

## REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS DEL PARLATINO

Ciudad de Panamá, 24 - 26 de noviembre  
de 2015



***REUNION DE LA COMISIÓN DE  
DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y  
POLÍTICAS CARCELARIAS DEL  
PARLATINO***

*Ciudad de Panamá,  
24 - 26 de noviembre de 2015*

Serie América Latina No. 22



## Índice

|   |    |
|---|----|
| 1.- Resumen Ejecutivo.  | 3  |
| 2.- Agenda de Trabajo.  | 5  |
| 3.- Acta de la XXIII Reunión de la Comisión de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias, Panamá, 30 de julio al 1 de agosto de 2015, Sede del Parlatino, Panamá . | 7  |
| 4.- Informe por País: México. Migración Internacional en las Américas.  | 17 |
| 5.- México. Acciones y Políticas Contra la Migración en Tránsito por México. Migrantes Invisibles, Violencia Tangible. Informe 2014.  | 23 |
| 6.- Derechos Humanos de las Personas Migrantes que Transitan por México.  | 35 |
| 7.- México: Nueva Ley de Migración  | 41 |
| 8.- Migración Internacional en las Américas. OEA  | 47 |
| 9.- Tendencias Mundiales en Libertad de Expresión y Desarrollo de los Medios: Situación Regional en América Latina y el Caribe.   | 57 |
| 10.- Informe sobre la Libertad de Expresión y Prensa en México  | 77 |
| 11.- Protocolo para el Desarrollo de Mecanismos de Tortura.   | 83 |
| 12.- Ley Marco sobre Prevención y Sanción de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes para América Latina y el Caribe.                            | 99 |



## RESUMEN EJECUTIVO

El fenómeno de las migraciones internacionales se encuentra actualmente en el centro de casi todas las discusiones en los foros parlamentarios internacionales por su relación intrínseca con la globalización. La relevancia del fenómeno migratorio deriva por sus consecuencias políticas, económicas, sociales, culturales, geográficas, demográficas, territoriales, tanto en los lugares de origen, como en los de tránsito y destino.

Es fundamental comprender los cambios que ha sufrido este fenómeno, entre los que se destacan la incorporación de nuevos países de origen y destino, la diversificación en cuanto a tipos y formas de migración ya que el incremento de niños y mujeres migrantes ha llevado a la necesidad de abordar el tema desde perspectivas diferentes a las que se venían abordando. Ello a su vez ha contribuido de manera importante al despoblamiento de zonas de origen migrantes.

Por lo que se refiere a la economía hay un impacto relevante de las remesas en las economías de los países de origen.

Por otro lado, en términos de seguridad la migración cada vez más frecuentemente es criminalizada lo que conlleva a un atropello mayor de los derechos humanos de las personas que migran.

Todo parece indicar que la tendencia internacional al incremento y diversificación de los flujos migratorios en el corto y mediano plazo no solamente continuará sino que se incrementará, junto con los riesgos, las violaciones a los derechos humanos y la delincuencia asociada a este fenómeno, por lo que es necesario discutir analizar e intercambiar prácticas eficaces para proteger los derechos de los migrantes.

Por otro lado, el conflicto de la prensa con el poder no solo el político, sino también el económico, el del narcotráfico y las bandas criminales en algunos países de América Latina ha alcanzado en algunos países de América Latina niveles alarmantes. El trabajo de los medios de comunicación críticos e independientes se ve sometido a insultos, hostigamiento legal e incluso a muertes.

Según especialistas internacionales esta situación es más marcada en Venezuela, Bolivia, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Guatemala, México y Argentina (todos ellos miembros del Parlatino). Esta situación genera la necesidad de hacer leyes acordes a esta realidad.

En otro orden de ideas, la Convención contra la Tortura de Naciones Unidas, de 1984, condena los métodos que intencionadamente infligen a una persona "dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales", que no sean consecuencia de sanciones legítimas, en base al reconocimiento de los "derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana".

Todos los países de la región han suscrito esta convención y con la salvedad de Ecuador y Venezuela, la mayoría ha ratificado además el protocolo Opcional de la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, asumiendo el compromiso de permitir que observaciones independientes ingresen sin aviso previo a los centros de detención.

La realidad, sin embargo, queda lejos del papel, como constata en diversos informes internacionales sobre Derechos Humanos, por lo cual es necesario discutir y buscar soluciones a esta práctica, sobre todo tomando en cuenta que muchas veces son los encargados de la impartición de justicia quienes más frecuentemente la llevan a cabo.

