



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES

**Reunión de la Comisión de
Derechos Humanos, Justicia y
Políticas Carcelarias del Parlamento
Latinoamericano y Caribeño**

Ciudad de Panamá, Panamá

21 y 22 de marzo de 2019



Serie América

N° 22



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
DIPLOMACIA PARLAMENTARIA



REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

Ciudad de Panamá, Panamá
21 y 22 de marzo de 2019



Serie: América

N° 22



REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

Ciudad de Panamá, Panamá

21 y 22 de marzo de 2019

ÍNDICE

I. Información General.	4
II. Programa de la Reunión.	10
III. El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino).	14
IV. Documentos de Apoyo.	24
<ul style="list-style-type: none"> Resumen del Acta de la XXIX Reunión de la Comisión de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias del Parlamento Latinoamericano y Caribeño. 25 y 26 de octubre de 2018. 	26
<ul style="list-style-type: none"> Nota Informativa. Emergencia, Desastres y Asistencia Humanitaria. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano. 	27
<ul style="list-style-type: none"> Nota Informativa. Análisis y Tratamiento Transversal de la Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano. 	34
<ul style="list-style-type: none"> Nota Informativa. La Educación como Derecho Humano. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano. 	46
<ul style="list-style-type: none"> Nota Informativa. Trata de Personas y Explotación Sexual de Mujeres y Niños en América Latina y el Caribe. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano. 	50
<ul style="list-style-type: none"> Informe Carcelario de la Comisión Especial de Políticas Carcelarias para América Latina. Parlamento Latinoamericano, marzo de 1999. Documento aportado por Parlatino. 	58
V. Ficha Técnica de la República de Panamá.	88
<ul style="list-style-type: none"> Información General. 	90
<ul style="list-style-type: none"> Estructura del Sistema Político. 	91
<ul style="list-style-type: none"> Contexto Político. 	92
<ul style="list-style-type: none"> Política Exterior. 	93
<ul style="list-style-type: none"> Situación Económica. 	95
VI. Ficha Técnica de México.	98



I. Información General

Proporciona información general referente al lugar y sede de la reunión, tales como los datos de la Embajada de México en el país anfitrión y pronóstico del clima, entre otros.



INFORMACIÓN GENERAL



Embajada de México en Panamá

Embajador José Ignacio Piña Rojas.

Correo: embamexpan@cwpanama.net

Twitter: @EmbaMexPan



Dirección: Av. Samuel Lewis y Calle 58, Edif. ADR, Piso 10, Obarrio, Panamá, República de Panamá.

Teléfono: (507) 263-4900.

Teléfono de emergencia: (507) 6704-6215.



Parlamento Latinoamericano y Caribeño

Dirección: Panamá, Ave. Principal de Amador, Edificio Parlamento Latinoamericano. Apartado Zona 4, Panamá Ministerio R.R.E.E., casilla 1527.

Teléfono: (507) 201-9000 / 201-9028

Correo: info@parlatino.org



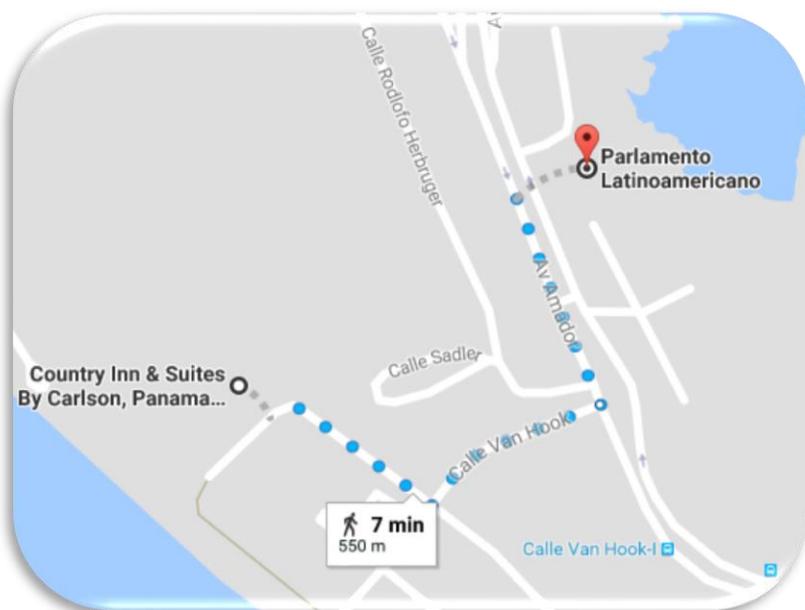
Hotel Radison (antiguo Country-Inn de Amador)

Dirección: Avenida Amador y Avenida Pelicano. Ciudad de Panamá, 8001, Panamá.

Teléfono: +1 (507) 211-4500

Correo: cx_pcan@countryinns.com

Sitio web: www.countryinns.com



Mapa de ubicación del hotel sede respecto al edificio del Parlamento Latinoamericano y Caribeño.

Diferencia de horario: México tiene 1 hora menos que Panamá.

Tipo de cambio al 15 de marzo de 2019: 1 dólar/balboa – 19.31 pesos mexicanos (Banco de México).

Pronóstico del clima para la Ciudad de Panamá, Panamá

Jueves

21 mar



28°

24°

Viernes

22 mar



28°

24°

Voltaje:

- Voltaje: 120 V
- Frecuencia: 60 Hz
- Clavijas: tipo A / B

Las clavijas a utilizar en Panamá son del tipo A / B:



Tipo A: “Clavijas japonesas A”



Tipo B: A veces válido para “Clavijas A”

Ambas clavijas son las de uso común en México.





II. Programa de la Reunión





REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

Panamá, 21 y 22 de marzo de 2019

AGENDA PRELIMINAR

Presidente: Dip. Walter Muñoz Céspedes, Costa Rica

1er. Vicepresidente: Dip. Orquidea Minetti, Uruguay

Secretario: Dip. Ivan Picota, Panamá

20 DE MARZO	
	Llegada de los parlamentarios y traslado al hotel.
21 DE MARZO	
08:30	Traslado de los parlamentarios al lugar de la reunión.
09:00	Instalación de las reuniones Autoridades:
10:00	Inicio de la reunión: Designación de un Secretario Relator. Tema I Emergencia, Desastres y Asistencia Humanitaria.
11:00	Receso para Refrigerio.
11:15	Continuación del tema Debate y conclusiones.
13:00	Almuerzo.
14:30	Tema II Conferencia <i>“La responsabilidad penal de las personas jurídicas”</i> . <i>Expositora:</i> Dra. Goite Pierre Dra. en Ciencias Jurídicas, Máster en Derecho Público por la Universidad de Valencia, España, Presidente del Capítulo de Ciencias Penales de la Unión de Juristas de Cuba.
16:00	Receso para café.



16:15	Continuación de la Conferencia Ronda de preguntas Debate y conclusiones.
17:15	Tema III Educación y Derechos Humanos Debate y conclusiones.
18:00	Fin de la Jornada.
	22 DE MARZO
08:30	Traslado de los parlamentarios al lugar de la reunión.
09:00	Tema IV Explotación sexual de las mujeres y niñas Debate y conclusiones.
11:00	Receso para café.
11:15	Tema VI Actualización del informe carcelario de América Latina realizado por PARLATINO en 1999 Debate y Conclusiones.
13:00	Fin de la Jornada Traslado a los hoteles.
	Almuerzo.

III. El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino)

Nota informativa que describe al Parlamento Latinoamericano y Caribeño y su composición, así como la participación de México en dicho Foro.



EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO (PARLATINO)

Nota Informativa¹

El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino) es un Organismo autónomo de carácter regional, el cual, desde su fundación, ha buscado ser un mediador en los distintos conflictos entre sus países integrantes, es también un defensor de los principios de integración, no intervención, y autodeterminación de los pueblos que se encuentran en el centro de la política exterior de sus miembros.

Este foro se constituyó formalmente el 10 de diciembre de 1964 mediante la Declaración de Lima, y el 16 de noviembre de 1987 se firmó el Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano, en cuyo Artículo 1° quedó establecido como “(...) un organismo regional, permanente y unicameral, integrado por los Parlamentos Nacionales de los países soberanos e independientes de América Latina y el Caribe, elegidos democráticamente mediante sufragio popular (...)”. Sus principios permanentes son:

- La defensa de la democracia;
- La integración latinoamericana y caribeña;
- La no intervención;
- La autodeterminación de los pueblos;
- La pluralidad política e ideológica como base de una comunidad latinoamericana democráticamente organizada;
- La igualdad jurídica de los Estados;
- La condena a la amenaza y al uso de la fuerza contra la independencia política y la integridad territorial de cualquier Estado;
- La solución pacífica, justa y negociada de las controversias internacionales;
- La prevalencia de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados.

Entre sus propósitos, están:

- Velar por el estricto respeto a los derechos humanos;
- Defender la plena vigencia de la libertad, la justicia social, la independencia económica y el ejercicio de la democracia representativa y participativa, con elecciones libres y transparentes y con estricto apego a

¹ Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.

los principios de la no intervención y de la libre autodeterminación de los pueblos y la vigencia del Estado de Derecho.

- Fomentar el desarrollo económico y social de la comunidad latinoamericana y pugnar porque alcance la plena integración económica, política, social y cultural de sus pueblos;
- Luchar por la supresión de toda forma de colonialismo, neocolonialismo, racismo y cualquier otra clase de discriminación en América Latina y el Caribe;
- Estudiar, debatir y formular políticas de solución a los problemas sociales, económicos, culturales, ambientales y de política exterior de la comunidad latinoamericana y caribeña;
- Contribuir a la consecución de la paz, la seguridad y el orden jurídico internacionales, denunciando y combatiendo el armamentismo y la agresión de quienes sustenten la política de la fuerza, que son incompatibles con el desarrollo económico, social, cultural, tecnológico y ambiental de los pueblos de América Latina y el Caribe;
- Propugnar por el fortalecimiento de los parlamentos de América Latina y el Caribe, garantizando así la vida constitucional y democrática de los Estados,
- Impulsar la armonización legislativa mediante la elaboración de proyectos de leyes modelo.

Los idiomas oficiales de trabajo son el español y el portugués, y su sede actualmente se encuentra en Panamá.

Cabe mencionar que sus principios no son sólo una declaración abstracta puesto que se ven materializados en propuestas legislativas por medio de Leyes Modelo.

Actualmente, el Parlatino cuenta con 23 Países Miembros: Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curazao, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Isla de San Martín, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Descripción General del Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano

El Tratado consta de nueve artículos, a saber:

Artículo I. El Parlamento; Artículo II. Principios; Artículo III. Propósitos; Artículo IV. Los Miembros; Artículo V. Órganos; Artículo VI. Personalidad y Prerrogativas; Artículo VII. Gastos; Artículo VIII. Sede y Artículo IX. Clausulas Finales.²

El Artículo V, denominado “Órganos”, estipula la composición y las funciones de los órganos que compondrán el Parlatino: la Asamblea, la Junta Directiva, las Comisiones Permanentes y la Secretaría General.

A continuación, se presenta un resumen de las funciones de cada uno de estos órganos:

La Asamblea

La Asamblea es el órgano principal del Parlatino y está integrada por todos los Estados Partes del Tratado de Institucionalización, los cuales se reúnen ordinariamente cada año en la Sede Permanente. Las delegaciones nacionales están compuestas por un número máximo de doce miembros que deben ser proporcionales a los partidos políticos o grupos parlamentarios de sus respectivas legislaturas las cuales cuentan con derecho a voto.³

Para sesionar la Asamblea requiere de la asistencia de más de la mitad de los Parlamentos miembros, cuyos delegados representen, por lo menos, un tercio del total de votos.

En el ámbito de sus atribuciones, la Asamblea aprueba los acuerdos, las recomendaciones o resoluciones y tiene, asimismo, la facultad de suspender a un Parlamento miembro cuando no se cumplan los requisitos establecidos en el Tratado.⁴

La Asamblea elige al Presidente, al Presidente Alterno, al Secretario General, al Secretario General Alterno, al Secretario de Comisiones, al Secretario de Relaciones Interparlamentarias y al Secretario de Relaciones Interinstitucionales del Parlamento Latinoamericano y Caribeño.

Como parte de sus funciones destacan las de:

- a) Fijar las líneas generales y prioritarias de actuación del Foro;
- b) Resolver, por las dos terceras partes de los votos presentes, las solicitudes de admisión o ingreso de Parlamentos nacionales;

² Parlamento Latinoamericano y Caribeño. “Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano”, 2016. Consultado el 11 de octubre de 2018 en: <http://parlatino.org/pdf/documentos/tratado-institucionalizacion-parlatino.pdf>

³ Parlamento Latinoamericano y Caribeño, “Parlatino, Órganos Principales”, 2016. Consultado el 11 de octubre de 2018 en: <http://parlatino.org/es/organos-principales/la-asamblea>

⁴ *Ídem*.

- c) Resolver, por las dos terceras partes de los votos presentes, las solicitudes que le haga llegar la Mesa Directiva, referentes a la suspensión de un Parlamento miembro;
- d) Resolver, por las dos terceras partes de los votos presentes, a solicitud de por lo menos cinco Parlamentos miembros, lo referente a la destitución de los miembros que integran la Mesa Directiva;
- e) Aprobar las cuotas que los Parlamentos nacionales deberán contribuir para el funcionamiento del Parlamento Latinoamericano;
- f) Elegir los miembros del Consejo Consultivo.⁵

La Junta Directiva

La Junta Directiva está integrada por un Presidente, un Presidente Alterno, un Secretario General, un Secretario General Alterno, un Secretario de Comisiones, un Secretario de Relaciones Interparlamentarias, un Secretario de Relaciones Interinstitucionales, un Presidente Delegado y 23 Vicepresidentes (uno por cada Congreso miembro).⁶ La Junta se reúne dos veces al año y es la máxima autoridad cuando no esté sesionando la Asamblea.⁷

Como parte de sus funciones, la Junta Directiva deberá promover el acercamiento e ingreso de los Parlamentos Nacionales de los Estados latinoamericanos y caribeños que no forman parte de la Organización; resolver las solicitudes de admisión o ingreso; transmitir a la Asamblea la solicitud de suspensión por cinco o más Parlamentos miembros en contra de algún Parlamento; y elaborar o encomendar la preparación de los documentos de trabajo sobre los temas de las agendas.⁸

Miembros de la Mesa Directiva 2017-2018	
Presidencia	Diputado Elías Castillo-Panamá
Presidencia Alternativa	Asambleísta José Serrano -Ecuador
Secretaría General	Diputado Pablo González-Uruguay
Secretaría de Comisiones	Diputado Rolando González Patricio-Cuba
Secretaría Alterna de Comisiones	Senador Juan Mario País-Argentina
Secretaría de Relaciones Interparlamentarias	Vacante ⁹
Secretaría de Relaciones Interinstitucionales	Senador Jorge Pizarro-Chile

Fuente: Elaboración propia a partir de Parlamento Latinoamericano y Caribeño "Parlatino, Junta Directiva, Listado de Miembros". En: <http://parlatino.org/wp-content/uploads/2018/05/mesa2018.jpg>

⁵ *Ídem.*

⁶ La Vicepresidenta por México es la Senadora Vanessa Rubio.

⁷ Parlamento Latinoamericano y Caribeño "Parlatino, Órganos Principales" 2016. Consultado el 11 de octubre de 2018 en: <http://parlatino.org/es/organos-principales/la-junta-directiva>

⁸ *Ídem.*

⁹ Esta posición fue ocupada por la entonces Senadora mexicana María del Rocío Pineda Gochi de noviembre de 2017 al 31 de agosto de 2018, y ha quedado vacante por el inicio de una nueva Legislatura del Congreso de la Unión.

Las Comisiones Permanentes

Las trece Comisiones Permanentes son consideradas en su conjunto como el órgano especializado del Parlamento Latinoamericano y Caribeño, siendo responsables del análisis, estudio e investigación sobre temas políticos, sociales, económicos, culturales, jurídicos, laborales, derechos fundamentales, sanitarios, ambientales, agropecuarios, servicios públicos, corrupción y todos aquellos que en común interesan a América Latina y el Caribe.¹⁰

Están integradas por un Presidente y por dos Vicepresidentes designados por la Junta Directiva para un periodo de dos años. Cabe mencionar que, por resolución de la XIX Asamblea Ordinaria del Parlatino celebrada en São Paulo los días 7 y 8 de noviembre del 2002, la Junta Directiva decidió reducir de 21 Comisiones Permanentes a solo 13 Comisiones, las cuales están integradas en los Artículo Quinto del Tratado de Institucionalización a saber:

Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Objetivo:

La Comisión está encargada de buscar el desarrollo agropecuario, agroindustrial, forestal, ictícola, biotecnológico del cultivo de la tierra, ríos y del mar en cada uno de los países o conjuntamente de la región.

Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional.

Objetivo:

Es la encargada de las estructuras económicas en la región, políticas de desarrollo, crecimiento y bienestar, procesos de integración, comercio exterior y reconversión industrial, financiamiento general, gasto público, inversión privada, precios y salarios entre otros.

Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración.

Objetivo:

Se encarga del estudio de la integración entre los municipios y su vinculación con las respectivas Asambleas estatales, departamentales y con el Parlamento nacional. De igual forma, acuerda lo relativo a la estabilidad, evolución y desarrollo del régimen democrático en América Latina y el Caribe.

Comisión de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias.

Objetivo:

Busca analizar lo relativo a la promoción, resguardo, protección y defensa de los derechos de las personas en la región. Al mismo tiempo, elabora propuestas sobre políticas de prevención del delito, humanización de la justicia penal, tratamiento del delincuente y regímenes carcelarios.

¹⁰ Parlamento Latinoamericano y Caribeño, "Parlatino, Órganos Principales, Comisiones Permanentes", 2016. Consultado el 11 de octubre de 2018 en: <http://parlatino.org/es/organos-principal/comisiones-permanentes>

Comisión de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Comunicación.**Objetivo:**

Es la encargada de la creación y desarrollo de los valores culturales, defensa del patrimonio cultural de los pueblos y del progreso de los sistemas educativos latinoamericanos.

Comisión de Energía y Minas.**Objetivo:**

Atiende el estudio y genera recomendaciones en lo referente a las fuentes convencionales y no convencionales de energía; las políticas y procedimientos de exploración y explotación minera; el impacto ambiental y el agotamiento de recursos no renovables y recursos estratégicos.

Comisión de Asuntos Laborales, Previsión Social y Asuntos Jurídicos.**Objetivo:**

La Comisión se encarga de los asuntos relacionados con políticas de trabajo, empleo y salario.

Comisión de Medio Ambiente y Turismo.**Objetivo:**

Tiene a su cargo la promoción, salvaguarda y aseguramiento de la biodiversidad latinoamericana.

Comisión de Equidad de Género, Niñez y Juventud.**Objetivo:**

Dicha Comisión es la encargada de lograr la participación de la mujer en igualdad de oportunidades y derechos así como velar por la protección de los derechos humanos de niños y jóvenes.

Comisión de Pueblos Indígenas y Etnias.**Objetivo:**

Su principal propósito es contribuir a la participación de las comunidades indígenas y otras etnias en los países de América Latina y Caribe. De igual forma, prioriza el rescate y desarrollo de las manifestaciones culturales de las comunidades indígenas y etnias.

Comisión de Salud.**Objetivo:**

Su principal propósito es la prevención y recuperación de la salud de los habitantes en América Latina y el Caribe. Como parte de sus funciones, abarca lo referente a la salud pública y saneamiento ambiental.

Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y el Crimen Organizado.**Objetivo:**

Dicha Comisión hace recomendaciones sobre políticas para la lucha contra la producción, el comercio y el consumo ilegal de estupefacientes. Por otra parte,

aconseja la adopción de medidas para prevenir y combatir los actos, métodos y prácticas terroristas.

Comisión de Servicios Públicos y Defensa del Usuario y el Consumidor

Objetivo:

Es la encargada del desarrollo de las estructuras que garantizan la prestación y regulación de los servicios básicos. De igual forma, hace propuestas para la resolución de conflictos de servicios públicos y proposiciones para la resolución de conflictos con consumidores.

Proyectos de Leyes Marco¹¹ o Leyes Modelo aprobadas por el Parlatino

Una de las acciones más significativas, y quizá incluso una de las más difíciles que debe realizarse dentro del proceso de integración, es la armonización y homologación legislativa. El Parlatino, fundamentalmente a través de sus Comisiones Permanentes y con apoyo de los Organismos Internacionales con los que tiene acuerdos de cooperación interinstitucional, ha elaborado proyectos y propuestas de Leyes Marco o Leyes Modelo en temas tan diversos como la salud, el crimen cibernético, comunidades indígenas, afrodescendientes, derechos de la Madre Tierra, gestión de riesgo de desastres, protección contra la violencia feminicida, derecho a la alimentación, combate y prevención de la trata de personas, cambio climático, pesca artesanal entre otras.

México en el Parlatino

México ha formado parte del Parlatino desde su creación y tiene un papel preponderante dentro de las Comisiones y órganos directivos, siendo promotor de Leyes Marco.

El Congreso mexicano ha presidido en tres ocasiones al Parlatino: la primera fue del 25 de abril de 1977 al 16 de julio de 1979, con el Diputado Augusto Gómez Villanueva y sustituido por el Diputado Víctor Manzanilla Schaffer. La segunda ocasión en que México presidió el Organismo fue del 18 de marzo de 2000 al 8 de noviembre de 2002, con la entonces Senadora Beatriz Paredes Rangel. La tercera ocasión estuvo a cargo de la entonces Senadora Blanca Alcalá Ruiz (2015-2017).

México ha ocupado la Secretaría General en dos periodos consecutivos del 2011 al 2012 y del 2012 al 2015, así como la Secretaría de Comisiones a través de la Senadora María de los Ángeles Moreno Uriegas del 2006 al 2010. De manera

¹¹ La expresión "Ley Marco" comprende todo acto legislativo aprobado por los Órganos del Parlamento Latinoamericano con el objetivo de establecer criterios normativos para alcanzarse en los Países Miembros en pos de la armonización legislativa, pilar ineludible de la integración y la cooperación entre legisladores de la región en la construcción de normas de avanzada tendientes a reafirmar los principios y propósitos del Parlamento Latinoamericano. (Art. 1 Res. AO/2008/01). No obstante, las Leyes Marco no tienen carácter vinculante y dependerá de casa país, adoptarlas, acoplarlas y aprobarlas para convertirlas en ley.



reciente, ocupó la Secretaría de Relaciones Interparlamentarias con la entonces Senadora María del Rocío Pineda Gochi (noviembre de 2017-agosto de 2018).

IV. Documentos de Apoyo

Este apartado se encuentra integrado por un resumen del Acta de la reunión anterior de la Comisión, documentos aportados por el Parlatino y notas informativas relacionadas a los temas incluidos en la agenda elaboradas por el CEIGB.



RESUMEN DEL ACTA DE LA XXIX REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

25 y 26 de octubre de 2018

Durante los días 25 y 26 de octubre de 2018, tuvo lugar en la Ciudad de Panamá, la reunión de la Comisión de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias del Parlamento Latinoamericano y Caribeño, en la que estuvieron presentes parlamentarios de Aruba, Costa Rica, Cuba, Curazao, Ecuador y Uruguay. Por parte de México asistió la Senadora Antares Guadalupe Vázquez Alatorre.

Al inicio de la reunión se dio a conocer el Informe del Grupo de Trabajo de Denuncias, en el que se hizo mención que cualquier información solicitada sobre las denuncias existentes que no hayan recibido el debido trámite después de dos ocasiones, se enviará directamente a la Mesa Directiva. Dicho informe fue aprobado.

Posteriormente se trató el tema “Protección de los Derechos y Resocialización de la Población Penitenciaria”, en el que se acordó la fusión del Grupo de Denuncias con el de Políticas Carcelarias. Se recordó que en 2010 se llevaron a cabo visitas a diversas cárceles, por lo que se investigará si existen informes sobre aquellas. Además, los parlamentarios aseveraron que el proceso de resocialización es el principal objetivo, por medio del impulso de actividades educativas y la búsqueda de empleo.

En cuanto al tema “Análisis y tratamiento transversal de la responsabilidad de las personas jurídicas”, se presentó información referente a países como Ecuador, Curazao y México, además se hizo mención sobre las reformas al Código Penal en algunos países, tales como Cuba y Uruguay. Asimismo, se invitó a expertos de Cuba, Uruguay y México para participar en un panel, con convocatoria a la Comisión de Seguridad con el propósito de tener un mayor impacto.

Cabe mencionar que la Comisión de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias dio a conocer un Punto de Acuerdo por el que condena el bloqueo económico, comercial y financiero que Estados Unidos mantiene sobre Cuba, considerándolo como una “violación masiva, sistemática y flagrante a los derechos humanos” de los habitantes de la Isla, invitando al gobierno estadounidense a levantar dicho bloqueo inmediatamente.

EMERGENCIA, DESASTRES Y ASISTENCIA HUMANITARIA

Nota Informativa¹²

Resumen

La siguiente nota describe cuáles son las acciones que se deben llevar a cabo por parte de los gobiernos del mundo y en particular de la región de América Latina y el Caribe en caso de desastres naturales y cómo pueden colaborar mediante políticas relacionadas con la asistencia humanitaria.

