11 *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer...*, cap. I, resolución 1, anexo II, párr. 130 e).
- 12 Véanse también las recomendaciones del Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, celebrado en Estocolmo del 27 al 31 de agosto de 1996 (A/51/385, anexo).
- 13 Organismo de instituciones democráticas y derechos humanos, "Trafficking in human beings: implications for the OSCE", documento de antecedentes 1999/3.
- 14 Véase la recomendación N° R (97) 13 del Consejo de Europa sobre la intimidación de testigos y los derechos de los abogados defensores, 1998.
- 15 Véase la nota oficiosa de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A/AC.254/16, párr. 7).
- 16 Véase el informe del Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud acerca de su 24° período de sesiones (E/CN.4/Sub.2/1999/17, párrs. 13 a 34).
- 17 Por ejemplo, en Australia en 1996, en el Canadá en 1993, en los Estados Unidos de América (varios estudios), en Finlandia en 1997 y en Nueva Zelandia en 1996.

This archiving project is a collaborative effort between the United Nations Office on Drugs and Crime and the American Society of Criminology, Division of International Criminology. Any comments or questions should be directed to Cindy J. Smith at cjsmithphd@comcast.net or Emil Wandzilak at emil.wandzilak@unodc.org.