Estos temas serán analizados y discutidos en la Comisión de Derechos Humanos, Justicia y Políticas carcelarias del Parlamento Latinoamericano.



**REUNION DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y POLITICAS  
CARCELARIAS DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO**

**Sede Permanente, Ciudad de Panamá, 24 al 26 de noviembre de 2015**

**AGENDA PRELIMINAR**

| <b>Presidente:</b>               |       |  |
|----------------------------------|-------|--|
| <b>Lunes 23 de noviembre</b>     |       | Llegada de los parlamentarios, traslado al hotel   |
| <b>Martes 24 de noviembre</b>    | 10:00 | <b>Reunión del grupo de trabajo designado para la elaboración del Proyecto de Ley Marco sobre Políticas Migratorias</b><br><br>Dip. Orquidea Minetti, Coordinadora (Uruguay)<br><br>Sen. Amerigó Thodé (Curaçao)<br>Dip. Marelis Pérez Marcano (Venezuela)<br>Dip. José Luis Toledo Santander (Cuba) |
| <b>Miércoles 25 de noviembre</b> | 08:30 | Traslado de los legisladores a la Sede Permanente  |
|                                  | 09:00 | Instalación de la reunión y aprobación de agenda<br>Designación de un Secretario Relator<br><br><b>Tema I –<br/>Proyecto de Ley Marco sobre Políticas Migratorias<br/>Presentación del grupo de trabajo</b>  |
|                                  | 11:00 | Receso   |
|                                  | 11:15 | <b>Continuación del tema<br/>Debate</b>  |
|                                  | 13:00 | Almuerzo   |
|                                  | 14:30 | <b>Tema I -<br/><br/>Continuación del Tema sobre Políticas Migratorias</b>   |



|                               |       |   |
|-------------------------------|-------|---|
|                               | 16:00 | Receso para café  |
|                               | 16:15 | <b>Continuación de la reunión<br/>Debate y Conclusiones</b>   |
|                               | 18:00 | Fin de la Jornada   |
| <b>Jueves 26 de noviembre</b> | 09:00 | <b>Tema II<br/>Libertad de Expresión</b><br>Expositor:  |
|                               | 11:00 | Receso para café  |
|                               | 11:15 | <b>Continuación del tema II Libertad de Expresión</b><br>Debate y conclusiones  |
|                               | 13:00 | Almuerzo  |
|                               | 14:30 | <b>Tema III<br/>Proyecto de Ley Marco sobre Prevención y Sanción de la<br/>Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y<br/>Degradantes para América Latina y el Caribe</b><br><b>Expositor</b><br><b>LEONARDO REBOLINO</b><br><b>Integrante del “Comité Nacional para la Prevención de la<br/>Tortura y Otros Tratos o Penas, Crueles, Inhumanos y<br/>Degradantes de la República Argentina.</b> |
|                               | 16:00 | Receso para café  |
|                               | 16:30 | <b>Continuación del tema III</b><br><br>Debate y conclusiones<br>Elaboración y revisión del acta  |
|                               | 18:00 | Fin de la jornada/ clausura   |



*Parlamento Latinoamericano  
Secretaría de Comisiones*

## **Acta de la XXIII Reunión de la Comisión de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias**

**Panamá, 30 de julio al 1 de agosto de 2015  
Sede del Parlatino, Panamá**

### **PARTICIPANTES:**

Dip. Sandra Pizsk (Presidente de la Comisión) (Costa Rica)

Dip. Orquídea Minetti (Uruguay)

Rep. Supraestatal Mery Elina Zabala (Bolivia)

Dip. Ricardo Rincón (Chile)

Dip. Delsa Solórzano (Venezuela)

Dip. Marelis Pérez Marcano (Venezuela)

Dip. Rosa Adriana Díaz (México)

Dip. Bernardo Villalba (Paraguay)

Dip. Jaime Mario Trobo (Uruguay)

Asambleísta Vethowen Chica Arévalo (Ecuador)

Dip. Lázaro Barredo (Cuba)

Sen. Amerigó Thodé (Curaçao)

Sen. Jaime Córdova (Curaçao)

Dip. Ricardo Rincón (Chile)

Dip. Daniela Castro (Argentina)

Dip. Josefina Salinas (México)

Dip. Carlos Rubín (Argentina)

### **Funcionarios:**

Juan Arraga, Secretario Grupo Parlamentario Uruguayo

César Núñez Alarcón, Asesor del Grupo Parlamentario Paraguayo

En la ciudad de Panamá, la Secretaria de Comisiones, Sen. Fellner, instala formalmente la Comisión y presenta a la nueva Presidenta, Dip. Sandra Pizsk de Costa Rica. Seguidamente, la Dip. Pizsk agradece el nombramiento y somete a votación el acta anterior, quedando aprobada por unanimidad. Se da lectura al orden del día y queda aprobado.