Antecedentes

En los años noventa la Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró la década como el “Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN)”¹³, que tenía como principal antecedente la Oficina del Coordinador del Socorro en casos de Desastres (UNDRO). Con dicho Decenio, la Organización comenzó a trabajar en la promoción de la reducción de los desastres naturales; así, la labor dejó de enfocarse sólo en el aspecto humanitario y se transformó en una orientada en la prevención.

Posteriormente, a mitad de la década, en el año de 1994, se celebró una nueva conferencia internacional para evaluar el progreso alcanzado en los primeros años del DIRDN, el resultado de ésta fue el establecimiento de la “Estrategia de Yokohama para un Mundo más Seguro: directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos”¹⁴. Para julio de 1999, nuevamente, se llevó a cabo una conferencia para evaluar los logros del decenio y realizar una estrategia a seguir para el siguiente siglo, en el marco del “Consejo Económico y Social, denominado Forum 99”¹⁵, cuyo resultado, fue la suscripción del documento Un Mundo más Seguro en el Siglo XXI: reducción de los riesgos y los desastres.

En diciembre de 1999, la Asamblea General de la ONU adoptó la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), que se basa en la experiencia adquirida durante el DIRDN, y además, se estableció la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR, por sus siglas en inglés)¹⁶ y cuyo mandato en 2001, fue ampliado para funcionar como medio de enlace entre la ONU, las organizaciones regionales del ámbito y las actividades en temas socioeconómicos y humanitarios. En este marco, se

¹² Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.

¹³ Helena Torroja Mateu, “Cooperación Internacional y Desastres Naturales: la estrategia de la Organización de las Naciones Unidas,” *Revista de Ciencias Sociales AREAS 23, Los procesos de riesgo con origen natural: una constante en la relación entre hombre y medio*, (2003) p. 144. Consultado el 14 de marzo de 2019, en: <https://revistas.um.es/areas/article/view/117911>

¹⁴ *Ídem*, p. 150.

¹⁵ *Ídem*.

¹⁶ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres-Oficina Regional de las Américas, “¿Qué es la Estrategia Internacional?”. Consultado el 5 de diciembre de 2018 en: <http://www.eird.org/americas/we/que-es-la-estrategia-internacional.html>

delineó el contexto en el que el término Desastre Natural se debe comprender, entendiéndose como “las consecuencias del impacto de un peligro natural en un sistema socioeconómico con un nivel dado de vulnerabilidad, lo que impide que la sociedad afectada le haga frente a tal impacto.”¹⁷ Después, la EIRD adoptó el “Marco de Acción de Hyogo para el 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres.”¹⁸ El sucesor del Marco de Hyogo, es el “Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030”¹⁹, que se basa inicialmente en continuar los esfuerzos que los Estados han llevado hasta el momento, junto con la experiencia adquirida en el anterior marco de acción.

El Marco de Sendai contiene siete metas mundiales para alcanzarse en 2030, las cuales son:²⁰

1. Reducir considerablemente la mortalidad mundial causada por desastres.
2. Reducir considerablemente el número de personas afectadas a nivel mundial.
3. Reducir las pérdidas económicas causadas directamente por los desastres en relación con el producto interno bruto (PIB) mundial.
4. Reducir considerablemente los daños causados por los desastres en las infraestructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos, como las instalaciones de salud y educativas, incluso desarrollando su resiliencia.
5. Incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de Reducción de Riesgos de Desastres (RRD) a nivel nacional y local para 2020.
6. Mejorar considerablemente la cooperación internacional para los países en desarrollo mediante un apoyo adecuado y sostenible que complemente las medidas adoptadas a nivel nacional para la aplicación del Marco.
7. Incrementar considerablemente la disponibilidad de los sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples y de la información y las evaluaciones sobre el riesgo de desastres transmitidas a las personas, y el acceso a ellos.

¹⁷ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres-Oficina Regional de las Américas, “Marco de Acción: para la implementación de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD)”. Consultado el 14 de marzo de 2019, en: <http://www.eird.org/americas/we/que-es-la-reduccion-del-riesgo-de-desastres.html>

¹⁸ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, “Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”. p. 2. Consultado el 14 de marzo de 2019, en: <http://www.eird.org/cdmah/contenido/hfa-brochure-spanish.pdf>

¹⁹ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, “Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.” Consultado el 14 de marzo de 2019, en: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

²⁰ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República, Nota de Coyuntura “Se celebra en México la Quinta Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres: Elementos destacados del encuentro y aspectos a considerar en torno al tema”. 26 de mayo de 2017. Consultado el 15 de marzo de 2019, en: <https://goo.gl/Rj9pAv>

Análisis

En América Latina, la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS, por sus siglas en inglés), trabaja para lograr soluciones ante desastres naturales como huracanes, terremotos, erupciones volcánicas e inundaciones. Al respecto, durante 2018, más de 380,000 personas padecieron las consecuencias de una ola de frío, 1.7 millones de personas fueron perjudicadas por la erupción de un volcán y 21,000 personas fueron afectadas por precipitaciones.²¹

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) uno de los principales organismos de la ONU realiza labores en la reducción del riesgo de desastres, ya que desde 2005 ha invertido más de 2,000 millones de dólares en más de 160 países. Su trabajo se dirige a fortalecer capacidades y dar acompañamiento en procesos de identificación y reducción de riesgos, así como desarrollar modelos locales y municipales, además de políticas públicas preventivas con base en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En México, este mecanismo realiza labores en el Sureste del país con cuatro Gobiernos estatales, 40 municipios y 75 comunidades, en donde el 45% de la población es indígena y 66% está en situación de pobreza y pobreza extrema.²²

Aunado a lo anterior, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) auxilia a gobiernos de América Latina, autoridades y comunidades, a llevar a cabo actividades para reducir los desastres, así como a fortalecer sistemas institucionales y legislativos, tomando en cuenta la organización comunitaria y la planificación para la recuperación de los desastres.²³

Para atender las amenazas naturales, también existe la “Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres (Plataforma Global)”²⁴, un foro, de carácter internacional, que tiene reconocimiento por la Asamblea General de las Naciones Unidas para lograr un mayor acercamiento entre los Estados, para el asesoramiento estratégico, la coordinación, el desarrollo de asociaciones y la revisión de los avances en la aplicación de instrumentos internacionales sobre la reducción del riesgo de desastres, donde el reporte “Economic losses, poverty &

²¹ UNOPS. Proporcionar asistencia humanitaria de forma más rápida. Consultado el 14 de marzo de 2019, en: <https://www.unops.org/es/news-and-stories/stories/providing-humanitarian-relief-faster>

²² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Plataforma Mundial sobre Reducción de Riesgos de Desastres 2017 en Cancún*. 23 de mayo de 2017. Consultado el 15 de marzo de 2019, en: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/presscenter/articles/2017/05/23/plataforma-mundial-sobre-reduccion-de-riesgos-de-desastres-2017-en-cancun.html>

²³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Reducción de Desastres”. Consultado el 14 de marzo de 2019, en: <http://www.asia-pacific.undp.org/content/rbap/en/home/ourwork/climate-and-disaster-resilience/disaster-risk-reduction.html>

²⁴ Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres, “Acerca de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres”. Consultado el 14 de marzo de 2019, en: <https://www.unisdr.org/conferences/2017/globalplatform/es/about>

disaster: 1998-2017”²⁵, calcula que, entre 1998 y 2017, los peligros naturales climáticos y geofísicos, mataron 1.3 millones de personas y dejaron a cerca de 4.4 billones heridos, sin hogar, desplazados o en necesidad de asistencia de emergencia.

La Quinta Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres tuvo lugar en Cancún, México del 22 al 27 de mayo de 2017. En este sentido, destacan los compromisos asumidos en el Foro de Líderes y los consensos alcanzados, entre ellos:

- El reconocimiento de los beneficios en el corto, mediano y largo plazo que tiene la reducción de las pérdidas por desastres, así como de la importancia que ésta representa para el desarrollo económico y social en el marco de la sostenibilidad ambiental;
- El énfasis en la urgencia que reviste la adopción de medidas encaminadas a revertir las tendencias actuales en materia de escasez de agua y los desastres relacionados con la misma; y
- El compromiso a impulsar la implementación del Marco de Sendai y a exigir la realización de evaluaciones de riesgo como un prerrequisito en las inversiones de infraestructura y vivienda.

La Sexta Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres se celebró en Cartagena, Colombia, del 20 al 22 de junio de 2018. Durante el evento, se emitió la Declaración de Cartagena, en la que se reconoció la necesidad de continuar fortaleciendo las plataformas regionales y nacionales en las que se organizan los Estados de la región para avanzar en la Reducción del Riesgo de Desastres.²⁶

Asimismo, se resaltó la importancia de dar continuidad a la instrumentación del Marco del Plan de Acción Regional para la Implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 en las Américas y el Caribe y abordar las responsabilidades planteadas allí como parte de las agendas de desarrollo de los países de la región, en alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y áreas de la Agenda 2030, Hábitat III, y según sea el caso, acciones de instrumentación del Acuerdo de París.²⁷

Por su parte, el Fondo Mundial para la Reducción y Recuperación de Desastres (*The Global Facility for Disaster Reduction and Recovery*), es una asociación mundial que ayuda a los países en desarrollo a comprender mejor y reducir su vulnerabilidad ante los peligros naturales y el cambio climático. Mediante un mecanismo de financiamiento, administrado por el Banco Mundial, apoya proyectos que cuentan con riesgo de desastres.

²⁵ PreventionWeb the Knowledge platform for disaster risk reduction, “Economic losses, poverty & disaster: 1998-2017”. Consultado el 14 de marzo de 2019, en: <https://www.preventionweb.net/publications/view/61119>

²⁶ Declaración de Cartagena. Consultado el 15 de marzo de 2019, en: <http://eird.org/pr18/docs/declaracion-de-cartagena.pdf>

²⁷ *Ídem*.

Es de destacar que, en el ámbito parlamentario, en materia de reducción del riesgo de desastres a nivel regional, el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO) cuenta con la Ley Marco sobre “Mitigación de Desastres” para América Latina, la cual fue aprobada en Panamá, el 3 de diciembre de 2010. Dicha Ley se refiere a la declaración del estado de emergencia o las situaciones excepcionales por desastres; el sistema de medidas de protección civil; los responsables de las medidas de protección civil y el aviso a la población; las reservas materiales para situaciones de desastres; las fases de peligro; y cómo implementar los principios de mitigación de desastres.

Por otro lado, en materia de asistencia humanitaria, desde la década de los ochenta, en América Latina, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), promovió varios principios de asistencia humanitaria que deben seguir los gobiernos en caso de emergencia, tales como:²⁸

- no tipificar los desastres;
- la asistencia sanitaria debe prestarse en consulta con los funcionarios designados por el ministerio de salud para coordinar la asistencia humanitaria;
- seguir los procedimientos de comunicación, coordinación y supervisión establecidos por las autoridades de los países afectados por el desastre;
- la evaluación de las necesidades debe ser realizada sin demora por las autoridades sanitarias nacionales del país afectado;
- informar a los donantes de lo que no se desea recibir ni se necesita;
- los donantes no deben competir entre ellos para satisfacer las necesidades más visibles de un país afectado;
- la ayuda de emergencia debe complementar, no duplicar, las medidas aplicadas por el país afectado;
- es improbable que se necesite personal médico del exterior;
- la necesidad de búsqueda y rescate, de primeros auxilios para salvar vidas y de otros procedimientos médicos inmediatos suele ser breve;
- el uso de Internet se ha convertido en una necesidad antes y durante las emergencias;
- la información debe circular sin trabas y ser sometida a examen para asegurar que el manejo de los suministros humanitarios se haga de manera responsable;
- los militares del país y, cada vez con mayor frecuencia, los militares extranjeros desempeñan una función importante en la asistencia humanitaria, en particular en el ámbito de la logística (transporte, comunicación y reconocimiento aéreos); y
- no reaccionar exageradamente ante los informes de los medios de comunicación que piden ayuda internacional urgente.

²⁸ PAHO. Asistencia humanitaria en caso de desastres. Consultado el 14 de marzo de 2019, en: https://www.paho.org/disasters/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=books&alias=1874-asistencia-humanitaria-en-caso-de-desastres-guia-para-proveer-ayuda-eficaz&Itemid=1179&lang=es

Implicaciones para México

México ha fortalecido sus instituciones para responder a desastres. El Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres (IGOPP), herramienta creada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), evalúa las condiciones, en materia de políticas públicas, para hacer la correcta gestión integral del riesgo de desastres, muestra que México ha sido el país de América Latina y el Caribe, con mayor avance en el correcto manejo y gestión de riesgos de desastres.²⁹ Esto ha sido gracias a estrategias tomadas, a lo largo de muchos años, como la aplicación de la Ley General de Protección Civil, que sentó las bases de coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)³⁰, y dio lugar a que, en el entramado de la Administración Pública Federal, se tomara en cuenta el tema. Además, en el Programa Nacional de Protección Civil (PNPC) 2014-2018³¹, se retomó la gestión de riesgos de desastres, al considerar la definición de esta, que establece la Ley de Protección Civil.

México también cuenta con el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), que ayuda a las dependencias y entidades paraestatales, así como de las entidades federativas cuando el desastre natural, supera las capacidades financieras de éstas; aunado a ello, instrumenta en caso de desastres naturales, el Plan de Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre (Plan DN-III-E). De igual manera, se elabora el Atlas Nacional de Riesgos, que permite integrar información de diferentes instituciones del gobierno, estados y municipios para con esto, valorar posibles escenarios de afectación de un fenómeno natural.

Entre los retos que persisten en materia de reducción de riesgo de desastres se encuentran, la presencia de mayores asentamientos irregulares, la necesidad de reducir la pobreza, fomentar la cultura de la prevención, entre otros.

En el ámbito legislativo, es de mencionar que, del 22 al 26 de mayo de 2017, se llevó a cabo en Cancún, Quintana Roo, la reunión Parlamentaria en ocasión de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres 2017, con el objetivo de examinar los avances en la instrumentación del Marco de Sendai adoptado en Japón en 2015 sobre la reducción del riesgo de desastres además de identificar medidas para avanzar en las metas de la Agenda.³²

Al encuentro asistieron Senadores que destacaron que el Pleno del Senado había aprobado un dictamen que reforma la Ley General de Protección Civil y la Ley de Aguas Nacionales, en materia de Atlas de Riesgo, con el que se fortalece la detección

²⁹ Banco Interamericano de Desarrollo, “Cómo hizo México para reducir el 80% de las muertes por desastres”. Consultado el 14 de marzo de 2019, en: <https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/2017/10/13/como-hizo-mexico-para-reducir-el-80-de-las-muertes-por-desastres/>

³⁰ Centro de Estudios Internacionales (CEI) Gilberto Bosques, “Carpeta Informativa: 2017 Plataforma Global para la Reducción de Riesgos de Desastres”. p. 39 Consultado el 13 de diciembre del 2018 en: https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/LXIII_2_serieforos_24.pdf

³¹ *Idem*, p. 39.

³² Senado de la República. *Informe de la Participación de la Delegación de Senadores en la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres*. Consultado el 15 de marzo de 2019, en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-06-21-1/assets/documentos/Informe_Sen.Angelica_Araujo.pdf

oportuna de zonas peligrosas. Aunado a ello, refirieron que la reforma confiere atribuciones al Sistema Nacional de Protección Civil para solicitar información referente a las entidades federativas, instituyendo un tiempo máximo para mantener actualizado el Atlas, el cual contiene investigaciones específicas necesarias para adoptar acciones que prevengan o mitiguen efectos de fenómenos naturales como inundaciones, sequías, maremotos y mar de fondo. Por último, mencionaron que la reforma implica que las entidades federativas deberán promover, de acuerdo con su competencia, la fácil accesibilidad al Atlas Nacional de Riesgos, siguiendo las bases del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED).³³

En cuanto a situaciones de emergencia o catástrofe, México apoya a otros países mediante la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) que coordina acciones de ayuda humanitaria como: aportación de recursos financieros y envío de expertos mexicanos que colaboren en las tareas de asistencia y auxilio.³⁴

³³ *Ídem.*

³⁴ AMEXCID. Ayuda humanitaria y prevención de desastres. Consultado el 14 de marzo de 2019, en: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/ayuda-humanitaria-y-prevencion-de-desastres-29331>

ANÁLISIS Y TRATAMIENTO TRANSVERSAL DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS JURÍDICAS

Nota Informativa³⁵

Resumen

Esta nota informativa aborda los aspectos centrales de la regulación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en México, así como los delitos en que éstas pueden incurrir y las sanciones que pueden recibir, todo lo cual se sustenta primordialmente en el Código Nacional de Procedimientos Penales. A la par de estos procesos, también se puede ejercer la acción penal en contra de las personas físicas involucradas en el delito cometido.

En segundo término, se presenta un apartado sobre las buenas prácticas de México en materia de responsabilidad de las personas jurídicas centradas en la necesidad de contar con políticas de integridad para las empresas.

Introducción

La publicación del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) representó un cambio de paradigma con respecto a la imputación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en el derecho mexicano, lo cual conllevó un procedimiento unificado y la posible imposición de sanciones a éstas, con independencia de la acción penal que también pueda emprenderse en contra de las personas físicas.

En la construcción de este enfoque ha sido esencial el derecho español, pues mediante una reforma de 2010 al Código Penal logró incorporarse la responsabilidad penal de las personas jurídicas por delitos de naturaleza delictiva en el plano económico e incluso por las actividades relacionadas con la corrupción, reconociendo que los mecanismos administrativos de sanción eran insuficientes.³⁶

Las disposiciones y reformas al Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) en la materia previsiblemente se encuentran encaminadas a la urgencia de contar con un instrumento penal para hacer frente a los hechos de criminalidad cometidos en el marco de las actividades vinculadas con las personas jurídicas, tal como las empresas.³⁷

³⁵ Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano con información citada.

³⁶ José Luis de la Cuesta Arzamendi. *Responsabilidad penal de las personas jurídicas en el Derecho español*, en Revista Penal México. Número 5. Septiembre de 2013-febrero de 2014. INACIPE. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2yoKndx>

³⁷ Jones Days Abogados - Oficina Ciudad de México. *La Responsabilidad Penal de Personas Morales en México en el Marco del Gobierno Corporativo de las Empresas*. Mayo de 2015. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2pW433M>

Aunque las reformas presentan muchas dudas sobre su correcta aplicación, si las empresas no toman medidas oportunas pueden, por ejemplo, tener como consecuencia sanciones económicas, la prohibición de realizar determinados negocios o bien su intervención o disolución. A continuación, se exponen las disposiciones aplicables en el marco jurídico mexicano.

Entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP)

El 5 de marzo de 2014 fue publicado el Código Nacional de Procedimientos Penales en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y entró en vigor gradualmente, teniendo como fecha límite el 18 de junio de 2016, tanto en el ámbito de la Federación como en el de las entidades federativas y en la Ciudad de México.³⁸ Esto se enmarcó en el proceso de implementación de la Reforma Constitucional en materia penal aprobada en 2008. Tras ello, se convirtió en el Código único, con aplicación válida en todo el territorio nacional al regular y unificar el procedimiento penal a nivel Federal y en todas y cada una de las entidades federativas, dejando atrás por consiguiente los 33 ordenamientos que existían en la materia.³⁹

El Código Nacional de Procedimientos Penales dedica el Capítulo II del Título X del Libro Segundo al procedimiento para personas jurídicas (artículos 421 a 425). Este último es identificado como “la forma especial de tramitación del proceso, cuando el Ministerio Público ejerce la acción penal en contra de una persona jurídica (persona moral), distinta de las instituciones estatales, por la comisión de un hecho que la ley señala como delito con los medios que le proporcione aquella”.⁴⁰

De esta forma, el Artículo 421 del Código Nacional estipula textualmente que “las personas jurídicas serán penalmente responsables, de los delitos cometidos a su nombre, por su cuenta, en su beneficio o a través de los medios que ellas proporcionen, cuando se haya determinado que además existió inobservancia del debido control en su organización. Lo anterior con independencia de la responsabilidad penal en que puedan incurrir sus representantes o administradores de hecho o de derecho”.⁴¹ Independientemente, el Ministerio Público también puede ejercer la acción penal en contra de las personas físicas involucradas en el delito cometido.

³⁸ Héctor Carreón Perea. *Reflexión sobre la abrogación del nuevo Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, con motivo de la promulgación del Código Nacional de Procedimientos Penales en Revista Hechos y Derechos*. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2AflGgs>

³⁹ Presidencia de la República. *Importancia del Código Nacional de Procedimientos Penales*. 8 de marzo de 2017. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2PFxYZc>

⁴⁰ Manuel Jorge Carreón Perea. *Para entender el Código Nacional de Procedimientos Penales*. 2016. Canal Once del Instituto Politécnico Nacional. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL en la URL: <https://bit.ly/2yK9WVQ>

⁴¹ Cámara de Diputados. *Código Nacional de Procedimientos Penales*. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2owaSs9>

Asimismo, dicho artículo señala que la responsabilidad penal de las personas jurídicas no se extingue cuando éstas “se transformen, fusionen, absorban o escindan”, en cuyo supuesto se trasladará la pena gradualmente atendiendo a la relación que guarde con la persona jurídica originariamente responsable del delito. En el mismo sentido, estipula que la responsabilidad penal de estas figuras tampoco se extinguirá mediante su disolución aparente, cuando continúe su actividad económica y mantenga la identidad sustancial de sus clientes, proveedores, empleados, o de la parte más relevante de todos ellos.

La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 17 de junio de 2016 al Código Nacional añadió que las personas jurídicas serán penalmente responsables únicamente por la comisión de los delitos previstos en el catálogo dispuesto en la legislación penal de la Federación y de las entidades federativas.

Asimismo, el Código Nacional hace una distinción en las sanciones que deben imponerse, por un lado, a las personas jurídicas con personalidad jurídica propia, y por otro, a las consecuencias que pueden imponerse a las personas jurídicas, con o sin personalidad jurídica propia, que hayan cometido o participado en la comisión de un hecho típico y antijurídico.

Con respecto a las personas jurídicas con personalidad jurídica propia se les puede imponer una sanción pecuniaria o multa; el decomiso de instrumentos, objetos o productos del delito; la publicación de la sentencia; la disolución u otras que expresamente determinen las leyes penales. En la imposición de la sanción relativa a la disolución, el órgano jurisdiccional deberá ponderar además que ésta sea necesaria para garantizar la seguridad pública o nacional, evitar que se ponga en riesgo la economía nacional o la salud pública o que con ella se haga cesar la comisión de delitos.

En el caso relativo a las personas jurídicas, con o sin personalidad jurídica propia, que hubieran cometido o participado en la comisión de un hecho típico y antijurídico se les puede imponer la clausura de sus locales o establecimientos; la prohibición de realizar en el futuro las actividades en cuyo ejercicio se haya cometido o participado en su comisión; la inhabilitación temporal consistente en la suspensión de derechos para participar de manera directa o por interpósita persona en procedimientos de contratación del sector público; la intervención judicial para salvaguardar los derechos de los trabajadores o de los acreedores, o la amonestación pública.

Antes de la entrada en vigor de estas disposiciones, el sistema jurídico mexicano consideraba que sólo podían ser penalmente responsables las personas físicas, aunque también preveía consecuencias jurídicas para las personas jurídicas, también llamadas morales, como la suspensión de sus actividades o su disolución,⁴² con independencia de las obligaciones que éstas pudieran tener derivada de la reparación del daño en determinados supuestos.

⁴² El artículo 11 del Código Penal Federal establece: “Cuando algún miembro o representante de una persona jurídica, o de una sociedad, corporación o empresa de cualquiera clase, con

Las nuevas reformas suponen una ampliación de esta regla inicial estableciendo procedimientos y sanciones, que tienen como objetivo mitigar la impunidad que suele caracterizar los llamados “delitos de cuello blanco”.

Categoría de delitos imputables a las personas jurídicas

El Artículo 11 Bis, apartado A, del Código Penal Federal estipula que para efectos del Código Nacional de Procedimientos Penales, a las personas jurídicas podrán imponérseles algunas o varias de las consecuencias jurídicas cuando hayan intervenido en la comisión de los delitos previstos tanto en el mismo Código como en otros ordenamientos. En el primer caso se incluyen los siguientes tipos penales:⁴³

- Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;
- Uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo, previsto en el artículo 172 Bis;
- Contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero;
- Corrupción de personas menores de 18 años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201;
- Tráfico de influencia previsto en el artículo 221;
- Cohecho, previsto en los artículos 222, fracción II, y 222 bis;
- Falsificación y alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 y 237;
- Contra el consumo y riqueza nacionales, prevista en el artículo 254;
- Tráfico de menores o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, previsto en el artículo 366 Ter;
- Comercialización habitual de objetos robados, previsto en el artículo 368 Ter;
- Robo de vehículos, previsto en el artículo 376 Bis y posesión, comercio, tráfico de vehículos robados y demás comportamientos previstos en el artículo 377;
- Fraude, previsto en el artículo 388;
- Encubrimiento, previsto en el artículo 400;
- Operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis;
- Contra el ambiente, previsto en los artículos 414, 415, 416, 418, 419 y 420; y

excepción de las instituciones del Estado, cometa un delito con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcionen, de modo que resulte cometido a nombre o bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella, el juez podrá, en los casos exclusivamente especificados por la ley, decretar en la sentencia la suspensión de la agrupación o su disolución, cuando lo estime necesario para la seguridad pública.”

⁴³ Cámara de Diputados. *Código Penal Federal*. Consultado el 18 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2wbUe4x>

- En materia de derechos de autor, previsto en el artículo 424 Bis.