En fecha 30 de a julio se realizan las reuniones de las Subcomisiones de Denuncias y de Políticas Carcelarias.

Se otorga el derecho de palabra a los parlamentarios.

Toma la palabra el Dip. Jaime Trobo y sugiere que en las listas de asistencia se añada en la información del parlamentario el partido político al cual pertenece así como la alianza internacional que integre.

La Sen. Fellner se manifiesta de acuerdo y señala que se implementará con toda seguridad a partir del próximo año.

La Dip. Minetti de Uruguay se suma a la propuesta del Dip. Trobo. Adicionalmente señala que a partir de este momento que asume la Vicepresidencia de la Comisión y se coloca a la orden para canalizar todos estos asuntos.

Seguidamente se nombra como Legislador Redactor a la Dip. Delsa Solórzano de Venezuela.

Toma la palabra la Dip. Daniela Castro de Argentina y señala que el Dip. Grosso se encuentra enfermo por lo cual no puede asistir el día de hoy. Solicita que se posponga el tratamiento del Tema I: Protocolo para el Desarrollo de Mecanismos de la Tortura para la próxima reunión en la cual él pueda asistir. Solicita igualmente que se pueda tratar como primer punto del día de hoy el Tema IV relativo a Políticas Migratorias. Se acuerda por unanimidad.

Toma la palabra el Dip. Jaime Trobo en su condición de nuevo Presidente de la Subcomisión de Denuncias.

Informa que las dos subcomisiones se reunieron el día de ayer 30 de julio, con la presencia de los Presidentes de ambas subcomisiones, así como los miembros de las mismas. En cuanto a la Subcomisión de denuncias, informa que los 2 casos que llevaba (periodista asesinado en Oaxaca y Casitas del Sur), fueron satisfactoriamente resueltos el año pasado y fueron debidamente cerrados por el Dip. Arregui mientras fue presidente de esta Subcomisión. Considera igualmente que el trabajo de la Subcomisión debe ser más visible y eficaz, estableciendo procedimientos previsibles y en igualdad de condiciones para los denunciantes.

Primer tema del día (luego de modificada la agenda)

Políticas Migratorias y DDHH. Ponente: Dip. Daniela Castro (Argentina)

Presenta exposición que pasa a formar parte en su totalidad de la presente acta.

Destacan los siguientes aspectos:

- 232 millones de personas viven fuera de su país.
- El número de migrantes Internacionales en las Américas aumentó en altos porcentajes en los últimos 10 años.
- En América sigue siendo EEUU el país que recibe más migración de América Latina
- Las migraciones generan problemas de orden social de todo tipo.
- Plantea un dilema entre paradigma instrumental vs. paradigma de DDHH.
- Expone la situación de legislación en Argentina.
- Señala que su país se acoge al paradigma de DDHH y se garantizan todos los derechos a los migrantes independientemente de su condición.
- Señala que "migrar es un DDHH".
- Propone elaborar marcos normativos que tiendan a unificar las políticas migratorias de nuestros pueblos latinoamericanos.

En este estado, se hace presente la Senadora Blanca Alcalá, Presidenta del Parlamento Latinoamericano en compañía de la Senadora Mariana Gómez del Campo, Vicepresidenta del Parlatino. La Sen. Alcalá luego de saludar los trabajos de la comisión habla de la importancia de los mismos así como de la necesidad de que el Parlatino emita propuestas para contribuir a mejorar la situación a de los DDHH de nuestros pueblos.

Posteriormente continúan los trabajos de la Comisión.

Concluida la exposición de la Dip. Castro, la Presidenta de la Comisión otorga los derechos de palabra.

Interviene el Dip. Barredo de Cuba, felicita la exposición y señala adecuado el tratamiento desde la perspectiva de los DDHH.