En el apartado B del Artículo 11 Bis del Código Penal Federal se enumeran la imputación de los delitos establecidos a las personas jurídicas en otros ordenamientos, a saber:⁴⁴

- Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 Bis y 84, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;
- Tráfico de personas, previsto en el artículo 159, de la Ley de Migración;
- Tráfico de órganos, previsto en los artículos 461, 462 y 462 Bis, de la Ley General de Salud;
- Trata de personas, previsto en los artículos 10 al 38 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos;
- Introducción clandestina de armas de fuego que no están reservadas al uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, previsto en el artículo 84 Bis, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;
- De la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los previstos en los artículos 9, 10, 11 y 15;
- Contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105 del Código Fiscal de la Federación;
- Defraudación Fiscal y su equiparable, previstos en los artículos 108 y 109, del Código Fiscal de la Federación;
- De la Ley de la Propiedad Industrial, los delitos previstos en el artículo 223;
- De la Ley de Instituciones de Crédito, los previstos en los artículos 111; 111 Bis; 112; 112 Bis; 112 Ter; 112 Quáter; 112 Quintus; 113 Bis y 113 Bis 3;
- De la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, los previstos en los artículos 432, 433 y 434;
- De la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, los previstos en los artículos 96; 97; 98; 99; 100 y 101;
- De la Ley del Mercado de Valores, los previstos en los artículos 373; 374; 375; 376; 381; 382; 383 y 385;
- De la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, los previstos en los artículos 103; 104 cuando el monto de la disposición de los fondos, valores o documentos que manejen de los trabajadores con motivo de su objeto, exceda de trescientos cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; 105; 106 y 107 Bis 1;
- De la Ley de Fondos de Inversión, los previstos en los artículos 88 y 90;
- De la Ley de Uniones de Crédito, los previstos en los artículos 121; 122;

⁴⁴ *Ídem.*

- 125; 126 y 128;
- De la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, los previstos en los artículos 110; 111; 112; 114 y 116;
 - De la Ley de Ahorro y Crédito Popular, los previstos en los artículos 136 Bis 7; 137; 138; 140 y 142;
 - De la Ley de Concursos Mercantiles, los previstos en los artículos 117 y 271;
 - Los previstos en el artículo 49 de la Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de desvío para la fabricación de Armas Químicas;
 - Los previstos en los artículos 8, 9, 14, 15, 16 y 18 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos; y en los demás casos expresamente previstos en la legislación aplicable.

Por otra parte, el Artículo 27 BIS del Código Penal del Distrito Federal estipula que las personas morales son responsables penalmente de los delitos dolosos o culposos y, en su caso, de la tentativa de los primeros que sean cometidos en su nombre, por su cuenta, en su provecho o exclusivo beneficio, por sus representantes legales y/o administradores de hecho o de derecho.⁴⁵

Asimismo, las personas morales también son responsables por los delitos que cometan las personas sometidas a la autoridad de sus representantes legales y/o administradores de hecho o de derecho, por no haberse ejercido sobre ellas el debido control que corresponda al ámbito organizacional que deba atenderse según las circunstancias del caso y la conducta se realice con motivo de actividades sociales, por cuenta, provecho o exclusivo beneficio de la persona moral o jurídica.

Es de suma relevancia indicar que este marco de responsabilidades requiere de un marco de gestión en las organizaciones y modelos de organización o prevención, a lo que se le ha llamado como “*compliance penal*”, es decir, un conjunto de políticas internas que permitan a las empresas prevenir una responsabilidad de la naturaleza y, en su caso, mitigar la responsabilidad o guiarla en los momentos de crisis.⁴⁶

Esto constituye propiamente una autorregulación y la adopción de medidas encaminadas a prevenir los delitos tomando en consideración tanto las características particulares de la empresa como las disposiciones aplicables. Por ejemplo, las políticas deben tomar en cuenta, entre otros, el tamaño de la organización, e incluir medidas para promover una cultura de legalidad, implementar mecanismos de supervisión por parte de personal calificado, evitar la delegación de poderes discrecionales, así como procedimientos

⁴⁵ Congreso de la Ciudad de México. Código Penal para el Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de julio de 2002. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2eYVbTd>

⁴⁶ Jones Days Abogados - Oficina Ciudad de México. *Op. cit.*

disciplinarios.⁴⁷

Avances y buenas prácticas de México en materia de responsabilidad de las personas jurídicas

El sistema jurídico mexicano marca una diferenciación entre el esquema de la responsabilidad administrativa y el relativo a la responsabilidad penal, distinguiendo en este último que el Ministerio Público tiene la facultad de investigar y perseguir las conductas tipificadas por la ley como delitos, incluyendo aquellos actos cometidos por los funcionarios públicos, empresas o sus representantes legales.⁴⁸

A la Secretaría de la Función Pública “le compete, por mandato legal, investigar y en su caso sancionar, posibles faltas administrativas cometidas en el ejercicio de la función pública y en contravención al orden legal que la rige; así como aplicar el marco jurídico sancionatorio, en el ámbito estrictamente administrativo, a servidores públicos y ahora a particulares vinculados con la actividad gubernamental federal”.⁴⁹

En conformidad con sus competencias, la Secretaría de la Función Pública ha impuesto sanciones de inhabilitación a una filial de la empresa Odebrecht (“Constructora Norberto Odebrecht, S.A.”), que le impiden participar en los procedimientos de contratación o celebrar contratos con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República y con las entidades federativas cuando usen recursos federales. Como resultado de la apertura de una investigación, el 22 de diciembre de 2016, dicha dependencia mexicana ha iniciado ocho procedimientos administrativos: cuatro en contra filiales de la empresa constructora, dos en contra de sus representantes legales y dos más en contra servidores públicos de Pemex.⁵⁰

Es preciso mencionar que en virtud de la Ley de la Ley General de Responsabilidades Administrativas,⁵¹ -siendo una de las leyes secundarias que sustentan el Sistema Nacional Anticorrupción-, se establecieron sanciones para los particulares, las personas físicas y las personas morales o jurídicas, como

⁴⁷ *Ídem.*

⁴⁸ Secretaría de la Función Pública. *Palabras de la maestra Arely Gómez González, Secretaría de la Función Pública ante representantes de medios de comunicación.* 15 de diciembre de 2017. Consultado el 7 de marzo de 2018 en la URL: <https://goo.gl/eXnDpt>

⁴⁹ *Ídem.*

⁵⁰ Secretaría de la Función Pública (SFP). *Impone SFP inhabilitación a una filial de Odebrecht.* 11 de diciembre de 2017 y SFP. *Inhabilita SFP por segunda vez a una filial de Odebrecht.* 7 de febrero de 2018. Consultados el 7 de marzo de 2018 en las URLs: <https://goo.gl/upimFA> y <https://goo.gl/dFjqBj>

⁵¹ La Ley General de Responsabilidades Administrativas fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016 y no ha sido objeto de ninguna reforma. Cámara de Diputados. *Ley General de Responsabilidades Administrativas.* Consultada el 7 de marzo de 2018 en la URL: <https://goo.gl/NVXdh2>

las empresas, por actos vinculados con faltas administrativas graves.⁵²

Asimismo, los artículos 24 y 25, que conforman el Capítulo II intitulado “De la integridad de las personas morales” de dicho ordenamiento estipula que para “la determinación de la responsabilidad de las personas morales a que se refiere la presente Ley, se valorará si cuentan con una política de integridad”.

De forma complementaria, se enumeran los elementos que la política de integridad debe contemplar: un manual de organización y procedimientos con las funciones y responsabilidades de cada una de sus áreas; un código de conducta debidamente publicado y socializado entre todos los miembros de la organización, que cuente con sistemas y mecanismos de aplicación real; sistemas de control, vigilancia y auditoría y otros relacionados con la denuncia, tanto al interior de la organización como hacia las autoridades competentes; procesos disciplinarios y consecuencias concretas respecto de quienes actúan de forma contraria a las normas internas o a la legislación mexicana; sistemas y procesos adecuados de entrenamiento y capacitación respecto de las medidas de integridad; políticas de recursos humanos para evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la corporación; y mecanismos que aseguren la transparencia y publicidad de sus intereses.⁵³

A nivel institucional y a fin de dar cumplimiento a estas condiciones, la Secretaría de la Función Pública publicó un Modelo de Programa de Integridad Empresarial, con lo que brinda asesoría al sector privado mediante sugerencias, buenas prácticas y lineamientos generales a las empresas.⁵⁴ Ahora bien, este documento encuentra su propia justificación en el artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, de la cual México es un Estado parte.⁵⁵ Dicho instrumento establece que los países deben tomar medidas para prevenir la corrupción, mejorar las normas contables y de auditoría en el sector privado, así como prever las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento, entre otros compromisos.⁵⁶

Otro de los lineamientos del Modelo de Programa de Integridad Empresarial subraya con respecto al manual de organización que éste debe considerar el respeto a las normas internas y rendición de cuentas de la empresa, las cuales deben estar en concordancia con las legislaciones nacionales e internacionales,

⁵² Secretaría de la Función Pública. *Como parte del SNA, entra en vigor la obligación para las empresas de contar con un Programa de Integridad Empresarial*. 18 de julio de 2017. Consultado el 7 de marzo de 2018 en la URL: <https://goo.gl/j7SrmH>

⁵³ Cámara de Diputados. *Op. Cit.*

⁵⁴ Secretaría de la Función Pública. *Como parte del SNA, entra en vigor la obligación para las empresas de contar con un Programa de Integridad Empresarial*. *Op. Cit.*

⁵⁵ La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción fue adoptada en Nueva York, 31 de octubre de 2003; firmada por México el 9 de diciembre de 2003 y aprobada por el Senado el 29 de abril de 2004. Finalmente, la Convención fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 2005. *Secretaría de Relaciones Exteriores. Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*. Consultado el 7 de marzo de 2018 en la URL: <https://goo.gl/wpdNoA>

⁵⁶ Secretaría de la Función Pública. *Modelo de Programa de Integridad Empresarial*. Consultado el 7 de marzo de 2018 en la URL: <https://goo.gl/vMh5By>

en particular, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción; la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos; la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (*Foreign Corrupt Practices Act - FCPA*); los acuerdos de la Cumbre Global Anticorrupción de Londres (2016); la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); y los acuerdos del Grupo de Trabajo Anticorrupción del G20.⁵⁷

A continuación, se describen otras de las sugerencias del Modelo de Programa de Integridad Empresarial:⁵⁸

- Asegurar el compromiso por parte de directivos y altos mandos de la empresa para prevenir e inhibir a la corrupción.
- Incluir de manera obligatoria disposiciones anticorrupción en contratos internos o con otras compañías o proveedores.
- El código de conducta empresarial debe contener como condición *sine qua non* una cláusula anticorrupción o lineamientos que la prevengan, así como mecanismos de prevención de conflictos de intereses.
- Con respecto a los sistemas de denuncia, se sugiere incentivar y mantener la cooperación entre el sector público y privado, especialmente en materia de cumplimiento de la legislación y para romper el ciclo de corrupción e impunidad. Al mismo tiempo, las empresas y las entidades y dependencias públicas deben coadyuvar en la difusión de conocimiento sobre dónde y cómo reportar o denunciar un posible acto ligado a la corrupción.
- Implementar sistemas de recepción de denuncia, asesoría y seguimiento puntual a la eventual presentación de casos de corrupción, así como en la presentación de resultados de investigación interna al más alto nivel de la empresa y, en su caso, a las autoridades correspondientes.
- En relación con los procesos adecuados de entrenamiento y capacitación, los cursos deben contener temáticas como: cumplimiento de la ley y sanciones; lineamientos generales de la normatividad nacional e internacional en materia anticorrupción y antisoborno; prevención y gestión de conflictos de intereses; ética e integridad empresarial.
- Entre los mecanismos para asegurar la transparencia y la publicidad de intereses, se sugiere establecer Pactos y Convenios de Integridad con otras empresas y con el sector público para asegurar el compromiso de las primeras sobre la transparencia de los procesos, siendo identificada como una medida para la prevención de fraudes y actos asociados a la corrupción.
- Se recomienda que las organizaciones o empresas sean transparentes sobre el modelo ético con sus respectivos socios.

⁵⁷ *Ídem.*

⁵⁸ *Ídem.*

Es evidente que la responsabilidad, ya sea penal o administrativa, de las personas jurídicas intrínsecamente tiene implicaciones con la corrupción, siendo esencial identificar las mejores prácticas en torno a prevenir la comisión de dichos actos. En vista de la necesidad de fortalecer los mecanismos en la lucha contra la corrupción, México, en fechas recientes, ha participado en diálogos con otros Gobiernos, organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, y la sociedad civil para abatir este problema.

Al respecto, en el Seminario Internacional en Materia de Beneficiario Final, se enfatizó en la necesidad de utilizar herramientas como un Registro de Beneficiarios Finales frente al marco normativo de México para la detección de actividades ilícitas y la investigación en materia de prevención y lavado de dinero, el cual debe estar acompañado de una mayor transparencia que permita al Gobierno, los ciudadanos y las empresas obtener mejores resultados e identificar de mejor manera cualquier circunstancia ilegal.⁵⁹

Los participantes en el Seminario coincidieron en que los beneficiarios finales o reales son las personas físicas que en última instancia “poseen o controlan” o ejercen “control efectivo” de las personas jurídicas, a través de varios niveles de propiedad o intermediarios, de lo que deriva la utilidad de contar con un Registro de Beneficiarios Finales.

Cabe mencionar, por ejemplo, que Uruguay cuenta con la Ley N° 19.484 de fecha 5 de enero de 2017, conocida como “Ley de beneficiario final o transparencia fiscal”⁶⁰ que instaura un Registro de beneficiarios finales ante el Banco Central del Uruguay. Los “beneficiarios finales” son “aquellas personas físicas que posean, directa o indirectamente, al menos un 15% del capital integrado o de los derechos de voto, o quien por otros medios ejerza el control final (directa o indirectamente) de una entidad, entendiéndose por tal una persona jurídica, un fideicomiso, un fondo de inversión o cualquier otro patrimonio de afectación o estructura jurídica con o sin personería jurídica”.⁶¹

La firma Guyer & Regules destaca que la información recopilada por el Banco Central del Uruguay es de carácter secreto pero en determinadas condiciones pueden acceder a la misma la Dirección General Impositiva, la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, la Unidad de Información y Análisis Financiero de dicho Banco, así como las instancias de la justicia penal u otras competentes, por ejemplo, cuando implique una obligación alimentaria, y la Junta de Transparencia y Ética Pública.⁶²

⁵⁹ Secretaría de la Función Pública. *Participa SFP en Seminario Internacional en Materia de Beneficiario Final*. 25 de julio de 2017. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://goo.gl/4fue7A>

⁶⁰ Banco Central de Uruguay. *Transparencia Fiscal*. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://goo.gl/Fy4saL>

⁶¹ Guyer & Regules. *Registro de beneficiarios finales ante el Banco Central del Uruguay*. s. l. s. f. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://goo.gl/myFvxP>

⁶² *Ídem*.

Por otra parte, el 13 de febrero de 2018, durante un panel denominado “Buenas prácticas para la detección del soborno transnacional” que tuvo lugar con motivo del 20° Aniversario de la Convención Anti-cohecho de la OCDE, en Bogotá, Colombia, se presentaron los avances de México para la redacción del Protocolo Anticohecho, el cual, además de ser considerado como un instrumento jurídico sin precedentes en el Estado mexicano, incluirá las mejores prácticas internacionales para la prevención, detección, investigación y sanción del cohecho internacional.⁶³

La Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Procuraduría General de la República (PGR) mencionaron que el Protocolo tiene como objetivo coordinar la participación de todas las autoridades del Gobierno Federal involucradas en las actividades previamente mencionadas, así como abordar directrices sobre la solución de problemas de jurisdicción y extraterritorialidad, la responsabilidad administrativa y penal de las personas jurídicas, el intercambio de información entre autoridades, y la mejora en los mecanismos de cooperación internacional.⁶⁴

Legislación recientemente aprobada en materia de responsabilidad penal de las personas jurídicas (Argentina)

El 30 de diciembre de 2017, en Argentina, se promulgó la Ley 27401 que establece el Régimen de Responsabilidad Penal para las Personas Jurídicas por Delitos contra la Administración Pública y por Cohecho Transnacional.⁶⁵ En relación con el objeto y alcance, el artículo 1 menciona que esta normativa es aplicable a las personas jurídicas privadas, ya sean de capital nacional o extranjero, con o sin participación estatal, por los siguientes delitos: a) Cohecho y tráfico de influencias, nacional y transnacional, previstos por los artículos 258 y 258 bis del Código Penal; b) Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, previstas por el artículo 265 del Código Penal; c) Concusión, prevista por el artículo 268 del Código Penal; d) Enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados, previsto por los artículos 268 (1) y (2) del Código Penal; e) Balances e informes falsos agravados, previsto por el artículo 300 bis del Código Penal.⁶⁶

En correlación, el artículo 6 señala que “la persona jurídica podrá ser condenada aun cuando no haya sido posible identificar o juzgar a la persona humana que hubiere intervenido, siempre que las circunstancias del caso permitan establecer que el delito no podría haberse cometido sin la tolerancia de los órganos de la

⁶³ Secretaría de la Función Pública. *Presenta SFP avances del Protocolo Anti-Cohecho en evento internacional de la OCDE*. 3 de febrero de 2018. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://goo.gl/t12uJa>

⁶⁴ *Idem*.

⁶⁵ Senado de Argentina. *Proyecto de Ley en Revisión que establece el Régimen de Responsabilidad Penal para las Personas Jurídicas por Delitos contra la Administración Pública y por Cohecho Transnacional*. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://goo.gl/miZeDL>

⁶⁶ Información Legislativa. *Responsabilidad Penal. Ley 27401*. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://goo.gl/pzmFyJ>

persona jurídica”.⁶⁷

Por otra parte, el artículo 7 de dicho ordenamiento determina las penas aplicables a dichos sujetos: 1) Multa de dos a cinco veces del beneficio indebido obtenido o que se hubiese podido obtener; 2) Suspensión total o parcial de actividades, que en ningún caso podrá exceder de diez años; 3) Suspensión para participar en concursos o licitaciones estatales de obras o servicios públicos o en cualquier otra actividad vinculada con el Estado, que en ningún caso podrá exceder de diez años; 4) Disolución y liquidación de la personería cuando hubiese sido creada al solo efecto de la comisión del delito, o esos actos constituyan la principal actividad de la entidad; 5) Pérdida o suspensión de los beneficios estatales que tuviere; y 6) Publicación de un extracto de la sentencia condenatoria a costa de la persona jurídica.⁶⁸

Implicaciones para México

En los países de América Latina, incluido México, se concentran cada vez más esfuerzos para fortalecer los sistemas de regulación tanto de la responsabilidad administrativa como penal de las personas jurídicas, incluidas las empresas. Esto como un instrumento para prevenir la comisión de delitos y para combatir la corrupción.

El intercambio de experiencias legislativas e institucionales entre los países de la región sobre los marcos que clarifican este tipo de responsabilidad, así como en la implementación de políticas de integridad empresarial acordes con los criterios y los compromisos contraídos a nivel internacional como la Convención Anti-cohecho de la OCDE y/o la creación de registros de las personas físicas que son las beneficiarias finales, ofrecen elementos que podrían ser considerados en una lucha más eficaz en contra de la corrupción.

⁶⁷ *Ídem.*

⁶⁸ *Ídem.*

LA EDUCACIÓN COMO DERECHO HUMANO

Nota Informativa⁶⁹

Resumen

La educación es considerada un derecho humano, como tal, ha sido plasmado en diferentes instrumentos internacionales y adoptados en legislaciones nacionales de diversos países. Por ello, es una tarea de los gobiernos impulsar políticas públicas que brinden el acceso a ella siendo idealmente de calidad y vanguardia. Asimismo, es una herramienta que otorga conocimiento y competencias a las personas que en un determinado momento les permite adquirir un empleo cualificado.

Sin embargo, este derecho se ha visto afectado por diferentes factores, entre ellos, la limitada oferta educativa por parte del gobierno y su privatización. Pese a ello, América Latina ha alcanzado un alto nivel de alfabetización, colocándola muy cerca de alcanzar el objetivo 4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el cual se enfoca en tener una Educación de Calidad.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) señala que la educación es un derecho humano para todas las personas, a lo largo de toda la vida, y que el acceso a la formación debe ir acompañado de la calidad.⁷⁰

De esta manera, la UNESCO subraya la importancia de que las personas, las comunidades y los Estados adquieran ciertas competencias que les permitan buscar información, evaluarla de manera crítica y transformarla en conocimientos nuevos, que encaminen a la solución de los problemas cotidianos, contribuyendo a un desarrollo sostenible, así como también a la construcción de la paz. El resultado del intercambio de experiencias y conocimiento, principalmente a través de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) tiene un impacto positivo tanto en las sociedades como para las economías.⁷¹

Para ello, es de suma importancia que este derecho cuente con instrumentos normativos en derechos humanos, plasmados en las constituciones nacionales y legislaciones, a fin de que puedan aplicarse en las políticas y programas determinados.⁷²

⁶⁹ Nota informativa elaborada por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República.

⁷⁰ UNESCO. “La educación transforma vidas”. Consultado el 14 de marzo de 2019 en: <https://es.unesco.org/themes/education>

⁷¹ UNESCO. “Construir sociedades del conocimiento”. Consultado el 10 de diciembre de 2018 en: <https://es.unesco.org/themes/construir-sociedades-del-conocimiento#>

⁷² UNESCO. “Derecho a la educación –Apoyo y colaboración”. Consultado el 14 de marzo de 2019 en: <https://es.unesco.org/themes/derecho-a-educacion/apoyo-colaboracion>

Pese a ser un derecho consagrado en diversos instrumentos nacionales e internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), millones de niñas, niños y adultos siguen sin tener acceso a las oportunidades de enseñanza, debido a factores sociales, culturales y económicos.⁷³ Cabe destacar que con motivo del 70º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos (10 de diciembre de 2018), la UNESCO lanzó la campaña digital #DerechoalaEducación.⁷⁴

En la Reunión Regional de la *Internacional de la Educación América Latina* (IEAL) en Cochabamba, Bolivia, celebrada los días 22 al 23 de julio de 2018, se destacó que la educación se ha visto amenazada por algunas tendencias de privatización y comercialización, ya que los grupos empresariales la consideran un negocio y a los estudiantes como clientes.⁷⁵

En este contexto, se puede mencionar que la educación llega a ser afectada por la limitada capacidad de respuesta por parte del Estado ante una creciente demanda educativa. Ante esta situación, la privatización se genera de cierta manera “por defecto” “más que como consecuencia de políticas proactivas, y se canaliza a menudo a través de la expansión de las llamadas “escuelas privadas de bajo coste”, que cuentan con condiciones educativas e infraestructurales muy precarias, y están dirigidas principalmente a familias de bajos ingresos”.⁷⁶

En otro aspecto, el informe Panorama de la Educación 2018 publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), señala que en el 2015 el 90% del financiamiento de la educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria, y el 66% del financiamiento de la educación terciaria provino del erario público. Según información de la Organización, en Chile y en México el financiamiento público representa el 83% de todos los recursos económicos invertidos en las instituciones educativas de educación primaria hasta educación postsecundaria no terciaria. Esta proporción supuso el 77% en Colombia. Alrededor de una tercera parte del financiamiento destinado a instituciones educativas terciarias en Chile y Colombia procedía de fondos públicos; en comparación, en México el gobierno aportó una proporción mucho mayor al presupuesto de la educación terciaria: el 71%.⁷⁷

⁷³ UNESCO. “El Derechos a la Educación”. Consultado el 14 de marzo de 2019 en: <https://es.unesco.org/themes/derecho-a-educacion>

⁷⁴ UNESCO. “El sistema judicial para reforzar el derecho a la educación en Brasil”. Consultado el 14 de marzo de 2019 en: <https://es.unesco.org/news/sistema-judicial-reforzar-derecho-educacion-brasil>

⁷⁵ El Educación Internacional para América Latina. “América Latina: La educación pública es un derecho social fundamental para construir igualdad”. Consultado el 15 de marzo de 2019 en: <https://ei-ie.org/spa/detail/15922/am%C3%A9rica-latina-la-educaci%C3%B3n-p%C3%BAblica-es-un-derecho-social-fundamental-para-construir-igualdad>. La IEAL es una federación internacional de sindicatos de la educación; cuenta con 36 organizaciones afiliadas en 19 países de América Latina.