Toma la palabra el Dip. Trobo de Uruguay quien expone la situación de su país, así como la legislación vigente al respecto en Uruguay, haciendo referencia a la Ley 18350. Indica que también tienen la visión de DDHH en el tratamiento del tema. Indica que se ha adoptado un estatuto propio para los refugiados a través de la Ley 18076. También señala que en materia de normas de migración, hacen señalamiento especial en su legislación al tema de la trata de personas.

La Dip. Solórzano de Venezuela saluda la exposición de la Dip. Castro de Argentina y se suma a la propuesta de la elaboración de una Ley Marco para tratar el tema migratorio.

La Dip. Josefina Salinas de México indica que su país tiene una importante legislación migratoria.

La Dip. Marelis Pérez Marcano de Venezuela expresa su reconocimiento a la exposición de la Dip. Castro. Propone que el tema se aborde con rapidez y se suma a la propuesta de la Dip. Solórzano en cuanto a la pronta elaboración de un proyecto de Ley Marco.

La Sen. Rosa Adriana Díaz de México, se suma a la salutación por la exposición e indica que su país atraviesa una dura situación con respecto al tema migratorio ya que son origen, paso y destino de migrantes. Se suma a la propuesta de que se elabore una ley marco al respecto.

El Dip. Vethowen Chica de Ecuador, señala que en su país se están disminuyendo las desigualdades y por ello ha tenido éxito el "Plan Retorno", a través del cual han regresado al país una importantísima cantidad de nacionales que habían tenido que irse de Ecuador.

La Dip. Minetti de Uruguay ratifica lo dicho por el Dip. Trobo en cuanto a que en su gran mayoría son casi todos hijo o nietos de migrantes. En consecuencia sostienen la visión de DDHH. Todo ello a través de políticas que van acompañadas de concientización hacia el propio pueblo, las políticas migratorias son parte de los instrumentos que tienen los pueblos para crear sus propias identidades y esto es también un DDHH. Cree necesario crear la comisión a la que se ha hecho referencia con objetivos concretos y debe estar relacionado con el tema de la Trata.

La Presidenta se suma a la propuesta de la Subcomisión y solicita que la Vicepresidente y la Dip. Castro presente para el día de mañana un esquema de trabajo al respecto.

El Dip. Trobo propone que el proyecto de Ley Marco debe estar antecedido de la Información de la situación legal de todos los países.

## Tema II

Ley Marco para la Protección de los Defensores de los DDHH.

La Dip. Delsa Solórzano expone el mismo y señala que este proyecto ya había sido aprobado por unanimidad en octubre 2013 y no llegó a Plenaria para su aprobación, sino que fue devuelta a la Comisión, en consecuencia coloca sobre la mesa la necesidad de establecer un mecanismo para la discusión de este Proyecto, queda en consideración el tema.

El Dip. Trobo ratifica lo dicho por la Dip. Solórzano y propone que cada parlamentario le de lectura y el día de mañana pueda darse lectura completa y aprobación.

La Rep. De Bolivia señala que ella estuvo presente en las discusiones anteriores y en consecuencia propone se de lectura completa y se apruebe.

Luego del debate, la Presidenta señala que hará las consultas correspondientes con el equipo jurídico del Parlatino y dará la solución correspondiente el día de mañana luego de recopilados los documentos de rigor y la información necesaria.

### Tema III

Alfabetización digital: Argentina rinde informe, siendo el único país que faltaba en rendirlo. Toma la palabra el Dip. Carlos Rubín.

Señala que en su país ha habido una política de democratización de la tecnología a los fines de que no se convierta en una nueva forma de exclusión. Refiere que el programa "Conectar Igualdad" tiene como finalidad llevar tecnología a los estudiantes que alcanza en este momento a más de 4 millones de estudiantes. Dice que el nuevo reto es capacitar a los docentes o maestros a los fines de que puedan estar a la altura del reto tecnológico que se han propuesto. La realización de cursos de capacitación por parte de los maestros otorga puntaje de cara a los ascensos que puedan aspirar. Adicionalmente, se otorga a cada hogar gratuitamente a los sectores más vulnerables un decodificador a través de cual se accede a todos los programas educativos. También han promovido una basta penetración de fibra óptica y han reconocido el acceso a internet como un DDHH. Creen que no pueden haber educación sin tecnología y que mal podrían formar jóvenes preparados para el futuro en el Siglo XXI con las herramientas del Siglo IXX, por ello es de suma importancia que cada ciudadano argentino, sin distinción entre los que estudiantes escuelas públicas o privadas pueda tener acceso a las nuevas tecnologías y a los requerimientos de este Siglo. Poseen también un programa de alfabetización digital para la tercera edad, en el cual hay programas tales como la posibilidad de que sean los nietos quienes enseñan a los abuelos, con ello no solo se pretende llevar la tecnología a cada rincón y a cada ciudadano, sino además acercar a la familia.