⁷⁶ El País. “Menos igualdad. La privatización de la educación en América Latina”. Consultado el 15 de marzo de 2019 en: https://elpais.com/elpais/2017/05/31/contrapuntos/1496241832_077401.html

⁷⁷ OCDE. “La OCDE sostiene que es necesario redoblar los esfuerzos para mejorar la equidad en la educación”. Consultado el 15 de marzo de 2019 en:

Asimismo, de acuerdo con la OCDE, según el promedio de los países miembros de esta Organización, uno de cada tres niños matriculados en la escuela preprimaria asiste a una institución privada. El documento destaca que en Chile la probabilidad de que los niños de este nivel educativo estén matriculados en una institución privada es incluso mayor, pero en otros países latinoamericanos como Brasil, Colombia, Costa Rica y México, menos del 25% de los niños matriculados en escuelas de educación preprimaria lo están en escuelas privadas.⁷⁸

Pese a los avances que presenta la región en la materia, aún se encuentra poco preparada para enfrentar los desafíos tecnológicos y las dificultades en la transición del sistema educativo al mercado de trabajo, dadas las grandes carencias en el campo de la formación de competencias.⁷⁹

Por otro lado, es importante destacar que, de acuerdo con datos de la UNESCO, de las más de 630 millones de personas que viven en América Latina y el Caribe, unos 32 millones son analfabetas, lo que representa aproximadamente 4% de la población analfabeta a nivel mundial. Con ello, la región latinoamericana, se ubica en el cuarto lugar con las tasas más altas de alfabetización, abajo de Asia central, Europa y América del Norte y el Este y Sudeste Asiático.⁸⁰

Esta misma Organización indica que América Latina y el Caribe cuenta con una tasa de alfabetización en adultos del 94% y la de jóvenes es del 98%. Los países como Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica y Ecuador se mantienen sobre el 99% de alfabetización. Mientras que todavía hay algunos otros que se encuentran por debajo del 90% como El Salvador en un 88% y Honduras en un 89%.⁸¹

Sin embargo, la educación sigue siendo un reto para América Latina y el Caribe, ya que aún hay algunos desafíos que debe enfrentar la región para el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS4). En febrero de 2019, en Santiago de Chile, se llevó a cabo la I Reunión del Comité de Dirección Regional del ODS-E2030 para América Latina y el Caribe, donde se acordó enfocar su trabajo en acciones sobre equidad e inclusión durante los primeros doce meses, principalmente, en los desafíos educativos derivados de la migración regional, que comprende medidas concretas para el reconocimiento, certificación y acreditación de títulos y competencias, e iniciativas contra la deserción escolar. Asimismo, se definieron líneas de cooperación regional y se elaboró un plan de acciones para el período 2019-2021, a la luz de la Hoja de ruta para la implementación del ODS4-E2030 en América Latina y el Caribe.⁸²

<https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/laocdesostienequeesnecesarioredoblarlosesfuerzosparamejorarlaequidadenlaeducacion.htm>

⁷⁸ *Ídem.*

⁷⁹ CEPAL. "Panorama Social de América Latina 2018". Consultado el 15 de marzo de 2019 en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf

⁸⁰ *Ídem.*

⁸¹ BBC. "4 cifras sobre la alfabetización en América Latina que quizá te sorprendan". Consultado el 14 de marzo de 2019 en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45453102>

⁸² UNESCO. "América Latina y el Caribe alinean sus acciones para cumplir las metas educativas globales y avanzar en sus prioridades". Consultado el 14 de marzo de 2019 en:

Durante la reunión también se tomaron acuerdos para iniciar las actividades de los cuatro grupos de trabajo regionales con acciones coordinadas y articuladas en políticas y estrategias; financiamiento y gobernanza; comunicación y sensibilización; y revisión y monitoreo.⁸³

En este sentido, cabe resaltar que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, destaca dos aspectos fundamentales:

- De aquí a 2030: aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.
- De aquí a 2030: asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética.⁸⁴

Implicaciones para México

En México, el derecho a la educación está consagrado en el Artículo 3° de la Constitución mexicana. Además, en este artículo señala que se “garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”.

Asimismo, el país cuenta con una Ley General de Educación en la que también se prevé que toda persona tiene derecho a la educación de calidad y equidad.

De acuerdo a la información sobre los avances relacionados con las y los jóvenes en el alcance del Objetivo 4 se destacan los siguientes:

- El 88% de las y los jóvenes cuenta con estudios de educación secundaria y más.
- El 56% de las y los jóvenes de 12 a 24 años asisten a la escuela.
- El Estado de México es la entidad en la que menos jóvenes asisten a la escuela.
- La tasa de analfabetismo de los jóvenes de 15 a 29 años es del 1.2 por ciento.
- El 13.8% de las y los jóvenes se encuentra en condición de carencia asociada al rezago educativo.
- El promedio de escolaridad de las y los jóvenes es de 10.3 años.

México ha tendido avances en la materia pero aún persisten desafíos por enfrentar como la calidad de la educación y las brechas sociales en algunas regiones del país que imposibilitan el desarrollo académico del país.

<http://www.unesco.org/new/es/santiago/education-2030/i-meeting-sdg-e2030-regional-steering-committee/lac-align-their-actions-to-meet-global-education-targets/>

⁸³ *Ídem.*

⁸⁴ Instituto Mexicano de la Juventud. “ODS4. Educación de Calidad”. Consultado el 14 de marzo de 2019 en: <https://www.gob.mx/imjuve/articulos/ods-4-educacion-de-calidad>

TRATA DE PERSONAS Y EXPLOTACIÓN SEXUAL DE MUJERES Y NIÑOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Nota Informativa⁸⁵

Introducción

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la trata de personas es el negocio transnacional ilícito que ocupa el tercer lugar en cuanto a generación de ganancias, sólo por debajo del tráfico de drogas y de armas.

En 2016, la ONU estimó esas ganancias entre 32 mil y 36 mil millones de dólares anuales y un aproximado de 17,752 víctimas detectadas en 85 países en 2014, de las cuales el 71% son niñas y mujeres. Si se analiza la información por edad, las niñas, niños y adolescentes representan el 28% de las víctimas.

Del total de mujeres y niñas víctimas de este delito se estima que el 72% son explotadas sexualmente, un 20% en los trabajos o servicios forzados, y por otras formas de explotación en un 8%. Por su parte, los niños y los hombres víctimas de trata son en un 85.7% forzados a trabajar, de explotación sexual en un 6.8% y de otros tipos de explotación en un 7.5%.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimó que 40.3 millones de personas fueron víctimas de este delito en 2016.

La presente nota informativa presenta un panorama general de este delito, considerado como la esclavitud moderna en América Latina y el Caribe.

La explotación sexual es conocida como la esclavitud del siglo XXI, afecta fundamentalmente a millones de mujeres, niñas y niños lo que hace que adquiera sin lugar a dudas dimensiones de género. Este delito se da principalmente en las modalidades de pornografía, matrimonio forzado, esclavitud sexual, espectáculos eróticos y sobre todo la prostitución. Lo anterior supone un consumo principalmente por parte de hombres.

Para el caso particular de las niñas y niños víctimas de explotación sexual, en 1996, se adoptó la Declaración de Estocolmo, mediante la cual se reconoce a la explotación sexual comercial infantil como una forma de coerción y violencia contra los niños (que) equivale al trabajo forzoso y a una forma contemporánea de esclavitud.⁸⁶

Por su parte, el Protocolo de Palermo⁸⁷ define la trata de personas como: "la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas,

⁸⁵ Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República con información citada.

⁸⁶ Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Explotación sexual comercial infantil*. Consultado el 15 de marzo de 2019 en la URL: <https://www.ilo.org/ipecc/areas/CSEC/lang-es/index.htm>

⁸⁷ 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

recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al raptó, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. 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".

Diferencia entre trata y tráfico de personas

Frecuentemente se confunde el delito de trata de personas con el tráfico de personas, sin embargo, es importante señalar que el objeto de la trata es la explotación de la persona; en cambio, el fin del tráfico es el traslado ilegal de migrantes.

La trata de personas no significa necesariamente el cruce de una frontera, mientras que el tráfico de personas tiene como fin trasladar a una persona de un país a otros con carácter irregular y normalmente tiene como fin obtener un beneficio monetario. Es importante resaltar que no todos los casos de tráfico de personas implican trata de personas o viceversa, sin embargo, existe un gran número de casos en que ambos delitos se conjuntan.

A continuación, se hace un recuento de las principales diferencias entre ambos delitos:

Trata	Tráfico
La relación de la víctima con el victimario se da de manera coercitiva o recurriendo al engaño.	La relación con el traficante se da con el consentimiento de la víctima, un ejemplo de ello es un migrante con el "coyote o pollero"
Para que exista el delito no es necesario cruzar fronteras.	Para que exista el tráfico de personas tiene que haber un cruce de fronteras
Las principales víctimas de la trata son niños, niñas y mujeres	Los principales consumidores del servicio de los traficantes son hombres.
Los riesgos y daños se presentan durante todo el tiempo que la persona es objeto de trata, y se presentan secuelas de por vida generalmente.	Los riesgos y daños importantes se presentan durante el traslado.
En ocasiones existe una transacción de dinero al trasladar a la víctima (de ser trasladada), ya que generalmente la ganancia se da en el lugar de destino.	Se realiza una transacción de dinero como consecuencia del traslado de la persona.
Por lo general la relación entre la víctima y el tratante es más prolongada y compleja, y da comienzo al mismo tiempo que la explotación de la víctima.	La relación entre la persona traficada y el traficante llega a su fin cuando el migrante llega al lugar de destino.

Elaboración propia con información consultada en la Comisión Nacional de Derechos Humanos (México) disponible en la URL: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/8_Cartilla_Trata.pdf

La trata de personas se sitúa como el tercer negocio más lucrativo a nivel mundial, tras el narcotráfico y la venta de armas. De acuerdo con los datos de la OIT, las ganancias ilícitas totales del trabajo forzoso se estiman en aproximadamente 32 billones de dólares al año, de los cuales el 76% proviene de la explotación sexual. Sin embargo, los procesos judiciales y las condenas en este ámbito representan cifras irrelevantes.

El perfil de las víctimas es básicamente sexo femenino, menores de edad, en condición de pobreza, niveles de inseguridad muy altos en sus lugares de origen, nivel social bajo y escasos estudios. Como se puede observar la trata de personas está vinculada a la desigualdad de género y las diferencias económicas entre Estados principalmente en vías de desarrollo o con conflictos internos, corrupción y la ineficiente aplicación de las leyes; además de la inestabilidad civil de algunos países, que, aunado a la demanda de prostitución y de mano de obra barata para la construcción, la manufactura, la industria y las tareas domésticas en otros Estados son factores que contribuyen a esta situación.

Ante esta situación, es evidente que la trata de personas es un factor multifactorial, por lo que, para su efectivo combate, es necesario una legislación que considere los derechos humanos de las víctimas, las leyes migratorias, las leyes laborales, que tengan que ver con materia de salud y protección a la infancia, lo cual reduciría la vulnerabilidad de las víctimas de trata.

El problema de la trata de personas en México

Las rutas para la trata de personas en México se mueven de sur a norte en su gran mayoría, eso se entiende por la situación geográfica del país. Adicional y complementariamente a este gran circuito sur-norte (Centroamérica–México–Estados Unidos), las víctimas de trata de personas del sur de México y de Centroamérica también son conducidas a la demanda de fuerza de trabajo barata y servicios sexuales en las regiones del sur-sureste, centro y occidente de México. Esto sucede particularmente en los polos de desarrollo, agrícola y de servicios.

La legislación mexicana en materia de trata de personas es de reciente creación. Con la aprobación de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas se fortalecieron los esfuerzos en las entidades federativas para, en algunos casos, tipificar la conducta y, en otros, además, publicar leyes especiales dirigidas a prevenir estas conductas y brindar asistencia a las víctimas.

La falta de consenso a nivel estatal de lo que debe ser calificado como trata ha provocado una dispersión normativa que dificulta la articulación de esfuerzos para combatir la trata, toda vez que los estados y la Federación no sancionaban como trata de personas las mismas conductas delictivas⁸⁸.

⁸⁸ *Ibidem*.

El Departamento de Estado de los Estados Unidos en su Reporte sobre Tráfico de Personas 2018, consideró que en México las personas más vulnerables al delito de trata son las mujeres, los menores, los indígenas, las personas con discapacidades físicas e intelectuales, los migrantes y las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI). Se explota con fines sexuales a mujeres y niños mexicanos y, en menor medida, a hombres y personas transgénero tanto en México como en los Estados Unidos⁸⁹. Asimismo, ese informe reconoce que el país que ingresa el mayor número de personas explotadas por bandas de trata a territorio estadounidense es México, del cual se estima proviene el 35% de las víctimas cuya edad fluctúa entre los 12 y 29 años de edad.

Los tratantes, según el Reporte, trabajan en colaboración con diversos grupos de delincuencia organizada para cruzar a las víctimas a territorio estadounidense y colocarlas en bares y cantinas para su posterior explotación sexual. Por su parte, en México, según algunas ONG, el turismo sexual de menores sigue siendo un problema en expansión, particularmente en las zonas turísticas y las ciudades de la frontera norte. Muchos turistas involucrados en la explotación sexual de menores proceden de Canadá, los Estados Unidos y Europa Occidental; también hay compra, por parte de mexicanos, de actos sexuales de menores que han sido sometidos a la trata sexual.

Según el informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos, el Gobierno mexicano no cumple plenamente las normas mínimas para la eliminación de la trata de personas; sin embargo, reconoce que se han realizado esfuerzos importantes, dejando constancia de eso al enjuiciar a más tratantes que en el año anterior; al identificar y apoyar a víctimas de la trata sujetas a trabajo forzoso en su territorio y en el exterior; y al lanzar una nueva campaña nacional de concientización.

La corrupción y la complicidad continuaron siendo importantes motivos de preocupación, que impidieron el cumplimiento de la ley.

Así, el Departamento de Estado de los Estados Unidos emitió una serie de recomendaciones para México entre las que se destacan las siguientes:

- Intensificar las labores para investigar y enjuiciar a los acusados de delitos de trata y condenar a los tratantes, en particular por delitos de trabajo forzoso;
- Aplicar plenamente los protocolos de identificación y remisión de víctimas;
- Elaborar y poner en ejecución un plan estratégico de acción nacional de servicios para víctimas en consulta con organismos internacionales y

⁸⁹ Embajada de Estados Unidos en México. *Informe sobre Tráfico de Personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos 2018*. Capítulo México. Información consultada el 23 de octubre de 2018, en la URL: <https://mx.usembassy.gov/es/our-relationship-es/reportes-oficiales/reporte-sobre-traffic-de-personas/>

organizaciones no gubernamentales (ONG), que incluya servicios y albergues especializados para las víctimas de trata financiados por el Estado;

- Incrementar los fondos para las actividades de aplicación de la ley y los servicios a las víctimas;
- Fortalecer la capacidad de los comités y las unidades especializadas de lucha contra la trata a nivel estatal para responder más eficazmente a los casos de trata con mayor financiamiento y capacitación de personal;
- Intensificar los esfuerzos de protección a las víctimas y los testigos que declaran contra tratantes y, al mismo tiempo, asegurar que no se les obligue a declarar contra los tratantes ni se les identifique indebidamente como tales;
- Capacitar a los funcionarios judiciales para solicitar resarcimiento para las víctimas según lo establecido por la ley; fortalecer el sistema de inspección laboral, particularmente en el sector agrícola y hacer cumplir la ley para responsabilizar a los reclutadores fraudulentos de mano de obra extranjera;
- Incrementar los esfuerzos para responsabilizar a los funcionarios gubernamentales cómplices de la trata mediante enjuiciamientos eficaces y penas rigurosas; enmendar las leyes contra la trata de personas en los ámbitos federal y estatal, de modo que incorporen la definición de trata establecida en el derecho internacional; fortalecer las actividades de recopilación de datos;
- Y mejorar los mecanismos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y locales.

Otros datos contenidos en el Reporte, proporcionados por las autoridades mexicanas, son:

- La ley contra la trata promulgada en 2012 penaliza esta actividad con fines de explotación sexual y laboral, con imposición de penas de cinco a 30 años de prisión.
- A diferencia de la definición de trata que figura en el derecho internacional, la ley mexicana estableció el uso de la fuerza, el fraude o la coacción como factores agravantes en lugar de elementos básicos del delito.
- En términos generales, la ley definió la trata como un delito que incluye explotación laboral y adopción ilegal sin fines de explotación.
- Las autoridades federales tienen competencia sobre todos los casos de trata internacionales.

- En 2017, veintitrés de los 31 estados, en comparación con solo 14 en 2016, habían armonizado sus leyes contra la trata de personas con la ley federal.
- La ley de 2012 obliga a los estados a tener un fiscal dedicado a la trata de personas. A fines de 2017, 27 de los 31 estados habían establecido fiscalías o unidades especializadas contra la trata.
- Según fuentes oficiales, se identificaron 667 víctimas de la trata en 2017: de ellas, 429 habían sido sometidas a trata sexual, 103 a trabajo o servicios forzosos, 8 a mendicidad forzosa, 8 a delincuencia forzada, 4 a otras condiciones y 115 a actividades no especificadas. De las 667 víctimas de la trata identificadas, aproximadamente 15% eran hombres, 66% eran mujeres y 19% eran personas cuyo género no se especificó.
- El gobierno aumentó las labores de prevención.
- La Comisión intersecretarial para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas coordinó la intervención de más de 30 organismos e institutos gubernamentales; estableció acuerdos de cooperación con los gobiernos estatales y locales y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que coordinó los comités regionales para abordar asuntos relacionados con los derechos humanos, entre ellos, la trata de personas; supervisó la implementación del Programa Nacional contra la Trata de Personas para el período 2014-2018; y publicó un informe de sus labores contra la trata en 2017.
- Veintiocho de 31 estados tenían comités contra la trata.
- El gobierno administró varias líneas telefónicas directas para informar sobre emergencias, delincuencia en general, víctimas de actividades delictivas y delitos de trata y contra las mujeres, y fomentó el envío de información sobre recomendaciones para combatir la trata a una línea telefónica directa nacional administrada por una ONG.
- Las organizaciones internacionales y ONG calcularon que hay más de 375,000 personas explotadas en trabajo forzoso en México, lo cual coloca al país en los primeros lugares de la lista correspondiente a las Américas;
- Las estadísticas oficiales y de las ONG, se identificaron menos de 1,500 víctimas de trabajo forzoso entre 2013 y 2017.
- Varios observadores informaron sobre posibles casos de trata de personas en los centros de rehabilitación del abuso de sustancias, los albergues para mujeres y las instituciones públicas para personas con discapacidades, incluso por grupos de delincuencia organizada y empleados de esos establecimientos.

- La gran mayoría de las víctimas extranjeras sometidas al trabajo forzoso y a la trata sexual en México provienen de América Central y del Sur;
- La delincuencia organizada lucra con la trata sexual y obliga a hombres, mujeres y niños, tanto mexicanos como extranjeros, a cometer actos ilícitos, por ejemplo, a actuar como asesinos o vigilantes, y a participar en la producción, el transporte y la venta de drogas.

Como ya se mencionó, la trata de seres humanos es una grave violación a los derechos humanos de hombres, mujeres, niños y niñas, la cual encuentra condiciones propicias en la pobreza, la falta de oportunidades y de acceso a servicios básicos, el desempleo, la pertenencia étnica o racial, el conflicto armado, la violencia, la discriminación, el crimen organizado, las debilidades institucionales, la impunidad y la corrupción.⁹⁰ Dicho crimen genera alrededor de 150,200 millones de dólares al año en beneficios ilegales en todo el mundo.⁹¹

El Informe Mundial sobre la Trata de Personas 2018 señala que la mayoría de las víctimas detectadas en todo el mundo son mujeres, principalmente adultas, si bien cada vez más se incrementa el número de niñas afectadas.⁹² En 2016, las cifras reportadas a nivel global alcanzaron su nivel más alto cuando se detectaron más de 24,000 víctimas, con incrementos más pronunciados en las Américas y en algunas partes de Asia.⁹³

El Informe muestra que el 72% de las víctimas detectadas en 2018 en todo el mundo son del género femenino, de ellas, el 49% fueron mujeres adultas y 23% niñas, esto representó un incremento en relación con el informe de 2016.⁹⁴

Por género, en 2016, el 83% de las víctimas detectadas de trata con fines de explotación sexual fueron mujeres, mientras que 13% fueron para el trabajo forzoso. Por otra parte, el 82% de los hombres fueron objeto de este último delito y en un 10% para la explotación sexual. De igual forma, en ese año, el 72% de las niñas víctimas de trata de personas fue sometida a la explotación sexual, frente a un 27% de los niños en circunstancias similares.⁹⁵

⁹⁰ INMUJERES. *Desigualdad en cifras Trata de personas: mujeres y niñas víctimas*. Agosto de 2017. Consultado el 14 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2Jf0FgP>

⁹¹ Organización de los Estados Americanos. *Trata de mujeres y niñas en América Latina y el Caribe: Desafíos regionales para su abordaje*. 2017. Consultado el 14 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2Jg3Yo5>

⁹² UNODC. *Global Report on Trafficking in Persons 2018*. Diciembre de 2018. Consultado el 15 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2Y16r97>

⁹³ UNODS. *La UNODC presentó el Informe Global de Trata de Personas 2018, con énfasis en Sudamérica*. 4 de febrero de 2019. Consultado el 15 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2O4CvVj>

⁹⁴ *Ídem*.

⁹⁵ UNODC. *Global Report on Trafficking in Persons 2018*. Op. cit.

Esta explotación priva a las mujeres y a las niñas del goce pleno de sus derechos, pues la explotación sexual abarca delitos como la prostitución involuntaria, el matrimonio forzado, la esclavitud sexual.⁹⁶

En América Central y en el Caribe se detecta a más niñas como víctimas de dicha modalidad delictiva, mientras que en otras subregiones se concentran más en las mujeres. Así, la explotación sexual ocurre en todas las subregiones europeas, en América del Norte y Central, el Caribe, además de Asia oriental y el Pacífico. En este hemisferio, la cifra general superó a las 6,000 víctimas el 2016.⁹⁷

Por subregiones, en América del Norte, el 71% de las víctimas de trata fueron por explotación sexual, si bien en América Central y en Sudamérica, los datos muestran que fueron del 87% y del 58%, respectivamente. Es de resaltar que en Centroamérica, del total de las cifras, 44% fueron mujeres y 40% fueron niñas las que padecieron de la explotación sexual en 2016.⁹⁸

En relación con el perfil de los tratantes, la mayoría son hombres. El porcentaje de personas procesadas por trata de personas en México y Canadá fue de 74% para los hombres y de 26% para las mujeres, mientras en Sudamérica, las cifras cambian a 69% y 31%, respectivamente.⁹⁹ Asimismo, Argentina informó el mayor número de enjuiciamientos y condenas, además de registrar la mayor proporción de mujeres entre éstos. En su caso, Paraguay informó que había condenado a más mujeres que hombres por este crimen.¹⁰⁰

El Informe Global de Trata de Personas 2018 concluye que a nivel mundial los países están detectando más víctimas y condenando a más tratantes, lo cual representa un avance importante en la lucha contra este catálogo de delitos. A la par, el incremento del número de condenas responde a su vez al creciente número de víctimas detectadas y reportadas que, en gran media, demuestra las respuestas de la justicia penal a la tendencia de la detección.¹⁰¹

Cabe puntualizar que la eliminación de todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación está plasmada en el punto 5.2 del Objetivo 5 de la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible.

⁹⁶ UNODC. *Mensaje del Secretario General en el Día Mundial contra la Trata de Personas*. 30 de julio de 2018. Consultado el 15 de marzo de 2019 en la URL: <https://bit.ly/2HmaZ59>

⁹⁷ UNODC. *Global Report on Trafficking in Persons 2018*. *Op. cit.*

⁹⁸ *Ídem.*

⁹⁹ *Ídem.*

¹⁰⁰ UNODS. *La UNODC presentó el Informe Global de Trata de Personas 2018, con énfasis en Sudamérica*. *Op. cit.*

¹⁰¹ *Ídem.*

INFORME CARCELARIO
COMISIÓN ESPECIAL DE POLÍTICAS CARCELARIAS PARA AMÉRICA
LATINA
PARLAMENTO LATINOAMERICANO MARZO DE 1999

Introducción

La Comisión de Derechos Humanos del Parlamento Latinoamericano recibió, en su reunión en Punta del Este de Octubre del '96, denuncias aparentemente fundadas sobre tratos inhumanos y degradantes a reclusos en prisiones de algunos países miembros. Con la convicción de que las personas privadas de libertad son, en general, especialmente vulnerables a la violación de sus derechos fundamentales, de que ésta situación estaba particularmente agravada en la generalidad de los países de la región, la citada Comisión decidió solicitar a la Junta Directiva se gestionara permiso a los gobiernos de los países miembros para realizar una visita a los establecimientos penitenciarios de los mismos. A los efectos de evitar cualquier interpretación discriminatoria, la visita debía comprender a todos los países integrantes del PARLATINO.

Comenzada la tarea, a sugerencia del Secretario Ejecutivo Dr. Humberto Peláez Gutiérrez, y ante la evidencia de que la intensidad que ella requería absorbería totalmente la gestión de la Comisión de D.D. H.H., la Junta Directiva resolvió crear una Comisión Especial de Políticas Carcelarias en América Latina, que se integró con el senador mexicano Eduardo Andrade Sánchez y los diputados Gustavo Hernández Salazar de Venezuela y Daniel Díaz Maynard de Uruguay, quien la preside.

Gracias al apoyo prestado por la Junta Directiva y la eficaz colaboración de los diputados Nilmario Miranda (Brasil), Ludmila Riveros (Paraguay), Lázaro Barrredo (Cuba), Gabriel Ascencio (Chile), el Senador Stanley Inderson (Antillas Holandesas), el Secretario Ejecutivo Dr. Humberto Peláez Gutiérrez, - quien acompañó a la Comisión en su visita a varios países, participando en la elaboración de este informe - y a los Asesores Dr. Rolando Gonzalez Ulloa (Costa Rica), Dr. Guillermo Arismendy (Colombia), Dr. Luis Emilio Sierra (Colombia) y Sra. Estela De Carli (PARLATINO), la Comisión culminó su tarea, visitando a veintiuno de los veintidós países miembros, no pudiendo alcanzar la totalidad por dificultades de comunicación que le impidieron llegar a Surinam. Sin embargo, se solicitó a este país la información pertinente, a través de su Asamblea nacional.