Concluida la exposición, se otorga el derecho de palabra a los parlamentarios presentes.

La Presidenta le solicita al legislador profundice sobre el tema del puntaje que se otorga a los docentes por la realización de los cursos, así como sobre la legislación que posee y cuales aspectos abarca particularmente en cuanto a la seguridad digital.

El Dip. Rubín responde en cuanto al puntaje, que se trata de un sistema de incentivos y de formación que pueden alegar los maestros al momento de ascender. En lo relativo a la legislación, refiere que se trata de lo correspondiente solo a la prestación del servicio. Lo relativo a la seguridad en internet para los niños, se rige por los mecanismos establecidos por la UNICEF.

Seguidamente la Dip. Zabala de Bolivia consigna CD en el cual consta el trabajo que se está realizando en su país al respecto. El contenido del mismo será distribuido vía electrónica a todos los parlamentarios.

La Dip. Pérez Marcano de Venezuela, ratifica el informe que fuere ya rendido por el país.

El Asambleísta Chica de Ecuador, expone los avances en su país, en particular lo relativo a los infocentros. Indica que esto es reforzado a través del sistema educativo, asimismo dice que ha sido un reto llevar tecnología a cada uno de los rincones y nacionalidades de su país.

La Presidenta señala que en virtud de que los informes rendidos por diversos países datan de hace algún tiempo, los parlamentarios deben revisar si hay avances en sus países a los fines de actualizar los mismos.

El Dip. Trobo señala estar de acuerdo con la propuesta de la Presidente y que adicionalmente se debe pensar en una legislación marco.

La Vicepresidenta está de acuerdo con la propuesta del Dip. Trobo y agrega que el producto del trabajo debe remitirse a la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología.

La Dip. Zabala de Bolivia se suma a la propuesta.

La Dip. Salinas de México acota que es de suma importancia que se pueda elevar a rango constitucional el derecho a la alfabetización digital en todos nuestros pueblos a los fines de erradicar el analfabetismo cibernético. Dice que gracias a la Ley de Telecomunicaciones han logrado llevar equipos tecnológicos a los niños en las escuelas públicas de su país, así como WIFI en los lugares públicos.

Se aprueba por unanimidad.

Concluida la agenda del día de hoy, la Presidenta señala que ha recibido información de la Junta Directiva, así como de la Comisión de Seguridad Ciudadana, de que se ha aprobado la realización de una Reunión conjunta con tal Comisión a los fines del Proyecto de Ley de Trata así como las políticas migratorias.

Se abre el debate sobre la necesidad de la reunión conjunta.

Se acuerda que, en virtud del acuerdo de realizar la reunión extraordinaria en Costa Rica, no iríamos a Argentina, sino que procuraríamos realizar la reunión conjunta con la Comisión de Seguridad en el marco de las reuniones ordinarias de noviembre, en la cual expondremos el producto de nuestro trabajo en cuanto al tema.

Los parlamentarios señalan que los tiempos parecieran reducidos para poder aprobar el proyecto de ley este año.

Posteriormente la Vicepresidenta expone los resultados de la reunión con la Dip. Castro de Argentina y proponen el siguiente esquema de trabajo:

- Formar equipo de trabajo (5 personas)
- Recopilar legislación de los países que integran el Parlatino (agosto)
- Elaborar documento base (septiembre)
- Recepción de los aportes de los miembros de la Comisión (octubre)
- Discutir el proyecto la comisión. El grupo de trabajo se reunirá el día anterior (noviembre)

Los parlamentarios presenten intervienen y expresan su opinión en cuanto a la necesidad de la reunión conjunta de ambas comisiones. Todos coinciden en que tal reunión debe ser solamente para intercambio de insumos y hacer un tratamiento conjunto de la redacción del proyecto de ley.

La Presidenta en conclusión señala los siguientes puntos como prioritarios:

Tema uno: asunto migratorio, colateralmente se debe tratar el tema de trata

Tema dos: libertad de expresión. Debe redactarse un documento sobre este asunto.