A pesar de que todas las visitas fueron seguidas de informes pormenorizados por parte de quienes integraron la delegación, se ha resuelto no mencionar a ningún país, ya que su propósito no es el enjuiciamiento particular de las situaciones comprobadas, sino la conformación de un diagnóstico general. Ello, sin perjuicio, de que se haga llegar a los países miembros recomendaciones o sugerencias relativas a la situación de sus regímenes penitenciarios.

No podría dejar de reconocerse la franca y sincera colaboración de los gobiernos y demás autoridades de los 21 países visitados, que permitieron conocer todas las realidades que se les solicitaron y el contacto directo y reservado con los reclusos en más de 70 establecimientos.

Corresponde señalar que este informe no pretende ser abarcativo de la situación global del funcionamiento del régimen penitenciario en la región. Y ello por dos razones. En primer término, porque existen dentro de cada país prisiones que responden a modelos muy diferentes y, razonablemente, no hubo tiempo de visitarlas todas, problema que se agrava en los países de mayores dimensiones (v.g.: Brasil, Argentina, México). En segundo lugar, porque el régimen penitenciario no es más que el último eslabón del sistema penal - con todas las reservas que deben tenerse al utilizar el término sistema - cuyo análisis estaba fuera de su objetivo, pero cuya incidencia sobre la población reclusa quedó claramente de manifiesto, por lo que resultará ineludible referirse a él, aunque sea en forma tangencial.

De todas maneras, esta Comisión entiende que su tarea ha sido importante en varios sentidos:

Permitió formarse una idea global de la situación penitenciaria, confirmando la hipótesis que motivó su formación al comprobar la frecuencia con que derechos humanos fundamentales son violados en ella;

Pudo verificar la indiferencia con que el tema es asumido, en general por la opinión pública y los gobiernos, sin perjuicio de la preocupación, que percibimos en algunos altos funcionarios y en organizaciones no gubernamentales;

Posibilitó la acumulación de una vasta experiencia sobre lo que no debe hacerse y, también, sobre políticas que deberían extenderse a toda la región;

Sin duda alguna, sensibilizó a los estados miembros sobre la importancia que en un Estado de Derecho debe asignarse al tema; y

Demostró la necesidad de la existencia de normas supranacionales inspiradas por ejemplo, en las recomendaciones de las Naciones Unidas, que obligue a los gobiernos y a sus congresos a legislar sobre la materia, así como el establecimiento de organismos de control para su cumplimiento.

Reflexiones, conceptos y consideraciones

Hemos entendido necesario, antes de ingresar al informe en sí de lo actuado, intentar contextualizar el tema.

La sociedad necesita de defensas frente al comportamiento criminal que pone en peligro la tranquilidad ciudadana, pero eso no justifica que, en sentido general, los sistemas penitenciarios latinoamericanos se encuentren en abierta contradicción con las reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos y otros instrumentos internacionales.

Bajo el pretexto del legítimo derecho a la seguridad que reclaman los ciudadanos, en no pocos países de la región, las cárceles se transforman en depósitos de personas ante la ausencia de políticas penitenciarias.

Por otra parte, el tratamiento debido a la cuestión judicial ha evolucionado muy lentamente en los últimos cien años. Hay en la región una imperiosa necesidad de llevar adelante una reforma de la justicia penal que produzca un cambio radical del sistema procesal, más garantista y humano, aunque la mera adopción de nuevos textos no es suficiente si no existe, al mismo tiempo, un empeño y una voluntad política para asegurar que sus medidas se transformen en realidad práctica.

La prisión es la última etapa del sistema penal, que forma parte de los instrumentos de control social.

Según García-Pablos "por control social se entienden el conjunto de Instituciones, estrategias y sanciones sociales que pretenden promover y garantizar el sometimiento del individuo a los modelos y normas comunitarias".

Para lograrlo la sociedad recurre a controles informales, como por ejemplo la familia, la escuela, la Iglesia, la profesión, la opinión pública, etc. Estos agentes intentan la adaptación del individuo a las normas sociales con el fin de que actúe de conformidad con pautas y modelos de conducta transmitidos y aprendidos.

Sin embargo, "cuando las instancias informales de control social fracasan, entran en funcionamiento las instancias formales (policía, justicia, administración penitenciaria, etc.), que actúan de modo coercitivo e imponen sanciones cualitativamente distintas de las sanciones sociales: sanciones estigmatizantes que atribuyen al infractor un singular status (desviado, peligroso, delincuente, etc.)".

El control social penal –integrado por los segmentos policial, judicial (tanto en sentido sustantivo como procesal) y penitenciario- es el sistema normativo más formalizado y con mayor división de trabajo y funciones específicas de sus distintos agentes y difiere de los controles informales por sus fines y por los medios de que se sirve. El Profesor Zaffaroni lo define como el control social punitivo institucionalizado.

Cabría señalar las dudas que se presentan para hablar con propiedad de un sistema penal. En tal sentido se expresa Zaffaroni: "la diversidad de composición, extracción social y entrenamiento de las personas que integran los grupos y sub-grupos de sus diferentes segmentos, el aislamiento de cada uno

de estos segmentos respecto de los otros, la disparidad de criterios de eficacia con que operan, las diferencias cualitativas con que asumen su papel ante la opinión pública a través de los medios masivos, la dependencia de distintas autoridades o agencias estatales, son todos elementos que inclinan a mantener la denominación de sistema penal en razón de un uso convencional, porque no puede sostenérsela seriamente, ya que es muy claro que no configuran un sistema". En similar sentido se pronuncia el chileno Andrés Domínguez Vial al decir que "el desorden y la falta de humanidad que caracterizan el sistema penal derivan en parte significativa de la forma fragmentaria en que se desarrolla", de lo que se deriva el error de "creer que en virtud de las normas administrativas vinculantes, se producirá una relación adecuada entre los diferentes componentes de la justicia penal, lográndose una acción adecuada de modo espontáneo".

Dentro de lo que tradicionalmente se denomina sistema penal, el subsistema penitenciario tiene características absolutamente específicas.

El derecho liberal – una vez estructurada la doctrina de los derechos civiles y políticos - fue particularmente cuidadoso en establecer las garantías para la privación de libertad. En prácticamente todas las constituciones latinoamericanas de principio del Siglo XIX aparecen disposiciones sobre cuando es posible privar a un individuo de su libertad (flagrancia delictual u orden de juez competente), así como en la legislación se desarrollan minuciosamente a nivel del derecho penal y el procesal penal las garantías del ciudadano: Nullum crime, nulla pena sine legge; Nullum crime sine conducta; irretroactividad de la ley penal incriminante o agravante de penas, debido proceso penal, principio del juez natural; plazos breves y perentorios para presentar ante el juez a los detenidos y decidir su sumisión a un proceso o su liberación, carga de la prueba de parte del Estado, etc.

Pero a partir de la sentencia – o simplemente, del auto de procesamiento - el derecho parece desinteresarse de la suerte del individuo privado de su libertad. Señala Borja Mapelli, catedrático de la Universidad de Sevilla, que el derecho penitenciario – cuando existe - "se caracteriza por ser un mundo completamente diferente, ajeno a la realidad cotidiana de las prisiones, tanto es así que se ha dicho muchas veces que la verdadera utopía del mundo de las cárceles es que simplemente se llegue a cumplir".

El mismo autor expresa: "es verdad que los jueces deciden el tiempo de duración, entre comillas claro, de la pena privativa de libertad... es completamente ajeno al poder de los jueces decidir la intensidad con que se debe aplicar la privación de libertad ... los presos son los parias del derecho, son personas que están acostumbradas a ser tratadas como objetos del derecho y no como sujetos de derecho" (Ejecución y Proceso Penal).

Es notoria la contradicción entre la teoría y la práctica. Es unánimemente aceptado que la función jurisdiccional implica juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, lo que se observa escrupulosamente en el campo del derecho privado. Pero, en

materia penal, la jurisdicción se agota en el juzgamiento y su ejecución queda, habitualmente en las manos de la Administración. Por consiguiente, se deja a la Administración decidir el establecimiento de unas relaciones no jurídicas con la población penitenciaria, una especie de relaciones internas o domésticas, que le permite regular todo lo concerniente a la ejecución de la pena privativa de libertad en un campo completamente ajeno al control del derecho.

El profesor del Instituto de Criminología de la Universidad de Barcelona, Dr. Iñaki Rivera Beiras, afirma que la legislación y la jurisprudencia han configurado "derechos de segunda categoría" para los reclusos. Así "pese a las declaraciones normativas que señalan que a los reclusos sólo se les ha de privar de su libertad, todos y cada uno de sus derechos fundamentales (a la vida, a la salud, a la integridad física y síquica, a la defensa, al trabajo remunerado, al respeto de su vida privada, al secreto de su correspondencia, etc.), se encuentran devaluados en comparación con la tutela que poseen esos mismos derechos cuando los mismos se refieren a quienes viven en libertad".

Por otra parte, resulta indudable que el sistema penal y, particularmente, el subsistema penitenciario, es altamente discriminatorio y selectivo. Como señala el Prof. Zaffaroni "tenemos la clara impresión de que el sistema penal arroja su red sobre esos sectores de la población (se refiere a los pertenecientes a las clases marginales) y atrapa a aquellos que no sólo son más vulnerables socialmente – puesto que casi todos lo son dentro del mismo estrato social -, sino a los que son también más vulnerables síquicamente, porque ha habido un proceso previo de condicionamiento, de generación de esa vulnerabilidad síquica, que los pone en situación de buenos candidatos para la criminalización". Y más adelante continúa: "Esta comprobación en muchos criminalizados latinoamericanos de las clases subalternas o sumergidas económicamente, lejos de demostrar que esas características son causa del delito, está demostrando que son causa de la criminalización en el caso individual y que el propio sistema penal se encarga de acentuarlas, cuando no de crearlas".

¿Cómo no recordar el famoso sarcasmo de Anatole France, "la Ley Penal, en su majestuosa igualdad, prohíbe por igual al rico como al pobre, robar pan para alimentarse, pedir limosna para comer o dormir bajo el puente"?

La pena de privación de libertad - convertida hoy en la reina de las penas - es relativamente moderna. Antes de la revolución Industrial, las cárceles tenían como finalidad esencial "guardar" a los presuntos delincuentes mientras se sustanciaba su proceso. Las penas estaban destinadas a infringir un sufrimiento físico y la reina de las penas era, sin duda, la muerte.

Durante más de dos siglos, la criminología – con éste u otro nombre - ha hecho ingentes esfuerzos por legitimar la cárcel. Entendemos que no corresponde a este informe seguir ese tortuoso camino ideológico en el que se han recurrido a toda suerte de fundamentaciones metafísicas y pseudo científicas, destinadas, en primer término, a explicar el delito. Como ha dicho García-Pablos "la Criminología occidental ha practicado todos los sistemas teóricos imaginables

para ofrecer una explicación generalizadora y convincente del delito (pluralismo casi errático). Existe la impresión de que estamos retornando al punto cero del saber criminológico... De un análisis crítico y objetivo de las teorías de la criminalidad parece inferirse que nuestros conocimientos actuales sobre el delito, el delincuente, la víctima y el control de la criminalidad son todavía escasos, fragmentarios e inseguros. Como manifestaba Lange hace unos años, el crimen, sigue siendo hoy un acertijo...".

Parece evidente que esta crisis ideológica ha sido provocada, en parte, por la aparición de nuevas formas de delincuencia pero, fundamentalmente, por la conciencia que existe una vasta actividad criminal sin criminalizar.

Es oportuno volver a citar a García-Pablos: "Durante mucho tiempo, se concibió el crimen como mero conflicto individual con la norma, propio de una minoría asocial y desviada. El delincuente era el otro, una persona distinta de las demás en términos cualitativos, un producto ajeno a la propia sociedad y externo a la misma; procedente, desde luego, de las clases de más baja extracción social. Las causas del comportamiento criminal se buscaron siempre en determinados factores individuales bio-físicos o bio-síquicos, sin que sea necesario recordar ahora el conocido estereotipo lombrosiano de delincuente. El crimen aparecía, naturalmente, como comportamiento disfuncional, nocivo, patológico – fruto incluso de la propia patología social que la sociedad tenía que extirpar como cuestión de supervivencia".

"Hoy en día, sin embargo, se piensa de un modo bien distinto, la delincuencia de cuello blanco, la de tráfico, la problematización creciente del campo oscuro de la criminalidad y el incremento de la criminalidad juvenil, evidencia que cada vez es mayor el número de ciudadanos normales que transgreden la norma. El crimen se caracteriza como comportamiento desviado pero normal: la otra cara de la ley, la sombra inevitable de la convivencia humana".

El pensamiento actual, abandonando toda pedantería metafísica o científica, concluye, casi sin excepciones, que la pena privativa de libertad es "una amarga necesidad".

En el mismo sentido parece expresarse la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley General Penitenciaria de España publicada el 15 de septiembre de 1978, en cuanto reza: "Las prisiones son un mal necesario y, no obstante la indiscutible crisis de las penas de privación de libertad, previsiblemente habrán de seguirlo siendo por mucho tiempo". Ello porque "es difícil imaginar el momento en que la pena de privación de libertad, predominante hoy en día en los ordenamientos penales de todos los países, pueda ser sustituida por otra de distinta naturaleza, que, evitando los males y defectos inherentes a la reclusión, pueda servir en la misma o en mejor medida a las necesidades requeridas por la defensa social".

A pesar de la unanimidad de las críticas a la prisión, la criminología contemporánea se ha resignado – como el legislador español - a la necesidad

de convivir con ella, ya que la cultura occidental no ha inventado otra institución que la sustituya.

Se ha demostrado que la gravedad de las penas no inhibe la comisión de delitos. En un estudio de campo realizado por Neuman e Iruzum, en el que entrevistaron a cientos de reclusos en cárceles argentinas, establecen que: "sucede que cuando se va al hecho, el Código Penal y la represión no cuentan, ya sea porque se piensa eludirlos – por estar mejor preparado, mejor conectado, mejor pertrechado - o porque se espera que una dosis de buena suerte ha de impedir su aplicación. La pena de prisión, generalmente considerada, según las entrevistas realizadas, no intimida a nivel preventivo, por las razones apuntadas....".

Por otra parte, la pena privativa de libertad resulta inútil para la víctima. Así, señala Heleno Fragoso que es "carente de efecto (para) la solución o reparación del conflicto creado por la acción delictiva". Y este no es un tema menor. La criminología moderna se inclina cada vez más a la valoración de la víctima en la consideración del delito y del proceso penal. Al respecto, García-Pablos expone las razones por las cuales las víctimas tienden a no denunciar el delito: impacto psicológico que el propio delito le causa (temor, abatimiento, depresión); sentimiento de impotencia e indefensión personal: la víctima cree en la inutilidad e ineficacia del sistema legal; el propósito de evitar la victimización secundaria a la que habitualmente el proceso la expone y en casos específicos, el miedo a represalias por parte del denunciado. Y más adelante expresa: "recientes investigaciones versan sobre el modo en que la víctima de un delito percibe y valora su contacto con la policía. Al parecer, dicha experiencia tiene dos tiempos bien definidos. La víctima suele estimar satisfactorio su encuentro inicial con aquélla, exhibiendo una actitud claramente positiva. Pero, finalizada dicha etapa inicial, la actitud de la víctima hacia la policía se deteriora. La razón estriba, probablemente, en el hecho de que la policía no suele informar a la víctima del resultado de las pesquisas e investigaciones, no existe contacto ni comunicación alguna entre ambas. Y se frustran las expectativas de la víctima al no proporcionársele, al menos, esta satisfacción: que se le comuniquen los resultados obtenidos o que se le reconozca que se hizo todo lo posible". Y concluye de forma contundente: "la víctima se siente maltratada por el sistema penal".

Esta nueva concepción – que con tanto retraso llega a nuestra región - ha provocado el nacimiento de la Victimología, que se expresa tanto en el campo de la investigación empírica como en la legislación, atendiendo a la participación de la víctima en el proceso y a sistemas eficaces de resarcimiento del daño que se le ha causado.

Por último, - sin ingresar al pormenorizado análisis de las críticas de las ideologías "re", como las calificara su más lúcido detractor, el Prof. Zaffaroni, en las que se refugiaran los defensores de la prisión - no puede haber duda que doscientos años de experiencia carcelaria no dan lugar al optimismo sobre su influencia sobre el recluso. Como expresa Heriberto Asensio Cantisán, Juez de Vigilancia Penitenciaria de Sevilla, "el impacto efectivo de la privación de libertad

no es reeducador, sino antipedagógico, criminógeno. La prisión mal puede reinsertar socialmente si lo que se hace con el sujeto es apartarlo, precisamente de esa sociedad a la que se quiere que vuelva. La prisión no nace históricamente para resocializar al infractor. La experiencia demuestra que estigmatiza al reo. Acertadamente dice García-Pablos que la pena cumple los fines que cumple y no los que se pretende que cumpla. Por muchos fines que queramos atribuirle, seguirá cumpliendo los fines reales, potenciando la desviación primaria".

Esta contundencia no puede llevarnos a pensar que cualquier régimen penitenciario es indiferente, sino, por el contrario, a buscar empeñosamente su humanización, así como la del sistema penal en su conjunto.

Pero aún, desde el punto de vista estricto del sistema penitenciario, la humanización no es neutra desde el punto de vista de su eficacia. Refiriéndose a la reforma carcelaria de Cataluña, el Prof. de Criminología de Barcelona, Santiago Redondo, después de manifestar como ella redundó en forma inmediata en la mejora de la convivencia en las prisiones, se formula la pregunta de si las medidas y programas de rehabilitación implementados reducen la reincidencia, tema que en su opinión es la prueba de fuego de la que puede hacerse en el sub-sistema penitenciario. Responde a ella, estableciendo que las investigaciones realizadas después de la reforma comprueban "que existen grandes diferencias en la reincidencia de los sujetos, dependiendo de las medidas de rehabilitación aplicadas a ellos". Y proporciona dos ejemplos claros: el primero "se refiere a la comparación entre quienes durante el cumplimiento de su condena pasaron por régimen cerrado y aquellos otros sujetos que lo hicieron por régimen abierto. De los primeros, seis de cada diez sujetos reincidieron, mientras que de los segundos sólo dos de cada diez volvieron a delinquir...; el segundo ejemplo se refiere a la población estudiada entre quienes habían terminado su cumplimiento mediante extinción de condena y quienes, por el contrario, habían accedido a la libertad condicional. De los primeros, cinco de cada diez reincidieron, mientras que de los segundos sólo volvieron a delinquir dos de cada diez". Sin duda, coincidiendo con que la consulta futura del encarcelado no es ajena a lo que la prisión ha hecho con él, el Prof. de Sociología, Dr. César Manzanos Bilbao, expresa que a su juicio "se trata de resocializar las estructuras carcelarias, y en un sentido más amplio las estructuras jurídicas, para evitar los efectos desocializadores que provoca en el preso y su familia", concluyendo que "esto supone desarrollar una estrategia de progresivo reduccionismo en la aplicación de la sanción carcelaria".

Al aproximarse a la realidad penitenciaria, resulta fácil explicar este fenómeno. Entendemos particularmente ilustrativa la descripción que de ella hace el Dr. Andrés Domínguez Vial, por lo que creemos oportuno transcribir una, tal vez demasiado larga cita, extraída de su libro "Policía y D.D. H.H.":

"A diferencia de la característica a toda vida en sociedad, en la cual sus componentes participan de ambientes claramente diferenciados para dormir, jugar, trabajar, educarse, etc., las cárceles pueden definirse como un núcleo caracterizado por la

ruptura de las barreras que otorgan una autonomía a esos ámbitos de la vida".

"En estos recintos todos los aspectos de la vida de las personas se desarrollan en un mismo lugar, bajo una misma autoridad y con una sola racionalidad. Cada etapa del ciclo de vida diaria se lleva a cabo con las mismas personas, las mismas reglas y entre los mismos objetos. La rutina diaria está disciplinariamente programada y cada instante es seguido por el ya previsto, en una secuencia definida por una autoridad que escapa completamente a quien la deba cumplir".

"De este modo, una enorme cantidad de necesidades humanas, cada uno con su contenido sustantivo y valórico propio, se encuentran organizadas burocráticamente en un conglomerado humano único e indivisible, confiado a la supervisión de un personal cuya misión es la vigilancia, es decir, que todos hagan lo mismo y al mismo tiempo....." y más adelante continúa: "los internos llegan al Establecimiento con un mundo propio, pero éste los mutila en todo aquello por lo cual no son objeto de sanción y los recibe sólo por su culpabilidad, de modo que una conducta hace invisible todas las otras, produciéndose en las penas de larga duración una cierta desculturización, es decir, una pérdida del entrenamiento social para desarrollar múltiples actividades propias de toda vida en sociedad".

"El interno ingresa al Establecimiento con una concepción de sí mismo que el mundo social le había permitido construir, pero es despojado de ella de inmediato, lo cual trae consigo un pozo de depresiones, humillaciones, degradaciones y profanaciones de su yo".

"La barrera que el Establecimiento impone es la primera mutilación y rompe toda la programación de sus roles sociales, pues se le impone una rutina que lo fuerza a desarrollar papeles con los que no se identifica, produciéndose una identificación física entre su entorno inmediato y su yo, que le impide desarrollar la autonomía con su entorno que se vive en el exterior".

"Al mismo tiempo, desaparece la intimidad y su vida pasa a ser siempre pública y por lo mismo humillante e indefensa, ya que siempre está en presencia de otros y éstos son los mismos todos los días. Si además, como es habitual, el encarcelamiento se vive en el hacinamiento y la promiscuidad, la agresión a su identidad e intimidad llega a ser aplastante".

"Todas las esferas de la vida se juntan y pierden su autonomía y perfil propio, sometidos a reglamentos donde la decisión personal

no cuenta y en cambio las sanciones están siempre dispuestas, lo cual tampoco permite construir otro equilibrio personal que no sea el esperado por la organización".

"Las actividades estrictamente personales no existen, lo cual produce una reglamentación de ellas que les impide sean atribuidas por la persona del condenado a sí mismo".

"Por todo ello, se puede decir que la cárcel es, por su propia realidad material, una estructura que levanta impedimentos casi insalvables para que una persona sometida a ella pueda ejercer su autodeterminación, la autonomía y la libertad de acción, cuyo defecto le condujo a ese lugar".

Podrían acumularse, en sentido similar, citas ad infinitum, lo que parece innecesario.

Por otra parte, el propio personal penitenciario- él también, en cierta manera prisionizado- es habitualmente mal preparado y mal pago, dando lugar a frecuentes fenómenos de corrupción.

Pero aún, si ello no ocurriera, la propia estructura carcelaria crea una barrera entre estos dos mundos: por un lado los guarda cárceles – obsesionados por la seguridad y la disciplina - cuya meta lejos de ser el futuro ciudadano es el presente recluso; por el otro, el de los internos - con todos los sub-grupos individualizados con precisión en la investigación de Neuman e Irurzum - que no pueden dejar de ver en los funcionarios un enemigo. Como ha dicho Elías Neuman, "las cárceles constituyen un pequeño mundo activo por dos grupos humanos que viven, se sienten, potencial o abiertamente, enemigos: presos y funcionarios y guardianes. En esa vida de tensiones, de coloquios lastimeros, de rigor, es muy difícil borrar las vallas de hierro que los separan y a la vez los unen, en un enjambre de resentimiento social, desesperación, cargas agresivas, complejos de inferioridad. Unos mandan. Otros obedecen. Pero éstos, en casi todas las prisiones del mundo, identifican al funcionario o celador con la sociedad, con el mundo exterior". Esta barrera se acentúa cuando el personal es reclutado en la propia policía que ha sido, en numerosos casos, la responsable de la pérdida de la libertad dando lugar así a una de las más absurdas paradojas del sistema penal: el segmento de mayor poder selectivo en el proceso de criminalización – el policial - luego de haber identificado, seleccionado y estigmatizado al desviado, tiene a su cargo la tarea de rehabilitación del infractor.

Sin embargo, no se aprecia una tendencia legislativa a la descarceración, sino por el contrario un aumento exponencial de la población reclusa.

Por supuesto que no puede negarse el aumento de la criminalidad, pero como ha dicho el Prof. Fragozo "se trata de un fenómeno social-político que no se resuelve con el derecho penal. Ante la crisis social que conduce a mayor delincuencia, la prisión continúa siendo considerada por los gobernantes como

su instrumental supremo de reacción. Es la solución más fácil, porque mediante ella sólo se va a aprehender a la parcela más desfavorecida de la sociedad".

Como dice Jeffery, más leyes, más penas, más cárceles... significa más presos, pero no necesariamente menos delitos. Los inconvenientes de una "sobreincriminación" explican las actuales tendencias descriminalizadoras".

Influye sobre estas políticas la actitud de la opinión pública ya que "desde la más remota antigüedad el sentimiento público sobre el delincuente es vindicativo. Una herencia psicológica inconsciente proyecta su mezcla de miedo y expiación contra quien ha violado las pautas de convivencia social. De ahí la creencia... de que el delincuente debe ser segregado, cualesquiera que sean los medios y métodos a emplearse sobre él. Se refuerza así la estigmatización social y la idea de que siempre se corre el riesgo de que vuelva al delito y, por supuesto, no es digno de confianza al egresar del penal. Da la impresión de que la culpa penal no se termina de pagar nunca" (Neuman e Irurzum, La Sociedad Carcelaria).