El Dip. Trobo propone que el Lic. Edison Lanza, periodista independiente del Uruguay y relator de libertad de expresión de la CIDH sea ponente en tal marco.

La Presidenta señala que aportará documentos base así como la posibilidad de presencia de expertos en el área.

El Asamb. Chica de Ecuador señala que debe hablarse de democratización de la información en América Latina.

El resto de los parlamentarios señala que los temas no se excluyentes.

La Dip. Pérez Marcano de Venezuela señala que no se debe discutir el tema de libertad de expresión de manera abierta.

El Dip. Lázaro Barredo de Cuba considera que el tema de libertad de expresión debe tratarse a través del mecanismo de informe de cada país, comprendiendo que en esta comisión hay dos concepciones del tema. Luego, dentro de las normas del respeto llegar a un consenso y poder elaborar un solo documento.

La Vicepresidenta señala que cada comisión tiene derecho a establecer su propia agenda, en tal sentido, en la última reunión de los Presidentes de Comisión se acordó tratar el tema de la libertad de expresión y que los temas se tratan más allá de las visiones o diferencias políticas.



La presidenta indica que en octubre tendremos elementos suficientes para la elaboración de la Ley Marco, y le comunicaremos que continuaremos con nuestro trabajo por nuestro lado y que en la oportunidad en la que se hagan las reuniones ordinarias, coincidiremos en los intercambios y podremos realizar la reunión. Por otra parte, en cuanto al tema de libertad de expresión, propone que cada país realice un documento sobre el tema y lo envíe en los primeros días de octubre a Secretaría a los fines de que se puedan distribuir entre todos los miembros de la Comisión. Asimismo señala que de lograrse la reunión extraordinaria, se invitaría a los expositores que acordemos en particular el propuesto por el Dip. Trobo a los fines de tratar el tema libertad de expresión.

El Dip. Barredo de Cuba propone como experto al Lic. Iván Canela de Argentina.

Siendo las 5:00 pm, se levanta la sesión y se convoca para mañana sábado 1 de agosto a las 9:00 horas de la mañana.

En fecha 1 de agosto de 2015, siendo las 9:00 horas de la mañana, se reinician el trabajo de la Comisión.

Se instala la Comisión con la presencia de la Sen. Fellner en su carácter de Secretaria de Comisiones, quien luego de escuchar la exposición de la Sra. Presidenta de la Comisión en cuanto a la necesidad de realizar una reunión extraordinaria a los fines de poder dar continuidad efectiva a nuestro trabajo, la Sen. Fellner informa que la misma puede realizarse a petición de los miembros de la Comisión, asimismo solicita que la misma si se va a realizar en octubre, no debe coincidir con las fechas en las que se realizarán las reuniones en Aruba. Queda en consecuencia aprobada la reunión extraordinaria en Costa Rica, durante el mes de octubre por parte de la Secretaría de Comisiones. La fecha dependerá de las consultas que realice la Presidenta en su país, quien tendrá la facultad dependiendo de ello de establecer la fecha y la comunicará a través de la Secretaría de Comisiones.

Finalmente la Sen. Fellner señala que esta Comisión debe coordinar los trabajos de libertad de expresión y será quien los lidere frente al resto de las Comisiones.

Asimismo, en virtud de que uno de los temas a tratar será el de la libertad de expresión, sugiere que se suministren posibles ponentes.

El Asam. Chica propone a Roberto Ramonet.

El Dip. Trobo propone a Edison Lanza, quien es relator de libertad de expresión de la OEA.

El Dip. Villalba propone Diego Bertolucci.

La Dip. Marelis Pérez Marcano propone a Earle Herrera.

La Dip. Solórzano propone a Miguel Enrique Otero.

En cuanto al equipo de trabajo se acuerda que el Dip. Trobo y el Dip. Chica aportarán dos posibles nombres y el moderador será ofrecido por la Presidenta y el mismo formará parte de la Corte IDH.

La Presidenta informa que conversará con la Secretaría de Comisiones a los fines de evaluar la cantidad de invitados, así como los temas logísticos. Asimismo, indica que en virtud de la dinámica del debate hasta ahora, el documento base de inicio, sería producto de las discusiones que se den luego de escuchar a los expertos.