Este sentimiento de la opinión pública está habitualmente insuflado por los medios masivos de comunicación. A este respecto dice Zaffaroni que "la imagen pública del sistema penal que se proyecta en casi todos los países latinoamericanos a través de los medios masivos está totalmente distorsionada". De modo que "por regla general no se insiste en proyectar una imagen del sistema, sino una imagen de la criminalidad, en la cual se destaca constantemente homicidios, asaltos con homicidio, violaciones, etc. En general, se carece de estadísticas y las pocas con que se cuenta no se interpretan o se interpretan arbitrariamente".

Al contrario de una política descriminalizadora, se puede observar un empuje de las doctrinas de la Ley y el Orden, funcionales a las teorías económico-sociales dominantes en gran parte de los países de la región. Conforme a ello José Eduardo Faría, en su libro "Las Transformaciones del Derecho", establece que "en una sociedad en vías de globalización, la tendencia dominante es a reprivatizarse sustituyendo la tutela gubernamental por la libre negociación y la expansión de las relaciones contractuales, a flexibilizar las relaciones del trabajo y a disminuir, en consecuencia, la legislación laboral vigente y a retroceder en el área de los derechos sociales ya que los excluidos en el plano económico se vuelven sin derecho en el plano jurídico". Sin embargo, la legislación busca "ampliar el carácter represivo de las normas penales mientras las demás ramas del derecho positivo viven un período de desregulación, de deslegalización y desconstitucionalización. En el derecho penal se verifica la definición de nuevos tipos de delitos; la criminalización de varias actividades y comportamientos en inúmeros sectores de la vida social; la relativización de los principios de legalidad y de tipicidad, mediante la utilización de reglas con conceptos deliberadamente indeterminados, vagos y ambiguos, ampliando extraordinariamente la discrecionalidad de las autoridades policiales, permitiéndoles invadir esferas de responsabilidad del Poder Judicial; y, por fin, la reducción de determinadas cargas procesales, mediante, por ejemplo, la inversión de la carga de la prueba, pasándose a considerar culpable a quien no pruebe su inocencia. El objetivo de esta posición es volver las normas penales

más abarcativas y severas, para diseminar el miedo y el conformismo en su público predilecto, los excluidos".

Frente a esta crisis ideológica y fáctica de la prisión, sólo cabrían teóricamente tres posiciones. En primer lugar, asumir la posición abolicionista, defendida en su momento por ilustres pensadores, que resulta en la actualidad carente de significación al no haber propuesto soluciones alternativas razonables y que ha quedado como mero horizonte utópico.

En segundo término, aceptar con cinismo – como ocurre en autores norteamericanos - que ante el fracaso de las ideologías resocializadoras "lo correcto es que la prisión sea un mero local de depósito de mercadería humana fallada y lo mejor es que los administren empresas privadas, que son más eficientes que el Estado" (Zaffaroni).

Por último, asumir una posición militante de descriminalización, descarcerización – para lo cual se cuenta con toda la panoplia de medidas alternativas – y, considerando la prisión como la última ratio, integrar el sub-sistema penitenciario al sistema penal, haciendo efectivo en él los principios de legalidad y protección de los D.D. H.H., imponer su humanización, colocando en el centro del mismo el concepto de dignidad del recluso como sujeto de todos los derechos que la resolución judicial privativa de libertad no haya limitado y, por fin, democratizarlo, a través de la gestión de los propios reclusos en la organización de su sistema de vida y de la participación de la comunidad, para lo cual resulta imprescindible terminar con su hermetismo y opacidad.

En tal sentido, contamos con el ejemplo europeo. Las reglas penitenciarias europeas emanadas del Consejo de Europa después de instituir, en el art. 1º, a la dignidad del interno como elemento central sobre el que debe pivotar la privación de libertad y afirmar que ella debe producirse en condiciones materiales y morales que aseguren el respeto a la dignidad humana, dice textualmente:

- "a) asegurar las condiciones de vida con la dignidad humana y las normas aceptadas por la colectividad;
- b) reducir al mínimo los efectos perjudiciales de la detención y de las diferencias entre la vida del preso y la vida en libertad, con idea de que el interno no pierda el respeto a sí mismo o el sentido de su responsabilidad personal;
- c) mantener y reforzar las relaciones de los detenidos con los miembros de su familia y el mundo exterior en interés de sí mismo y de los demás;
- d) ofrecer al detenido la posibilidad de mejorar sus conocimientos y competencias y de incrementar las posibilidades de reinserción en la sociedad después de su liberación".

Siguiendo esta orientación podrían destacarse el Decreto-Ley portugués de 1º de agosto de 1979 que dice: "la ejecución debe orientarse de modo que respete la personalidad del recluso y los derechos o intereses jurídicos no afectados por la condena" y que "el recluso conserva la titularidad de los derechos fundamentales del hombre, salvo las limitaciones que resulten del sentido de la sentencia condenatoria, así como las impuestas en nombre del orden y de la seguridad del establecimiento. Debe tener derecho a un trabajo remunerado, a los beneficios de la seguridad social, así como en la medida de lo posible al acceso a la cultura y al desenvolvimiento integral de su personalidad"; el Código de Procedimiento penal francés; la ley italiana de julio de 1975 y la ley alemana de 16 de Marzo de 1976 que regulan de forma general los derechos y obligaciones de los internos; al derecho del sufragio se refieren, entre otros, el art.73 de la ley alemana de Ejecución de penas, varias leyes francesas, la Ley de 23 de Abril de 1976 italiana, y la Ley sueca de 1974.

Descripción de lo actuado

No resulta fácil realizar un informe que permita extraer conclusiones generales cuando la realidad de establecimientos penitenciarios es diferente en todos los países visitados y, aún dentro de cada Estado, co-existen situaciones marcadamente disímiles.

Intentaremos dar un panorama global, mediante un recorrido por los distintos ítems que son comunes a todo sistema carcelario.

1.- Saturación del sistema: Resulta evidente que el número de los reclusos en los países de la región – casi sin excepción - aumenta año a año en forma alarmante, sin que se aprecie una disminución de la criminalidad si no todo lo contrario.

El conocido concepto, de que mayor cantidad de reclusos no significa menor número de delitos, se cumple en plenitud en la región.

Esta situación, sin perjuicio de las consideraciones a que daría lugar con respecto a la eficacia de la prisión, provoca una saturación del sistema penal en su conjunto, lo que se aprecia en la enorme lentitud de los procesos y la general superpoblación de las cárceles. Según el informe proporcionado por los directores de las cárceles visitadas, entre el 50% y el 95% de los internos no han sido condenados, permaneciendo entre dos y diez años en espera de sentencia. Pero más ilustrativo aún, es que en más de un país se reconoce que existen decenas y hasta cientos de miles de órdenes de prisión que la policía no cumple voluntariamente por no existir ya lugar en donde recluir a los requeridos.

Por otra parte, esta situación ha llevado a varios estados a emprender la construcción masiva de nuevos establecimientos, con una inversión de grandes proporciones – que, en general, serían imprescindibles en otras áreas particularmente carenciadas - las que poco resultado tendrán en definitiva. Si se

agrega a ello, la escasez de recursos que habitualmente se destinan al sistema, este panorama debe obligar a una profunda reflexión.

2.- Normativa: Varios Estados han puesto en vigencia leyes (o decretos-ley), posiblemente inspirados en las recomendaciones de las Naciones Unidas. Otros, tienen simplemente reglamentos penitenciarios emanados de la propia Administración. Existen, por fin, países que carecen de toda norma, regulándose cada establecimiento con los criterios del director de turno. En algún caso, la normativa vigente es en extremo minuciosa – particularmente para reclusos incurso en determinados delitos considerados gravísimos (terrorismo, narcotráfico, etc.) - estableciendo con detalle todas y cada una de las circunstancias en que debe desarrollarse la vida cotidiana de los internos.

Como conclusión general, puede establecerse que, salvo contadas excepciones y los casos en que las leyes o reglamentos establecen particular severidad, existe una abismal diferencia entre el texto legal y la realidad carcelaria, lo que recuerda la conocida frase de que en la prisión, la verdadera utopía es que la ley se cumpla.

3.- Dependencia orgánica: En todos los países visitados, los establecimientos penitenciarios dependen del Poder Ejecutivo - nacional o federal - ya sea a través de los ministerios de justicia – realidad sin duda mayoritaria - o de los ministerios de gobernación (Interior). Son absolutamente excepcionales los casos de prisiones municipales reservadas para delitos de menor cuantía.

Hemos recogido la impresión de que, en general, la Dirección Penitenciaria disfruta de cierto grado de autonomía, particularmente cuando depende del Ministerio de Justicia.

4.- Personal Penitenciario: En este tema se aprecian marcadas diferencias. En algunos casos, se trata de funcionarios policiales con escasa o nula preparación para la tarea. En otros, es también personal policial que pertenece a un Cuerpo diferente de la policía ejecutiva y que, al menos teóricamente, ha recibido algún tipo de formación profesional. Cuando los establecimientos dependen de los Ministerios de Justicia los funcionarios no son policiales y han sido formados en Institutos de diversa jerarquía. En más de un país se advierte un esfuerzo por dotar a este personal de una preparación completa, ya sea a través de convenios con universidades o con la creación de Institutos de nivel terciarios. (Esta situación se encuentra en vías de transición en algunos de los países visitados). En alguna circunstancia, se ha apreciado que el nivel de conflictividad existente en algunas prisiones, ha provocado la sustitución de ese personal por la propia policía.

Es habitual que efectivos policiales, en general militarizados, cumplan las funciones de control perimetral y, muchas veces, de vigilancia interna, aunque – en teoría - no tengan relación con los reclusos.

Mención especial merece la dirección de los establecimientos, en manos de altos jerarcas policiales o de civiles con experiencia carcelaria o formación universitaria.

Llama la atención la alta rotatividad de estas direcciones, ya que con frecuencia se entrevistaron Directores que recién habían accedido al cargo o con muy pocos meses en su desempeño. (Es verosímil pensar que estos cambios hayan sido provocados, en algún caso por lo menos, por razones meramente políticas, lo que indicaría la falta de profesionalidad en la carrera penitenciaria).

En general, además de los guardiacárceles, las prisiones cuentan con personal médico, psicólogos, asistentes sociales (en algunos casos) y, con menor frecuencia, abogados. (Se han registrado prisiones en las que existen Oficinas Jurídicas de buen nivel).

5.- Sistemas de tratamiento: Principalmente, en los países que cuentan con legislación penitenciaria, se habla de un sistema progresivo de tratamiento, que comenzando con regímenes de alta seguridad, culmina con la reclusión en cárceles más o menos abiertas.

Sin embargo, en la enorme mayoría de los establecimientos visitados, este régimen resulta de imposible aplicación por la imposibilidad fáctica de diferenciar a los condenados de los procesados.

Este tema es, sin duda uno de los más graves registrados y que lleva de la mano al problema de los procesos penales. Casi sin excepción la mayoría absoluta de los reclusos están sometidos a prisión preventiva – es decir, que teóricamente, deberían disfrutar de la presunción de inocencia -, prisión preventiva que se prolonga durante años, creando una sensación de injusticia, inseguridad e intranquilidad. La mayoría de las quejas recibidas estuvieron referidas a esta situación.

Este problema, que en algunos países resulta realmente dramático, confirma la necesidad imperiosa de vincular los diferentes sub-sistemas del sistema penal.

En otros casos, -además de la situación a la que nos hemos referido - la clasificación se torna imposible por razones de espacio, sin perjuicio de las dudas que pueden merecer los criterios de clasificación, basados, en general, en la capacidad de adaptación al régimen penitenciario (ser un buen preso) y no en la recuperación para integrarse a la sociedad una vez excarcelados. La tendencia de los actuales sistemas carcelarios de la región están más concebidos como castigo que como medio de rehabilitación. Por supuesto, subyace, en casi todos los casos, el concepto de peligrosidad, con todos los riesgos que ello implica

Por lo menos en dos países se han implementado – o se está implementando paulatinamente - un régimen que merece particular atención. Se trata de la división de los reclusos en grupos pequeños – entre ochenta y cien en un caso y no más de treinta en otro - a cuyo cargo se encuentra un Director o "Monitor",

lo que permite un relacionamiento directo e individualizado con cada uno de los componentes del grupo. Su resultado tendería a convertir grandes prisiones – totalmente desaconsejable por las dificultades de administración y por la necesaria despersonalización que implican - en un conjunto de prisiones de tamaño reducido, funcionando en el mismo recinto. Si el personal a cargo de cada uno de esos grupos, - que en general están acompañados de Comisiones Técnicas con cometidos específicos - tienen suficiente nivel de capacitación, el procedimiento debe significar un sensible mejoramiento de las posibilidades de que tengan éxito los programas que pretendan la reinserción social de los internos.

6.- Plantas físicas: Los establecimientos carcelarios están habitualmente instalados en grandes edificios destinados a albergar poblaciones de más de 1000 reclusos, salvo aquellos concebidos como de alta seguridad que son de más pequeñas dimensiones, que en algunos ejemplos han logrado instaurar el sistema panóptico, sustituyendo la construcción estrellada por sofisticados medios electrónicos. Con algunas excepciones se trata de construcciones que datan de varias décadas y que, en ocasiones, no fueron construidos con ese destino.

En general, su nivel de conservación es apenas mediocre, presentando en algunos casos carencias esenciales, por ejemplo la falta de agua en algunos pisos o durante largas horas del día o la ausencia de electricidad en algunos sectores del establecimiento.

En muchas prisiones no existen celdas, sino pabellones constituidos por largos corredores, que los propios reclusos dividen para lograr un mínimo de intimidad, con cualquier material posible (sábanas, maderas y, en algunos casos bloques). En algún establecimiento, se ha comprobado que estos espacios se venden por parte de quienes los han construido a los nuevos ingresados.

Por lo general, la mayoría de las cárceles se encuentran situadas dentro de los centros urbanos o en sus cercanías. En las nuevas construcciones o los proyectos actuales, se hallan alejadas de las ciudades, con dificultades para su acceso.

7.- Superpoblación: Con raras excepciones, las prisiones de hombres se caracterizan por un alto nivel de hacinamiento, lo que provoca que se alberguen poblaciones 3 y 4 veces superiores a las proyectadas en el momento de su construcción. Celdas concebidas para contener 2 personas están ocupadas por hasta 4 y 5 que deben dormir en el suelo. Cuando los espacios de habitación son para 20 o 30 reclusos se comprobó que muchos de ellos duermen en hamacas colgadas o aun en el estrecho sanitario adjunto a ella.

Cabe recordar la sentencia del Tribunal Provincial de HAMM (Alemania) que, en 1967, declaró que el encarcelamiento de tres personas en la misma celda de dimensiones reducidas, destinada a un solo preso, con sanitario abierto, violaba

el art. 1^a de la Constitución que declara inviolable la dignidad de la persona humana.

En algunos casos extremos, se ha comprobado tal nivel de hacinamiento, que los reclusos deben permanecer sentados durante las 24 horas del día ya que no cabrían acostados (prisión para presuntos delincuentes investigados aun por la policía en los que todavía no ha intervenido el Juez, situación que, a pesar de las disposiciones legales, puede prolongarse hasta 7 o más días). En otros, esta situación se produce en locales sin ventilación en los que se hacían entre 40 y 50 internos y en la que resulta dificultoso hasta respirar. Cuando ello se produce con adolescentes de 14 y 15 años – lo que ocurre en algún país en que la imputabilidad comienza esta edad - el panorama se torna aún más indignante.

Por otra parte, la superpoblación provoca en muchos establecimientos que los locales destinados a talleres o aulas hayan sido ocupados como alojamiento de los internos, con la consiguiente disminución de las escasas posibilidades de trabajo y educación.

Debe tenerse en cuenta que, en varias prisiones, los reclusos deben pasar largas horas en estas celdas – es norma en algunos regímenes de alta seguridad que esta permanencia dure 23 ½ horas por día, a veces en la penumbra - que, por otra parte, aun cuando alojan decenas de personas tienen un solo sanitario, en general abierto.

En las cárceles de hombres, la mayoría de la población reclusa se encuentra detenida en primer lugar, por delitos contra la propiedad, realizados generalmente con violencia y, en segundo lugar, por estupefacientes en sus diversas modalidades, ambos con penas muy elevadas.

8.- Higiene: Las condiciones higiénicas son en general inadecuadas, llegando en algunos casos a lo caricaturesco. A pesar de que fueron visitas anunciadas se comprobaron celdas y espacios comunes particularmente sucios (sin perjuicio de algunos encalamientos y pintura todavía frescos), sanitarios en malas condiciones, ausencia de agua caliente en casi todos los establecimientos.

En algunos de ellos, los lugares destinados a la permanencia de los internos carecen de sanitario y sus habitantes deben solicitar a los guardias autorización para utilizar los escasos que la prisión posee, demanda que, fundamentalmente en la noche, no es siempre satisfecha.

En otros, los reclusos se ven obligados a orinar en recipientes colocados fuera de la celda, junto a la reja.

Se ha comprobado la existencia de celdas cuyos sanitarios carecen de agua, por lo que los presos deben evacuar sus excrementos sobre papeles que luego arrojan por las ventanas.

En un establecimiento, el único elemento que oficiaba de sanitario era el resumidero ubicado en la mitad de la galería a la que accedían las celdas.

9.- Trabajo: El trabajo –que debe ser considerado como un derecho y elemento esencial en cualquier hipótesis de rehabilitación- es habitualmente escaso y ocupa un muy bajo porcentaje de la población. Existen, en general, pocos talleres y la ocupación principal es la de colaboración con la Administración Penitenciaria en tareas de limpieza, elaboración y distribución de alimentos, etc. Es frecuente que los reclusos desarrollen tareas artesanales en su propia celda.

En varios establecimientos, se comprobó que fuentes de trabajo, de cierta importancia, son propiedad de reclusos con elevado nivel económico, que contratan a compañeros de prisión como asalariados y tienen montadas redes de suministro de materias primas y de comercialización de productos terminados. Existen almacenes, restaurantes, provisiones y fábricas (aproximadamente con 50 reclusos trabajando). En algunos casos estas fábricas utilizan maquinaria y energía eléctrica propiedad del establecimiento.

Las condiciones exigidas por la Administración para el otorgamiento de estos privilegios no ha quedado clara, aunque resulta razonable pensar que constituyen un premio por buena conducta o que el nivel económico de esos "concesionarios" ha interesado particularmente a los directores del establecimiento.

En otras prisiones, el escaso trabajo está proporcionado por convenios con empresas externas.

10.- Cárceles de mujeres: Los Establecimientos destinados a mujeres presentan características muy diferentes. La población reclusa femenina es notoriamente inferior a la masculina (entre 2 y 4%), lo que determina que los edificios sean más pequeños y que no exista prácticamente hacinamiento.

La higiene y el orden son notoriamente superiores y el trabajo más abundante.

La mayoría de las reclusas están detenidas por delitos vinculados al narcotráfico registrándose un alto número de extranjeras.

El problema fundamental de estas prisiones lo constituye la presencia de niños, hijos de las reclusas, que conviven con ellas hasta muy diferentes edades. En algunas, se separan los niños de sus madres terminado el período de lactancia, procurando ubicarlos con familiares o en establecimientos públicos; en otras, el límite son los 3 años y se han visto prisiones con niños de hasta 11 años. En estos casos, se registran también diferencias en cuanto a la escolaridad, ya que existen ejemplos de niños que no asisten a la escuela. En alguna situación extrema, se ha comprobado que los niños nunca han consumido leche, pasando de la lactancia a compartir el "rancho" destinado a sus madres. En escasos Establecimientos, existen buenas guarderías anexas a las prisiones, en las que

las madres pasan gran parte de su tiempo con sus hijos, quienes quedan, cuando no están con ellas, a cargo de personal especializado.

Es poco habitual que las reclusas tengan derecho a visitas íntimas, lo que ocurre – salvo contadas excepciones - sólo cuando su marido o concubino está también recluido, en cuyo caso, el encuentro se realiza en la prisión para varones. Esta situación propicia lesbianismo, como un fenómeno social dentro del sistema penitenciario.

11.- Atención médica: En éste, como en tantos planos existen diferencias abismales entre las prisiones visitadas.

En algunas de ellas, - sin duda son la excepción - existen hospitales dentro del propio Establecimiento, que responden a los estándares del desarrollo médico que se practica con relación al resto de la población, en los que se cumplen prácticamente todas las etapas de un tratamiento médico completo, en los que se realiza hasta cirugía mayor, todo ello con un elevado nivel técnico y asistencial.

- En otros, en una gradación difícil de precisar existen clínicas médicas - algunas particularmente primitivas y carentes de materiales esenciales, particularmente en cuanto a los medicamentos y atención odontológica - en las que se practican primeros auxilios, consultas físicas y síquicas y, en algunos casos, cirugía menor. Cuando la situación requiere tratamiento más sofisticado se recurre a los hospitales generales. Esto crea, en algunas ocasiones graves conflictos entre las Administraciones Penitenciarias y los Ministerios de Salud Pública, ya que a éstos les crea problemas de seguridad que han determinado – existen ejemplos concretos - su negativa a aceptar reclusos en su dependencia, creándose, en consecuencia, verdaderas omisiones de asistencia.-

Los enfermos mentales constituyen un problema en sí. En algunos países se han creado hospitales especiales para los reclusos que presentan esta patología; en otros, se derivan a los hospitales psiquiátricos generales (con la consiguiente problemática ya descrita) y como en algún caso, existen pabellones especiales dentro de la propia prisión.

Los enfermos de SIDA plantean también problemas específicos. Hay administraciones que los segregan totalmente del resto de la población aunque afirman que se les proporciona el mismo tratamiento que a quienes están en libertad, lo que resulta particularmente costoso (se afirma que entre 10 y 12.000 dólares por año y por cada enfermo). Otras administraciones entienden que la segregación es discriminatoria y mantienen a estos enfermos en las mismas condiciones que al resto de los reclusos. Caben severas dudas de que esta patología sea tratada, en general como corresponde.

Habitualmente se tiende a excarcelar a los enfermos terminales, ya sea de ésta u otra enfermedad.

12.- Educación: Se han comprobado situaciones altamente diferenciadas. Desde prisiones que sólo disponen de la posibilidad de alfabetizar –en una población con altos índices de analfabetismo- hasta las que proporcionan la oportunidad de cumplir todos los ciclos de enseñanza –aún de nivel terciario con educación a distancia- con particular preocupación por algunas técnicas específicas, especialmente en materia de computación.

Es habitual que, además del personal externo, existan entre los reclusos, educadores en diversos oficios y profesionales que ejercen como maestros. En algunos países, la educación es la herramienta fundamental en el proceso de resocialización del interno.

13.- Alimentación: Como en otros aspectos, la situación no es la misma en todas las prisiones. En algunas, se observa particular preocupación a este respecto con personal especializado y, hasta dietas que llegan nominadas al recluso que las requiere. En el otro extremo se comprueban carencias importantes con alimentación escasa y de baja calidad.

Es habitual que los reclusos que reciben "paquetes" de sus familiares cocinen en sus propias celdas o en las galerías, constituyéndose grupos ("ranchadas") que lo hacen en común.

Tuvimos alguna experiencia, observamos a detenidos que no han sido todavía objeto de intervención judicial, los cuales no reciben de la policía alimentación alguna, dependiendo su subsistencia de lo que puedan proporcionarles sus familiares, los que, en casi todos los casos, provienen de los estratos más carenciados de la sociedad.

Existen, por lo menos, dos sistemas para la alimentación: el más frecuente, es que la administración adquiera la materia prima y su elaboración se realice en cocinas – con muy diverso grado de desarrollo e higiene - en las que colaboran algunos reclusos; en otros países se ha optado por la tercerización de la alimentación.

(No puede desconocerse que, tal como se ha expresado, en algunas prisiones co-existen restaurantes propiedad de algún recluso, en los que se alimentan los internos de buen nivel económico).

Otra circunstancia destacable es la forma y el lugar en que los presos ingieren sus alimentos. Mientras que algunas prisiones cuentan con comedores claramente organizados, en varias de ellas el "rancho" se distribuye directamente desde las ollas, formándose largas filas, en las que cada recluso recibe su porción en escudillas, habitualmente de plástico, la que debe consumir en su propia celda o, a veces, en patios o galerías.-

14.- Esparcimiento: No existen normas generales al respecto. Lo habitual, es que los reclusos cuenten con horas de patio – generalmente espacios cerrados con piso de hormigón, aunque existen varias prisiones en las que puede hablarse

de jardines - en donde desarrollan alguna actividad física, frecuentemente el juego de basket-ball.

La televisión constituye un elemento usual, ubicada en lugares comunes, aunque en muchos establecimientos un gran número de reclusos cuentan en su celda con televisores, lo que, por supuesto, es la norma en varias prisiones, para los reclusos de alto nivel económico.

Es evidente, que los internos busquen diversas formas de utilizar su ocio, recurriendo a diversos juegos (cartas, dados, damas y, con menor frecuencia, ajedrez) o al desarrollo de algunas aficiones como el tallado o la pintura.

Algunas administraciones han implementado esparcimientos colectivos de carácter cultural como, por ejemplo, el teatro.

15.- Visitas Comunes: En este aspecto, se registran diferencias en cuanto a la frecuencia, del lugar en que se desarrollan y quienes pueden concurrir a las mismas, dependiendo muchas veces del nivel de severidad en que se encuentra el recluso en el llamado sistema progresivo.

Hay prisiones, en que los internos pueden ser visitados hasta tres veces por semana mientras que en otras –en régimen de alta seguridad- éstas se espacian hasta por 45 días.

Es habitual que las visitas se restrinjan a los familiares más directos, aunque en muchas de ellas se amplía a los amigos que el preso seleccione.

En algunas cárceles se aprecian espacios comunes para el desarrollo de las entrevistas y hasta jardines que se utilizan habitualmente cuando el visitante es acompañado por los hijos del interno. En situaciones de particular hacinamiento, las visitas deben realizarse, por muy breve término, y, a veces, en la propia puerta de la celda.

En prisiones de alta seguridad o en regímenes de la misma índole, se impide todo contacto físico entre el recluso y su visita, a través de un doble enrejillado

Se han recibido quejas respecto al tratamiento que reciben las vistas - particularmente femeninas - durante el registro previo a su ingreso.

En algunos establecimientos, las familias pueden pasar el día, compartiendo el almuerzo en espacios abiertos y, en ocasiones especiales, se organizan bailes.

16.- Visitas íntimas: En las cárceles de hombres es muy difícil encontrar prisiones en que no estén habilitadas, aunque, en general, están concebidas como un premio o privilegio y no como un derecho.

Los lugares en que se realizan presentan notables diferencias. En algunas de ellas se han construido habitaciones con baño incorporado con un elevado nivel

de decoro y comodidad. En otras, se practican en la propia celda, las que como habitualmente están ocupadas por varios reclusos, éstos deben turnarse para su utilización privada. Se han comprobado ejemplos en que los propios reclusos construyen en los patios, con sábanas, pequeños habitáculos – uno junto a otro - para recibir a su pareja. Se manifiesta que para mantener cierto grado de intimidad se utiliza, en estos casos, encender una radio con el mayor volumen posible.

La frecuencia de estas visitas es también muy dispar y sus regímenes son similares a los de las visitas comunes.

17.- Régimen disciplinario: Este tema puede considerarse desde dos puntos de vista. En primer término, como la mayor o menor reglamentación de la vida cotidiana de los reclusos y de su forma de relacionamiento con las autoridades penitenciarias. En segundo lugar, como el sistema de premios y castigos que se distribuyen de conformidad con la adaptación del interno a la vida carcelaria.

En el primer sentido, se aprecian notorias diferencias. Hay prisiones, generalmente bien organizadas, en donde reina un régimen disciplinario prácticamente castrense. Como ejemplo, basta decir que el mero anuncio de la presencia de las autoridades provoca que al asomarse a la celda, todos sus ocupantes estén de pie junto a sus lechos. En otras, por el contrario, los internos permanecen indiferentes ante la presencia de la autoridad, continuando en la actividad y posición en que estuvieren. En algún caso extremo se ha apreciado que el paso del Director acompañando la Delegación no impide que un grupo de presos prosiga jugando a los dados con el dinero de sus apuestas a la vista.

En el segundo sentido, es claro que en los países en que no existe tan siquiera un reglamento penitenciario, los premios y, fundamentalmente los castigos, quedan al arbitrio y discrecionalidad de la dirección. Cuando estas normas existen – dada la opacidad de los sistemas penitenciarios - es difícil determinar si se cumple o no con las disposiciones establecidas. Es posible inferir que un quantum de discrecionalidad – y aun de arbitrariedad- esté siempre presente en un medio en que los controles son pocos o inexistentes y que los destinatarios no se consideran a sí mismos como sujetos de derecho.

Es en este aspecto en el que los autores insisten ante la necesidad de introducir la ley en materia disciplinaria, estableciendo una definición taxativa de las faltas, reglas de procedimiento que aseguren la defensa y un sistema de recursos.

Los castigos habituales están constituidos por la reclusión en celdas de aislamiento – muchas veces particularmente inhumanas - por períodos de distinta duración, la suspensión de visitas tanto comunes como íntimas o el retroceso en la etapa en que estuviera el infractor en el sistema progresivo.

(Hace más de veinte años, tribunales norteamericanos calificaron como trato cruel e inhumano el aislamiento por más de quince días).

Se recibieron, en varias prisiones, denuncias de mal trato físico – tanto en la etapa investigativa como en la reclusión -, exhibiendo algunos internos cicatrices en la espalda atribuidas a heridas recibidas por los guardacárceles, las que, por su dimensión y orientación harían verosímil esta versión.

18.- Minorías étnicas: El problema que plantean los internos que representan estas minorías étnicas merece particular atención, especialmente cuando han conservado sus pautas de conducta tradicionales y no hablan el idioma con que son juzgados. Se ha comprobado que en varios países de la región existe un porcentaje de la población reclusa compuesta por indígenas, varios de los cuales no hablan ni entienden el español o el portugués. Muchos de ellos no saben siquiera porqué han sido condenados y en algunos casos se les ha llegado a aplicar la pena capital. Si bien algunos Estados han implementado – o están en vías de hacerlo - la presencia de intérpretes en los juicios penales, en las prisiones habitualmente no existen, por lo que la relación de estos reclusos con la Administración se hace prácticamente imposible.

Por otra parte, en algunas prisiones se encuentran segregados – se ignora si por propia voluntad o por disposición administrativa - viviendo en construcciones muy precarias y con pésimas condiciones de higiene. En alguna de ellas, con agua que debía ser transportada desde otros lugares del Establecimiento y con un hoyo en la tierra, al aire libre, como sanitario.

19.- Extranjeros: Se ha comprobado la existencia de un elevado número de extranjeros en casi todas las prisiones visitadas. Su situación es particularmente penosa ya que, además de la ausencia de lazos familiares y sociales – con todo lo que ello significa de falta de suministros muchas veces esenciales - están habitualmente excluidos de los beneficios que permiten a los nacionales una liberación anticipada y aun de aquellos que significan salidas transitorias.

Hemos tenido conocimiento de casos en los que por la falta de medios económicos o escasa colaboración de sus gobiernos, no pueden recuperar la libertad otorgada. Aquellos que la consiguen en forma condicional - sujetos a vigilancia - , no logran reinsertarse en la sociedad por ser extranjeros y estigmatizados, lo que alienta la reincidencia por razones de mera subsistencia.

Esto se ve agravado, particularmente en los presos latinoamericanos, por la indiferencia - que con honrosas excepciones - son considerados por sus Cónsules que, excepcionalmente los visitan.

20.- Derecho de Defensa: En razón de que la mayoría de la población reclusa pertenece a los sectores más carenciados de la sociedad, es obligación de los Gobiernos proporcionar a los imputados defensa gratuita. Si bien, en teoría, esto es así, se ha podido apreciar que, en varios países los defensores gratuitos existen sólo en la Capital o en ciudades importantes, existiendo, por tanto, un alto porcentaje de prevenidos que no tienen acceso a ellos. Aún, en los casos en que éstos existen, son escasos y, en consecuencia, su tarea se ve imposibilitada

por el alto número de casos a su cargo. (Por ejemplo, en alguna prisión, un defensor tenía a su cargo trescientos reclusos).

En general, se respeta la privacidad de la comunicación del Abogado con su cliente, existiendo espacios reservados para ella.-

En algunos países existió o existe la llamada justicia sin rostro y los testigos secretos, lo que resulta un impedimento esencial para un correcto desempeño de la defensa. El resultado negativo de esta experiencia ha provocado un deterioro en la administración de justicia y una pérdida elemental de los derechos del imputado, determinándose su eliminación.

21.- Privilegios: En algunas prisiones, es notorio que el nivel económico de algunos internos determina que mantengan en prisión un status de privilegio. Ya se ha expresado, la existencia de negocios (almacenes, restaurantes, etc.) y hasta de verdaderas fábricas, propiedad de reclusos adinerados.

Pero, en otras, existen "celdas especiales" que cuentan con todos los elementos de confort, incluidos equipos de aire acondicionado, las que son adjudicadas a quienes han podido pagar para obtenerlas. Esta situación fue denunciada por los reclusos y, en alguna oportunidad, reconocida por la propia dirección que, por supuesto, atribuyó su origen a su antecesor.

22.- Corrupción y violencia interna: El ambiente carcelario - por su opacidad, hermetismo, obligada convivencia entre funcionarios mal retribuidos, reclusos económicamente poderosos y la habitual ausencia de controles externos, constituye un ambiente especialmente propicio para distintas formas de corrupción. Se ha comprobado que, en varias prisiones, es habitual el ingreso de alcohol y drogas, lo que resultaría imposible sin la complicidad de los funcionarios (esta circunstancia ha sido reconocida por más de un director).

En algún caso, se denuncia el ingreso al establecimiento de armas, aún de fuego, estableciéndose la tarifa para que ello ocurra que representa varios años de remuneración de un guarda cárceles. Si bien es común que los reclusos fabriquen "puntas" y "cortes" – los que son habitualmente exhibidos por las direcciones, aduciendo siempre que se obtuvieron en la última requisa, para justificar las medidas a que obliga la peligrosidad de la población recluida - la presencia de armas de fuego significa un cambio cualitativo, que provoca un clima de violencia interna que, en una ocasión, determinó que la visita fuera realizada en compañía de personal provisto de armas largas.

En algunos establecimientos, la nueva dirección señaló que se estaba sustituyendo el antiguo personal, proclive a la corrupción, por nuevos funcionarios especialmente seleccionados y preparados.

23.- Co-Gestión: Sin duda, una de las experiencias más importantes registradas es la relativa a la participación de los propios reclusos en la administración de los Establecimientos. Ella se da de diversas formas pero, en general, los reclusos

eligen en cada pabellón – en forma democrática - una comisión, entre cuyos miembros se distribuyen áreas de competencia (alimentación, higiene, disciplina, etc.). Uno de sus miembros oficia de coordinador, conformando con los coordinadores de los demás pabellones una comisión general que denominan Mesa de Trabajo, que se relaciona fluidamente con las autoridades para canalizar los problemas y buscarle soluciones.

En algún caso, podrían caber dudas de que no fueran efectivamente electos sino designados por la Administración como forma de beneficiar a los "buenos presos". Pero ésta sería la excepción. Habitualmente, es notorio el orgullo y la dignidad con que estas comisiones desempeñan sus tareas, mereciendo el respeto del resto de la población. Hemos sido informados actualmente, que en uno de los países visitados donde se realiza esta experiencia, se han trasladado internos a otras cárceles del país para que informen sobre esta nueva forma de comunicación entre reclusos y administración penitenciaria.

En una prisión, los delegados portaban largos bastones, lo que estaría indicando su función de colaboración con los funcionarios en el mantenimiento del orden.

Los Establecimientos en que se ha implementado este régimen presentan características de convivencia excepcionalmente pacífica a pesar de que, en alguno de ellos, la población es dos y hasta tres veces superior a la real capacidad locativa de la prisión.

Es evidente, que estos procedimientos son el primer paso de un sistema más democrático y participativo, permitiendo que el recluso se convierta en persona y se prepare para su futura vida en sociedad.

24.- Derechos Políticos: En muchos países, a los internos les son conculcados sus derechos políticos, especialmente su derecho al voto, hay casos en que esta situación ocurre por meras razones de hecho, - por ejemplo no colocan mesas electorales en las prisiones-; otros son por mandato constitucional o legal, una vez sentenciados.

Esto genera la apatía de los políticos hacia la situación carcelaria, ya que no les produce dividendos electorales

25.- Libertad Religiosa: En todas las prisiones existe libertad de culto, tanto de la religión católica –dominante en casi todos los países de la región- como de otras orientaciones evangélicas, ingresando normalmente sacerdotes y pastores a cumplir sus oficios.- En algunas instituciones los sacerdotes católicos forman parte del personal permanente e intervienen en las comisiones asesoras de disciplina.

En general, las autoridades miran con buenos ojos la práctica religiosa la que resulta funcional para el mantenimiento del orden.

Llama la atención la diferencia experimentada en un número importante de establecimientos entre las opciones religiosas de los reclusos con la del resto de la población. Es notoria la influencia de los cultos evangélicos, cuyos representantes dedican particular esfuerzo a la catequización de los reclusos.

En algunas cárceles, los internos están separados de acuerdo a su religión, existiendo pabellones católicos y pabellones evangelistas.

26.- Comunicación con el exterior: Como ya se ha dicho, la población reclusa accede comúnmente a los medios masivos, tanto televisión como radio y, en algunos casos, reciben la prensa diaria.

En general es posible que la correspondencia no sea censurada. En muchos establecimientos, existen teléfonos de libre disponibilidad (habitualmente uno por piso) a los que acceden, sin control, mediante el uso de tarjetas magnéticas o monedas.

27.- Beneficios: Prácticamente todos los países de la región han implementado el instituto de la libertad condicional, dependiendo su concesión de haber cumplido determinado porcentaje de la pena (de acuerdo a las legislaciones un tercio, la mitad, dos tercios) y el informe de conducta carcelaria y, habitualmente, de peligrosidad a cargo de Institutos generalmente dependientes de las máximas autoridades penitenciarias.

La libertad condicional – otorgada en casi todas las legislaciones por el Juez de la causa - es negada en algún país a determinada categoría de presos, que deben por disposición legal, cumplir íntegramente la condena.

Por consiguiente, se deja a la Administración decidir el establecimiento de unas relaciones no jurídicas con la población penitenciaria, una especie de relaciones internas o domésticas, que le permite regular todo lo concerniente a la ejecución de la pena privativa de libertad en un campo completamente ajeno al control del derecho.

Se ha comprobado que éste, como otros beneficios, se otorgan en algunos países con dificultad a los extranjeros y en otros no se otorgan.

Es práctica frecuente, el permiso de salida en casos excepcionales (por ejemplo muerte de un familiar) y la instrumentación de salidas transitorias de fines de semana o de más larga duración o las salidas diurnas para desempeñar tareas remuneradas fuera del establecimiento.

En algunos regímenes, se otorga la excarcelación al llegar el recluso a determinada edad, así como también, a los enfermos terminales.

En numerosos países existe el beneficio de remisión de la pena, consistente en disminuir un día de condena por cada dos o tres días de trabajo y en algunos

Estados, este instituto está reglamentado, por lo que otorga el mayor respaldo, dado el estímulo que significa para la labor y la educación.

Monitoreo electrónico: Determina la presencia o ausencia del sujeto vigilado por la señal que emite un transmisor. Se observó en un establecimiento penitenciario la experiencia de colocar pulseras electrónicas como medida alternativa de prisión. Este tema por su complejidad ha planteado numerosos problemas jurídicos, sociales, psicológicos y éticos, lo que lo hace merecedor de un amplio debate.

28.- Apoyo al excarcelado: Existen países donde Institutos estatales o para-estatales (en este último caso, con mayor o menor involucramiento de la comunidad) ofrecen algún tipo de colaboración al excarcelado sin medios económicos (albergue transitorio – hasta 8 meses en algún caso - y ayuda para su reinserción en el mercado de trabajo). En algunos ejemplos estos mismos Institutos prestan cierto apoyo a los familiares del recluso, mientras éste cumple su condena.

Es excepcional que existan programas destinados a las familias de los internos, ya sea de educación, organización o asistencia.

RECOMENDACIONES

I.- Para resolver el problema del hacinamiento en las cárceles, proponemos llevar a cabo las siguientes medidas, a corto plazo:

1.- Definición clara y precisa del objeto de la pena privativa de libertad.

2.- Despenalizar conductas que no signifiquen un grave daño a la sociedad ni a la víctima.

3.- Reemplazar en ciertos casos, la privación de la libertad por medidas alternativas, tales como: a) sanciones verbales; b) libertad condicional; c) pérdida de derechos e inhabilitaciones; d) multas; e) incautación; f) indemnización a la víctima; g) suspensión de la sentencia o condena diferida; h) régimen de prueba y vigilancia judicial; i) prestación de servicio a la comunidad; j) presentaciones periódicas; k) arresto domiciliario; l) cualquier otro régimen que no entrañe internamiento. De esta forma se adoptan las recomendaciones contenidas en las Reglas mínimas de las Naciones Unidas (Reglas de Tokio) , aprobadas por la ONU el 14 de diciembre de 1990.

II.- Eliminar la pena de muerte y la cadena perpetua.

III.- Que los establecimientos carcelarios dependan de los respectivos Ministerios de Justicia, a través de institutos penitenciarios. En los países cuya

estructura no prevé un Ministerio de Justicia, proponemos que dichos establecimientos estén sujetos a institutos autónomos especializados, independientes de la policía.

IV.- Que el personal penitenciario tenga un mínimo de formación académica, en institutos adecuados o por convenios con Universidades, siendo más exigentes en la preparación del personal directivo.

V.- Responsabilidad penal no antes de los 18 años. Proporcionar un tratamiento diferenciado a los jóvenes menores de 21 años que ingresen a prisión, de manera que se limite la posible influencia negativa de otros reclusos sobre ellos y que la sanción se cumpla en establecimientos diferentes o en secciones separadas del resto de los internos en una prisión.

VI.- Juzgamiento en tiempo razonable con obligatorio cumplimiento de los términos.

VII.- A excepción de los casos donde se cuenta con pruebas suficientes y serias, no privar al acusado de su libertad en la fase investigativa.

VIII.- Instaurar un régimen progresivo del cumplimiento de la pena.

IX.- Legislar sobre el sistema penitenciario, haciéndolo compatible con los demás segmentos del sistema penal.

X.- Adecuar las cárceles existentes y construir las nuevas, así como el adiestramiento del personal (punto IV) , a un modelo que garantice el cumplimiento de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, aprobadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Ginebra 1955) , concordante con la Declaración de principios básicos para el tratamiento de los reclusos, aprobada por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, que se refieren a la aplicación de manera imparcial a un trato digno, la no discriminación, libertad religiosa, gozo de los demás derechos humanos, desarrollo de su personalidad, eliminación del aislamiento como castigo, facilidades laborales remuneradas, acceso a los servicios de salud y educación, condiciones favorables para su reincorporación a la sociedad, lugares de esparcimiento, factibilidad de distribución por edades y grados de peligrosidad, entre otros.

XI.- Propugnar porque todo procesado tenga una adecuada defensa. Limitar el número de procesos a cargo de los defensores de oficio.

XII.- Eliminación de todo privilegio por razones de raza, credo religioso, status político, poder económico, etc.

XIII.- Adoptar modelos que en otros establecimientos carcelarios hayan dado resultados positivos, para disminuir o eliminar los índices de violencia interna,

corrupción, formación de bandas, fugas, introducción de armas, licores y estupefacientes, entre otras. Para ello establecer intercambio de información y experiencia carcelaria, dentro y fuera del país..

XIV.- Democratizar el régimen penitenciario, asegurando, en primer lugar, la vigencia de todos los derechos que la sentencia no haya limitado y, en segundo lugar, habilitando la activa participación de los reclusos en la gestión penitenciaria, con lo que se lograría devolverles su calidad de personas, sujetos de derecho.

XV.- Fomentar la participación de la comunidad en las diferentes etapas de rehabilitación del recluso.

XVI.- Otorgar a los reclusos y a sus familiares el derecho de amparo, ante medidas discriminatorias o trato inhumano o degradante.

XVII.- Establecer, con absoluta claridad, los beneficios que se pueden otorgar a los reclusos, tales como: libertad condicional, salidas transitorias, remisión de la pena por trabajo o estudio, etc., impidiendo que queden al arbitrio de las autoridades carcelarias.

XVIII.- Atención a los familiares del recluso, propendiendo a su organización y participación en los programas de reinserción social.

XIX.- Crear órganos de control externo (jueces o fiscales de vigilancia y/o ejecución de la pena) y, en lo posible, la figura del Ombudsman Carcelario.

XX.- Revalorizar el rol de la víctima, habilitando su participación en el proceso penal e impulsando programas de reparación del daño sufrido.

XXI.- Hacer posible, en el caso de los extranjeros, que la pena y los períodos de libertad vigilada se cumplan y desarrollen en su país y, mientras ello no ocurra, velar porque las misiones diplomáticas de su nacionalidad los visiten y les presten atención y ayuda.

XXII.- Prohibir la publicidad de los antecedentes penales, evitando la consiguiente estigmatización.

XXIII.- Propender a que los Estados establezcan programas destinados a colaborar en la reinserción laboral de los excarcelados.

XXIV.- Facilitar a los reclusos el ejercicio del derecho a elegir a las autoridades de su país, aún en los casos de los internos con sentencia en firme.

El Parlamento Latinoamericano, a través de esta comisión, le hará seguimiento a las políticas carcelarias de América Latina, colaborando con las Naciones Unidas en el ámbito de la región, para que se adopten, de manera vinculante, sus recomendaciones al respecto.



V. Ficha Técnica de la República de Panamá

Brinda información general, incluidos aspectos políticos y económicos del país sede de la reunión.





REPÚBLICA DE PANAMÁ FICHA TÉCNICA

Nombre oficial: República de Panamá.

Capital: Ciudad de Panamá.

Día Nacional: 3 de noviembre (1903), Día de la Independencia (Día de la Separación),

Población: 3,800,644 habitantes (julio 2018, FMI).

Indicadores Sociales (2018):

- **Esperanza de vida:** 78.9 años.
- **Tasa de natalidad:** 17.6 nacimientos/1.000 habitantes.
- **Tasa de mortalidad:** 5 muertes/1.000 habitantes.

Superficie Total: 75,420 km².

Límites territoriales: El país está situado al sureste del Istmo centroamericano y a siete grados al norte del Ecuador. Limita al norte con el Océano Atlántico (mar Caribe), al sur con el Océano Pacífico, al este con Colombia y al oeste con Costa Rica.

División administrativa: Panamá se divide en 10 Provincias y 5 Comarcas.

- **Provincias:** Panamá, Panamá Oeste, Colón, Bocas del Toro, Chiriquí, Darién, Veraguas, Los Santos, Coclé, y Herrera.
- **Comarcas indígenas:** Kuna Yala, Emberá-Wounaan, Ngöbe-Buglé, Kuna de Wargandí, y Kuna de Madungandí.

Idioma: Español (oficial), lenguas indígenas (incluyendo Ngabere o Guaymi, Buglere, Kuna, Embera, Wounnan, Nasco o Teribe y Bri Bri), inglés creole panameño (similar al criollo inglés de Jamaica; una mezcla de inglés y español con elementos de Ngabere, también conocidos como Guari Guari, y Colón criollo), inglés, chino (yue y Hakkan), árabe, francés criollo, otros (yiddish, hebreo, coreano y japonés).

Religión: Católica romana (85%), protestante (15%).

Moneda: La moneda oficial es el balboa, aunque circula a la par del dólar estadounidense.

Fuente: CIA Factbook; Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Fondo Monetario Internacional.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA POLÍTICO

Forma de Estado: Panamá posee un Gobierno democrático presidencialista, con una República Centralizada. El Poder Público emana del pueblo y se ejerce por medio de tres Órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Poder Ejecutivo:¹⁰² Formado por el Presidente y el Vicepresidente, elegidos por sufragio universal directo, por un período de cinco años, y 12 ministros. El actual Presidente es Juan Carlos Varela Rodríguez (2014-2019) y la Vicepresidenta de la República y Ministra de Relaciones Exteriores es Isabel de Saint Malo de Alvarado.

Poder Legislativo:¹⁰³ Está constituido por la Asamblea Nacional de Panamá y tiene como actividad principal la expedición de leyes. La Asamblea Nacional está conformada por 71 Diputados, escogidos mediante postulación partidista y votación popular directa para ocupar el cargo por un período de 5 años. La actual Presidenta de la Asamblea Nacional de Panamá es la Diputada Yaníbel Abrego Smith, por el periodo 2017-2018.

De acuerdo con la Unión Interparlamentaria, en la Asamblea Nacional hay 13 Diputadas (18.3%), ubicándose en el lugar 113° a nivel mundial por el número de escaños ocupados por mujeres en el Parlamento.¹⁰⁴

Composición actual de la Asamblea Nacional de Panamá	
Partido Político	Integrantes
Partido Revolucionario Democrático	26
Partido Panameñista	16
Partido Cambio Democrático	25
Partido MOLIRENA	2
Partido Popular	1
Independientes	1
Total	71
Mujeres	13 (18.3%)
Hombres	58 (81.7%)
Total	71 (100%)

Fuente: Elaboración propia con información de la Asamblea Nacional de Panamá. *Diputados*. Consultada el 8 de marzo de 2019, en la URL: <http://www.asamblea.gob.pa/diputados/>

Poder Judicial:¹⁰⁵ El Órgano Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia (nueve magistrados aprobados por la Asamblea Legislativa por un periodo de 10 años), los Tribunales y los Juzgados que la Ley establezca, según la Constitución Política de la República de Panamá (Título VII, Capítulo 1).

¹⁰² Presidencia de Panamá. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <http://www.presidencia.gob.pa/>

¹⁰³ Asamblea Nacional de Panamá. Consultado en la URL: <http://www.asamblea.gob.pa/>

¹⁰⁴ Unión Interparlamentaria. *Women in National Parliaments*. Actualizado al 1 de enero de 2019. Consultado el 8 de marzo de 2019, en la URL: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

¹⁰⁵ Suprema Corte de Justicia. Consultado en la URL: <http://www.organojudicial.gob.pa/>

CONTEXTO POLÍTICO

La Constitución Política de la República de Panamá fue promulgada en 1972 y enmendada en 1983 y 1994. Establece como forma de Estado la República Presidencialista con un sistema democrático de Gobierno basado en tres poderes separados: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

A partir de la intervención estadounidense de 1989 desapareció el régimen militar de Omar Torrijos y continuado por Manuel Noriega. Tradicionalmente, en el poder había dos grandes partidos: el Partido Revolucionario Democrático (PRD, de centro-izquierda) fundado por Omar Torrijos y el Partido Panameñista (de centro-derecha), antiguo Arnulfista, fundado por Arnulfo Arias. La alternancia entre esos dos partidos se interrumpió en 2009 con el triunfo del partido Cambio Democrático liderado por Ricardo Martinelli.