Por otra parte, en cuanto a la agenda de trabajo de esa reunión extraordinaria, se acuerda, que uno de los dos días de trabajo se dedicará al tema de libertad de expresión y el otro al tema migratorio.

Seguidamente toma la palabra la Sra. Vicepresidenta. Consiga a por escrito un resolutivo sobre el mecanismo de trabajo que se llevará a cabo a los fines de realizar el Proyecto de Ley Marco sobre Políticas Migratorias. Pasa a formar parte integrante de la presente acta.

Luego de la discusión y exposición de los proponentes, se acuerda por unanimidad.

En cuanto al equipo de trabajo para la elaboración del Proyecto de Ley, se abre el debate.

La Presidenta propone que la Vicepresidenta coordine y queda aprobado por unanimidad.

El Dip. Thodé señala que en su país las Leyes vienen de Holanda, y recuerda que deben darse las oportunidades correspondientes para hacer las debidas traducciones.

La Dip. Díaz de México se propone para integrar el equipo.

La Dip. Castro de Argentina señala que en virtud de que su país ha sido proponente del tema, se ofrecen para seguir trabajando el mismo en el equipo de trabajo. Asimismo postula a la delegación de Cuba para que integre el equipo.

El Dip. Trobo señala que el aporte del Dip. Thodé es fundamental ya que nos puede ayudar mucho a unificar legislaciones y conocer realidades. Asimismo, recuerda que tenemos la alianza con el Eurolat y la integración de la visión de legislación europea puede dar una visión más amplia al Proyecto de Ley.

El Dip. Barredo de Cuba, acepta la postulación hecha por la Dip. Castro en virtud del amplio tratamiento y manejo que tienen del mismo.

La Dip. Pérez Marcano se propone para integrar el equipo.

Queda conformado así el equipo de trabajo con los parlamentarios antes mencionados. Se aprueba por unanimidad.

Seguidamente en cuanto al Proyecto de Ley Marco para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, la Presidenta informa que, luego de de las consultas de rigor, pudo constatar que la misma fue devuelta a la Comisión únicamente por un asunto procedimental ya que fue enviada a la Junta fuera de lapso, en virtud de que el Reglamento obliga a que las leyes se envíen al menos 3 semanas antes de la realización del Plenario y no se cumplió con ese lapso sino que fue remitida con tan solo un día de anticipación. En consecuencia, queda aprobado tal cual como fue votado en su momento y se remite de nuevo a la Junta.

Finalmente, el tema del protocolo de Tortura, el mismo se tratará en la reunión ordinaria de noviembre y se le solicitará al Dip. Leonardo Grosso que realice la exposición del tema.

Concluido así el temario de la reunión, se levanta la sesión.

**INFORME POR PAÍS: MÉXICO.  
MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN LAS  
AMÉRICAS**



## **INFORME POR PAÍS: MÉXICO. MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN LAS AMÉRICAS<sup>1</sup>**

Organización de los Estados Americanos (OEA)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD)

México se caracteriza por altos niveles de emigración, y en las últimas dos décadas también, cada vez más, como un país de tránsito de migrantes hacia Estados Unidos, la inmigración se ha incrementado significativamente en años recientes. En el año 2013, México recibió a más de 60.700 inmigrantes permanentes, casi tres veces más que el promedio de los tres años previos. No obstante que la inmigración temporal ha disminuido, particularmente respecto a 2012, la inmigración total al país en 2013 fue alrededor de 65% superior con respecto al año anterior.

La población nacida en el extranjero aumentó en años recientes, aunque continúa por debajo del uno por ciento del total de la población en 2013.

La migración regular de mexicanos a los Estados Unidos ha seguido incrementándose y en el año 2012 fue 13% mayor que en 2010. En contraste, las estimaciones de migración indocumentada muestran un descenso importante en el número de mexicanos que entran a los Estados Unidos desde la crisis, al tiempo que el número de mexicanos indocumentados disminuyó aproximadamente un millón entre 2007 y 2012, según estimaciones del Pew Hispanic Center.

La recuperación de la economía de los Estados Unidos indudablemente está relacionada con los resultados positivos de la inserción de los migrantes mexicanos en el mercado laboral de los países de la OECD en general, considerando que más de 85% de los emigrantes mexicanos residen en los Estados Unidos. La tasa de desempleo para los trabajadores mexicanos en los

---

<sup>1</sup> Informe de País: México. Migración Internacional en las Américas. Organización de Estados Americanos/OCDE. Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI) 2015. Resumen Ejecutivo. Página URL: <https://www.oas.org/docs/publications/SICREMI-2015-SPANISH.pdf> (fecha de consulta: 19 de noviembre de 2015).