En las elecciones presidenciales celebradas el 4 de mayo de 2014, Juan Carlos Varela, líder del Partido Panameñista, resultó ganador con el 39% de la votación y asumió su mandato como Presidente de la República de Panamá el 1 de julio de 2014. Entre las primeras iniciativas del Gobierno del Presidente Varela destacan las dirigidas al agua y el saneamiento, la ampliación de subsidios a los sectores más desfavorecidos de la población, la construcción de viviendas de interés social y la rehabilitación de la ciudad de Colón. En lo económico, sus políticas han ido encaminadas a la reducción del déficit público, el control de precios de los artículos que conforman la canasta básica, y los programas de inversión en infraestructuras.

Actualmente, Panamá es uno de los países con mayor desarrollo de Centroamérica y con mayor crecimiento económico y turístico constante de toda América. Tiene a cargo la administración del Canal de Panamá, cuya ampliación fue inaugurada el 26 de junio de 2016. Cuenta con un centro bancario internacional, centros de llamadas, centros comerciales y una gran diversidad de culturas, con riqueza ecológica destacable y una importante industria turística.

A pesar de ello, el Banco Mundial (BM) coloca a Panamá en la posición número 10 a nivel mundial y la quinta en Latinoamérica de los países más desiguales del mundo. De acuerdo con un estudio elaborado por esa institución, el 25% de los panameños no tiene servicios sanitarios, 5% no tiene agua potable, 11% sufre de desnutrición y otro 11% vive en casas precarias. En cuanto a la desaceleración económica, el Banco Mundial detalla que Panamá es una excepción de la región pues alcanza un crecimiento promedio del 7% en los últimos 10 años.¹⁰⁶

Igualmente, el Banco Mundial reporta que la ampliación del Canal de Panamá y una serie de megaproyectos han inyectado mayor vitalidad a la economía y se espera la impulsen a crecer de manera sostenida, lo cual apoyaría a la reducción de la pobreza. Esta organización financiera internacional recomienda que, para

¹⁰⁶ Banco Mundial. *Panamá Overview*. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <http://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview>

ampliar la base de potenciales beneficiarios de la situación económica, Panamá debe alentar aún más la competitividad del sector privado y mejorar el acceso a la educación y la salud.

El Banco Mundial señala que, para afrontar esos desafíos, Panamá ha puesto en marcha varios programas para reducir la pobreza e incrementar el acceso a los servicios. El programa de transferencias monetarias condicionadas Red de Oportunidades, por ejemplo, incluye el otorgamiento de \$50 dólares al mes a las madres más pobres para que sus hijos vayan a la escuela y reciban servicios básicos de nutrición y salud. El Gobierno de Panamá también ha destinado recursos adicionales a programas de protección social como “120 a los 70”, por el cual otorga \$120 dólares a más de 100 mil jubilados de más de 70 años que no estén inscritos en planes de pensión, y el programa Beca Universal que otorga una beca mensual de \$20 dólares a 550 mil estudiantes inscritos en escuelas públicas y estudiantes elegibles de centros privados.¹⁰⁷

Es importante mencionar que el próximo 5 de mayo de 2019, 2.7 millones de panameños serán llamados a las urnas para elegir a su nuevo presidente y vicepresidente, así como diputados de la Asamblea Nacional y Parlamento Centroamericano (Parlacen), alcaldes y representantes del corregimiento, lo anterior según información del diario local *La Estrella de Panamá*.¹⁰⁸ Asimismo, los siete candidatos a la presidencia son: Rómulo Roux (Cambio Democrático, Alianza), Laurentino Cortizo (Partido Revolucionario Democrático, Molirena), José Blandón (Partido Popular, Panameñista), Saúl Méndez (Partido Frente Amplio por la Democracia), y finalmente Ana Matilde Gómez, Marco Ameglio y Ricardo Lombana¹⁰⁹ como candidatos a libre postulación¹¹⁰.

POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior planteada por el Presidente Juan Carlos Varela Rodríguez está encaminada a promover cuatro principales puntos: la neutralidad del Canal de Panamá; la cooperación regional en materia de seguridad y combate al crimen organizado; integración centroamericana; y continuar desarrollando sus

¹⁰⁷ *Ídem*.

¹⁰⁸ *La Estrella de Panamá. Seis países latinoamericanos eligen en 2019 a un nuevo presidente*. Publicado el 4 de enero de 2019. Consultado el 24 de enero de 2019, en la URL: <http://laestrella.com.pa/internacional/america/seis-paises-latinoamericanos-eligen-2019-nuevo-presidente/24100301>

¹⁰⁹ *Destino 2019. Camino a la Elección. Elecciones 2019. Conoce cómo será el orden de cada candidato en la papeleta de Presidente*. Publicado el 11 de enero de 2019. Consultado el 24 de enero de 2019, en la URL: <http://www.destino2019.com/elecciones-2019-conoce-como-sera-el-orden-de-cada-candidato-en-la-papeleta-de-presidente/>

¹¹⁰ *La Prensa/Política. TE confirma candidaturas de Gómez, Ameglio y Lombana; se depuran más de 2.9 millones de firmas*. Publicado por Manuel Vega Loo e Irma Planells, el 11 de enero de 2019. Consultado el 25 de enero de 2019, en la URL: https://www.prensa.com/politica/Matilde-Gomez-Ameglio-Ricardo-Lombana_0_5211978757.html

relaciones bilaterales.¹¹¹ La neutralidad del Canal de Panamá tiene la finalidad de aprovechar la situación geopolítica para mejorar las relaciones comerciales y poder potenciar el desarrollo económico.

Panamá participa activamente en varios mecanismos de integración regional como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); el Parlamento Centroamericano (PARLACEN); el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla; y el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica.

Con la Unión Europea, Panamá, junto con los cinco países de Centroamérica, tiene suscrito el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, firmado en Roma, Italia, en mayo de 2002.¹¹² En cuanto a tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, Panamá tiene ratificados 12 instrumentos, entre los que destacan la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o penas Cruelles Inhumanos o Degradantes (ratificado el 24 de agosto de 1987), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ratificado el 2 de junio de 2011), la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (ratificado el 29 de octubre de 1981), el Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ratificado el 8 de marzo de 1977), la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificada el 12 de diciembre de 1990), entre otros¹¹³.

La política exterior panameña ha seguido tradicionalmente una línea de neutralidad y una capacidad de interlocución con actores variados en la región latinoamericana. Busca ejercer un papel mediador en la región, con una participación activa en los mecanismos regionales de cooperación y una política de relaciones bilaterales que privilegia la interlocución y la solución de controversias mediante el diálogo. El Gobierno panameño refiere que el hito principal que ha constituido como una muestra de esta vocación de neutralidad y mediación fue la Cumbre de las Américas, que Panamá acogió entre el 10 y el 11 de abril de 2015.

El 18 de octubre de 2018, el Secretario de Estado de Estados Unidos, Mike Pompeo, se reunió con el Presidente de Panamá, Juan Carlos Varela y con la Vicepresidenta y Ministra de Relaciones Exteriores, Isabel de Saint Malo de Alvarado. En dicha reunión, se abordaron temas como la cooperación continua entre Estados Unidos y Panamá y sus temas prioritarios, entre ellos, la crisis en Venezuela, la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y la migración ilegal. De acuerdo con el diario voz de América, la reunión tuvo lugar en la casa presidencial y duró menos de una hora. Asimismo, según un comunicado local, ambos políticos hablaron sobre la importancia “de que el sector privado y la

¹¹¹ Informe a la Nación del Presidente Juan Carlos Varela. Gobierno de Panamá. Consultado el 14 de julio de 2016 en la URL: <https://www.presidencia.gob.pa/Noticias/Informe-a-la-Nacion-del-Presidente-Juan-Carlos-Varela-Rodriguez>

¹¹² Sistema de Información sobre Comercio Exterior. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: http://www.sice.oas.org/ctyindex/PAN/PANAgreements_s.asp

¹¹³ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ACNUDH). *Estado de ratificación de Panamá*. Consultado el 24 de enero de 2019, en la URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=18&Lang=SP

sociedad civil en la región se involucren más en la lucha contra el crimen organizado y en la búsqueda de alternativas a los problemas sociales que causan las migraciones masivas”¹¹⁴.

Respecto a los refugiados provenientes de Venezuela, la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional de Migraciones (OIM) aseguraron el 8 de noviembre de 2018 que Panamá es uno de los países que han acogido a migrantes venezolanos, llegando a recibir 94,000 personas.¹¹⁵

El 12 de diciembre de 2018, Panamá, junto con Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Guyana, México y Perú, advirtieron sobre el aumento de las denuncias de desapariciones forzadas y secuestros en Nicaragua. Asimismo, los 12 países mencionados, denunciaron que “Managua se negó a recibir en octubre a la presidenta de la CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) [...]” pese a que se habían solicitado anticipadamente una serie de reuniones con funcionarios del gobierno.¹¹⁶

SITUACIÓN ECONÓMICA

Panamá es percibida como una de las economías de más rápido crecimiento en todo el mundo. De acuerdo con datos del Banco Mundial (BM), el crecimiento promedio anual de los últimos cinco años ha sido de 5.6%¹¹⁷. El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de Panamá fue de 4.6% en 2018, y prevé un crecimiento de 6.8% para 2019.¹¹⁸ Cabe mencionar que el Banco Mundial prevé que el crecimiento de Panamá se mantendrá en el mediano plazo, basándose en los altos índices de inversión pública, tales como el proyecto de construcción de la tercera línea del Metro y de un cuarto puente sobre el Canal de Panamá, el proyecto de Regeneración Urbana de Colón, entre otras iniciativas.

Estructura del Producto Interno Bruto en Panamá (2017)

- **Agricultura:** 2.4%
- **Industria:** 15.7%
- **Servicios:** 82%

Fuente: CIA. The World Factbook.

¹¹⁴ Voz de América. Pompeo se reúne con Valera en Panamá, sigue México. Publicado el 18 de octubre de 2018. Consultado el 24 de enero de 2019, en la URL: <https://www.voanoticias.com/a/pompeo-se-re-re%C3%BAne-con-valera-en-panam%C3%A1-sigue-a-m%C3%A9xico-/4620057.html>

¹¹⁵ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. Resumen informativo. 9 de noviembre de 2018. Consultado el 24 de enero de 2019, en la URL: https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/media/com_eventbooking/Informativo_091118.pdf

¹¹⁶ La voz de América. OEAA: Doce países reportan que sigue la represión en Nicaragua. Publicado el 12 de diciembre de 2018. Consultado el 24 de enero de 2019, en la URL: <https://www.voanoticias.com/a/oea-doce-paises-reportan-que-sigue-represion-nicaragua/4698623.html>

¹¹⁷ Banco Mundial. Panamá: Panorama general. Consultado el 23 de enero de 2019, en la URL: <http://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview>

¹¹⁸ International Monetary Fund. IMF Country Information. Panama. Consultado el 23 de enero de 2019, en la URL: <https://www.imf.org/en/Countries/PAN>

De igual manera, el crecimiento de la economía panameña se apoya en el crecimiento de sus sectores económicos, tales como el del Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones, el cual, de acuerdo con datos de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, creció de 5.2% a 9.4% en el segundo trimestre del 2018. Otro sector que ha experimentado una expansión económica ha sido el manufacturero, el cual tuvo un crecimiento de 0.9 el primer trimestre del 2018 a un 2.2% durante el segundo trimestre del mismo año.

La expansión de la economía panameña también se ha reflejado en el aumento del volumen comercial en la Zona Libre de Colón¹¹⁹, la cual ha registrado un aumento del 8% en sus importaciones y un 7.8% en cuanto a sus exportaciones, según datos de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá.

Por otro lado, la generación de empleos también es una forma de demostrar la expansión de la economía panameña. Datos del FMI estiman que la tasa de desocupación de Panamá en 2018 fue de 6.27%, mientras que se prevé una disminución para 2019, ubicándose en un 5.88%.

Cabe mencionar que el Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 está basado en dos pilares inclusión y competitividad incluyendo cinco temas, los cuales son: el impulso a la productividad y la diversificación del crecimiento; la mejora de la calidad de vida; el fortalecimiento del capital humano; el desarrollo de la infraestructura y el apoyo a la sostenibilidad del medio ambiente, incluida la gestión¹²⁰.

<p>Comercio Exterior (2017)¹²¹:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exportaciones: \$15.5 billones de dólares. • Importaciones: \$21.91 billones de dólares. <p>Principales socios comerciales (2017)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exportaciones: Estados Unidos (18.9%), Países Bajos (16.6%), China (6.5%), Costa Rica (5.4 %), India (5.1%) y Vietnam (5%). • Importaciones: Estados Unidos (24.4%), China (9.8%) y México (4.9%). 	<p>Principales exportaciones: Frutas y nueces, pescado, residuos de hierro y acero, y madera.¹²²</p> <p>Principales importaciones: Combustibles, maquinaria, vehículos, barras de hierro y acero, y productos farmacéuticos.¹²³</p>
---	---

¹¹⁹ La Zona Libre de Colón es el principal centro de distribución del hemisferio, por lo que, en esta Zona, existe una construcción constante de almacenes, sistemas portuarios y de tráfico para todo tipo de mercancías, lo que da como resultado que esta Zona se mantenga a la vanguardia de la tecnología moderna y siempre lista para ofrecer una gran variedad de excelentes servicios y productos. Gobierno de Panamá. Zona Libre de Colón. Consultado el 23 de enero de 2019, en la URL: <http://www.zolicol.gob.pa/es>

¹²⁰ Banco Mundial. *Panamá: Panorama general. Op. cit.*

¹²¹ CIA. *The World Factbook. Panamá.* Con información actualizada al 22 de enero de 2019. Consultado el 25 de enero de 2019, en la URL: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/pm.html>

¹²² *Ídem.*

¹²³ *Ídem.*





VI. Ficha Técnica de México



FICHA TÉCNICA MÉXICO



MÉXICO EN DATOS Y CIFRAS

Descripción general de México: su geografía, población, organización política, economía y comercio internacional.

INFORMACIÓN GENERAL

Día nacional. 16 de septiembre.

Extensión geográfica: 1, 964,375 Km². Décimo tercero a nivel mundial.

Fronteras: 3,152 km con Estados Unidos; 956 km con Guatemala, y; 193 km con Belice.

Población total: 125,191,900 habitantes. 64,8 millones de mujeres (51.8%) y 60,3 millones de hombres (48.2%).

Esperanza de vida al nacer (años). 75.47: hombres 73.01 y mujeres 78.05.

Tasa de crecimiento de la población. 1.4%.

Tasa de natalidad (nacidos vivos por cada 1,000 hab.). 18.3.

Tasa de fecundidad (hijos por mujer). 2.2.

Tasa de mortalidad. 5.8.

Población activa. 59.4%.

Porcentaje de población activa por sectores. Sector agropecuario 13.3%; sector industrial y de la construcción 25.6% y sector comercio y servicios 60.5%.

Población urbana (% del total). 80%. El 28% de la población total se ubica en las zonas metropolitanas

del Valle de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla-Tlaxcala.

Población en situación de pobreza (% del total). 50.6%.

Población indígena estimada (% del total). 6.6%.

Nivel de cobertura de educación superior. 34.1%.

Lenguas indígenas. Náhuatl, maya, zapoteco, mixteco, otomí, entre otras.

Ranking de población mundial. Décimo primer lugar (125,191,900 hab.), después de China, India, Estados Unidos, Indonesia, Brasil, Pakistán, Nigeria, Bangladesh, Rusia y Japón.

Religión. Católicos (92, 924,489) 82.9%; pentecostales (1, 782,021) 1.6%; Testigos de Jehová (1, 561,086) 1.4% y, otras Iglesias evangélicas (5, 595,116) 5%.

SISTEMA POLÍTICO

Forma de gobierno. República representativa, democrática, laica y federal.

Mujeres en el gabinete presidencial:

- Secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero.

- Secretaria de Bienestar, María Luisa Albores.
- Secretaria de Economía, Graciela Márquez Colín.
- Secretaria del Trabajo y Previsión Social, Luisa María Alcalde.
- Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Josefa González Blanco.
- Secretaria de Energía, Norma Rocío Nahle.
- Secretaria de Cultura, Alejandra Frausto.
- Secretaria de la Función Pública, Irma Eréndira Sandoval.

Porcentaje de mujeres y hombres en el Congreso:

La conformación del Poder Legislativo es el siguiente:

- LXIV Legislatura del H. Senado de la República: 65 hombres (50.78%) y 63 mujeres (49.2%).
- LXIV Legislatura de la H. Cámara de Diputados: 259 hombres (51.8%) y 241 mujeres (48.2%).
- México ocupa el 4° lugar a nivel mundial en el ranking de mujeres en el Parlamento con 48.2% en la Cámara de Diputados y 49.2% en el Senado de la República.

Poder Judicial:

- Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Tribunal Electoral.
- Tribunales Colegiados de Circuito.
- Tribunales Unitarios de Circuito.
- Juzgados de Distrito.
- Consejo de la Judicatura Federal.

Gobernadoras. Dos: Claudia Artemiza Pavlovich Arellano (Estado de Sonora) y Claudia Sheinbaum Pardo (Ciudad de México).

INDICADORES ECONÓMICOS

PIB (US\$ a valores de paridad de poder adquisitivo). 2 billones 406 mil 199 millones de dólares.

PIB per cápita (US\$ a valores de paridad de poder adquisitivo). 19,480 dólares.

Crecimiento del PIB anual. 1.8%.

Participación de los principales sectores de actividad en el PIB (agricultura, industria y servicios).

Sector primario: 4.2% equivale a 902,946 millones de pesos. **Sector secundario** 31.0% equivale a 6,697,682 millones de pesos. **Sector terciario:** 64.8% equivale a 14,001,350 millones de pesos.

Participación de mujeres y hombres en el PIB (% de la población económica).

Hombres 61.9%; Mujeres 38.1%.

Salario mínimo. \$102.68 equivale a 5.3 dólares.

Tasa de inflación. 4.83%.

Deuda pública (% PIB). 48.2%.

Deuda externa. 199,548 millones de dólares.

Déficit público. 233 mil 693 millones de pesos (1.1% del PIB).

Desempleo (% de la población económica). 3.2%.

Gasto público en salud/PIB. 5.3%.

Gasto público en educación/PIB. 3.75%.

Inversión en investigación y desarrollo/PIB. 0.57%.

Reservas internacionales. 174 mil 937 millones de dólares

PRINCIPALES PRODUCTOS

- 12° productor mundial de alimentos.
- Primer lugar como exportador de café orgánico.
- Principal país exportador del sector agroalimentario del mundo en productos como cerveza, tomate, chiles y pimientos, además de sandía, pepino, limón, aguacate, cebolla, tequila, papaya, entre otros. Segundo lugar en el orbe en exportación de espárragos, garbanzo, nuez sin cáscara, artículos de confitería y col; y el tercero en berenjena, aceite de sésamo, miel, fresa, espinaca, jugo de naranja, apio y café descafeinado.
- Primer productor mundial de plata con 192.9 millones de onzas.
- Décimo primer productor de petróleo a nivel mundial.
- Se ubica entre los 10 principales productores de 16 diferentes minerales: plata, bismuto, fluorita, celestita, wollastonita, cadmio, molibdeno, plomo, zinc, diatomita, sal, barita, grafito, yeso, oro, entre otros.
- Uno de los primeros 10 países productores de cobre en el mundo con 452.4 mil toneladas.

COMERCIO E INVERSIÓN

Principales países origen de importaciones:

- Estados Unidos de América. 179,582.7 millones de dólares.
- China 69,520.7 millones de dólares.
- Japón 17,751.1 millones de dólares.

Principales países destino de exportaciones:

- Estados Unidos de América. 302,654.5 millones de dólares.
- Canadá. 10,427.0 millones de dólares.
- China. 5,407.4 millones de dólares.

Principales productos de exportación.

Bienes manufacturados (armadoras de automóviles, embotelladoras de refrescos, empacadoras de alimentos, laboratorios farmacéuticos entre otros), petróleo y productos derivados, plata, frutas, vegetales, café y algodón.

Participación porcentual de las exportaciones petroleras y no petroleras. Manufactureras 86.6%, vehículos ligeros 75.8%, petróleo crudo 5.9%, agropecuarias 4.6%, otros derivados del petróleo 1.7% y extractivas 1.2%.

Principales productos de importación.

Máquinas y material eléctrico, aparatos mecánicos, calderas, vehículos terrestres y sus partes, combustibles minerales y sus productos, plástico y sus manufacturas, instrumentos y aparatos de óptica y médicos, manufacturas de fundición de hierro o acero, caucho y productos químicos orgánicos.

Participación porcentual de las importaciones petroleras y no petroleras. Manufactureras 86.4%, derivados del petróleo 6.6%, agropecuarias 3.0%, petroquímica 2.3%, gas natural 1.2% y extractivas 0.5%.

Comercio:

Exportaciones. 409,494 (miles de millones de dólares).

Importaciones. 420,369 (miles de millones de dólares). **Saldo en balanza comercial.** -10,875 millones de dólares.

Principales socios comerciales. Estados Unidos (24,874 mdd); Canadá (1,844 mdd); Unión Europea (1,521 mdd); Japón (1,054 mdd) y, Centroamérica (1,004 mdd).

Inversión Extranjera Directa. 31,604.3 millones de dólares (2018).

Tratados de libre comercio. México cuenta con una red de 12 Tratados de Libre Comercio que le permite tener acceso a los mercados de 46 países.

Ranking económico. Décimo quinto lugar (1, 149,236 mdd), después de Estados Unidos de América, China, Japón, Alemania, Reino Unido, India, Francia, Brasil, Italia, Canadá, República de Corea, Rusia, Australia y España.

INDICADORES INTERNACIONALES

Coefficiente GINI. 51.1.

Índice de desarrollo humano (IDH). 0.774, lugar 74 (Alto).

Índice de globalización. Lugar 70, con 62.29%.

Índice de competitividad global 2016-2017. 51, evaluado con 4.41.

Índice global de innovación. Lugar 58, con puntuación de 35.79.

Índice de libertad económica. Lugar 80.

Índice de facilidad para hacer negocios. Lugar 49 con 72.27 de calificación (2018).

Ranking mundial en el índice de transparencia. 123.

Índice global de la brecha de género. Lugar 66, con puntuación de 0.7. **La puntuación más alta es 1 (igualdad) y la más baja posible es 0 (desigualdad).**

Ranking de las mejores universidades del mundo:

- **113.** Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- **178.** Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).

MEXICANOS EN EL MUNDO

Mexicanos en el mundo. 97.33% de los mexicanos que viven en el exterior radica en los Estados Unidos de América. **Los tres países con mayor registro de mexicanos son: Estados Unidos (11,714,500); Canadá (118,249) y España (51,140).**

Remesas. Cuarto receptor a nivel mundial: India (65 mil 450 millones de dólares=11.2%); China (65 mil 172 millones de dólares=11.1%); Filipinas (29 mil 100 millones de dólares=5.0%) y, México (28 mil 143 millones de dólares=4.8%).

Representaciones Diplomáticas en el exterior.

Embajadas: 80; Consulados: 67, y Misiones Permanentes: 7.

OTROS INDICADORES

Sitios inscritos en la lista de patrimonio mundial cultural y natural de la humanidad. México cuenta con 34 sitios inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial, de los cuales, 6 bienes son naturales, 27 bienes son culturales y 1 es mixto.

Ranking mundial en turismo. Sexto lugar (39 millones de

visitantes), después de Francia, Estados Unidos, España, China, Italia, Reino Unido y Alemania.

PREMIOS NOBEL. Octavio Paz y Lozano (Literatura-1990); Alfonso García Robles (Paz-**1982**) y, Mario Molina Pasquel y Henríquez (Química-1995).

Documento elaborado por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques con información de: Instituto Nacional de Estadística y Geografía; Instituto Nacional de las Mujeres; The World Bank; Secretaría de Educación Pública; Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Instituto de los Mexicanos en el Exterior; Secretaría General del Consejo Nacional de Población; Fundación Bancomer; BBVA Research México; Instituto Matías Romero; ProMéxico; Presidencia de la República; Secretaría de Economía; International Monetary Fund; Comisión Nacional de los Salarios Mínimos; Banco de México; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Asociación Mexicana de la Industria Automotriz A.C.; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Cámara de Diputados; Senado de la República; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; The KOF Index of Globalization; World Economic Forum; World Intellectual Property Organization; The Heritage Foundation; Transparency International; QS Top Universities; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Embajada de México en Japón; Conferencia Nacional de Gobernadores; Inter-Parliamentary Union; Periódico Excelsior; Suprema Corte de Justicia de la Nación; Programa de Resultados Electorales Preliminares; Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres; Oficina de la UNESCO en México; Secretaría de Turismo y Universidad Nacional Autónoma de México. Actualización: 4 de marzo de 2019



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

Coordinadora General
Aliza Klip Moshinsky

Directora General
María Rosa López González

Colaboraron en la elaboración de este documento:

Miguel Venegas Ramírez
Gabriela Guerrero Valencia
Karla Viridiana Zambrano Hernández
Gabriel Quezada Ortega
Alejandro Osornio Ramos