Estados Unidos y Europa disminuyó alrededor de dos puntos porcentuales entre el periodo 2010-2011 y periodo 2012-2013, registrándose el descenso tanto para los hombres como para las mujeres.

Entre 2012 y 2013, México ha registrado un aumento de 60% en el número de solicitudes de refugio y protección complementaria, con 1.296 solicitudes registradas en el año 2013. Honduras, El Salvador y Cuba son los países de procedencia de la mayoría de los solicitantes. En 2013, vivían en México 1.831 refugiados, la mayor parte de origen salvadoreño, guatemalteco y hondureño.

México sigue siendo el mayor receptor de remesas de Latinoamérica, en términos absolutos, y en 2013 alcanzaron un monto de 21.600 millones de dólares (aproximadamente 2% del Producto Interno Bruto) procedentes predominantemente de los Estados Unidos. No obstante, el monto de remesas disminuyó alrededor de -3.8% respecto a 2012.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 de la actual administración incluye entre sus instrumentos programáticos el primer Programa Especial de Migración 2014-2018. El propósito del programa estatal es consolidar una política migratoria integral, intersectorial y participativa, basada en la promoción de los derechos humanos, el desarrollo sustentable, la equidad de género, la interculturalidad y la seguridad humana.

El programa plantea una articulación de políticas públicas que promueven el ejercicio de derechos y libertades de las personas migrantes en un ambiente favorable a su integración social en condiciones de igualdad y valoración de sus aportaciones a la cultura y al desarrollo, al tiempo que se fortalecen las capacidades de los tres niveles de gobierno y los organismos civiles para construir mecanismos óptimos para la gobernanza de las migraciones y se impulsan procesos de diálogo y cooperación internacional.

De 2008 a 2013, más de 16 mil mexicanos han salido de España retornando a México, según el Instituto Nacional de Estadística de España. Entre 2010 y 2013, más de millón y medio de migrantes mexicanos han sido repatriados por las autoridades estadounidenses de acuerdo con cifras del gobierno de México. Desde 2014, el gobierno, a través del Instituto Nacional de Migración, ha implementado el programa Somos Mexicanos, que amplía el alcance del

Programa de Repatriación Humana, que se implementaba desde 2007, al atender las necesidades inmediatas de los connacionales repatriados, proporcionándoles información, orientación, alimentación, albergue, atención médica, medios de comunicación con sus familiares, traslado y facilidades para regresar a sus comunidades de origen, así como oportunidades de reinserción laboral y social.

Por su parte, el Programa Paisano, establecido en 1989, es un programa que apoya a los migrantes mexicanos que visitan temporalmente el país, en relación con sus necesidades de información durante su ingreso, tránsito y salida de México. Paisano facilita los procesos administrativos migratorios y aduaneros, la importación de vehículos y las regulaciones sanitarias, además de auxiliar las funciones consulares en el extranjero mediante información para obtener, renovar y apostillar documentos.

A inicios de 2014, el gobierno de México lanzó el Programa Frontera Sur, que busca mejorar el acceso de los migrantes de Guatemala y Belize a canales regulares de migración mediante la facilitación del trámite para obtener las tarjetas de Trabajador Fronterizo (TVTF) y de Visitante Regional (TVR), además de acciones interinstitucionales en materia de protección para los migrantes, combate a la delincuencia organizada, prevención social del delito y acceso a servicios públicos y sociales.

En el marco de la Alianza del Pacífico, en noviembre de 2012, México anunció la supresión de visas para nacionales de Colombia y de Perú como requisito para ingresar a su territorio, por periodos de hasta seis meses, siempre y cuando las actividades que realicen sean de tipo no remunerado, tales como viajes de turistas, tránsito o negocios.

A partir de mayo de 2013, los nacionales de Brasil que visitan el país con esos fines (turístico, tránsito o negocios) también están exentos del requisito de la visa mexicana.





**MÉXICO**

**ACCIONES Y POLÍTICAS CONTRA LA  
MIGRACIÓN EN TRÁNSITO POR MÉXICO.  
MIGRANTES INVISIBLES, VIOLENCIA  
TANGIBLE. INFORME 2014**



## MÉXICO. ACCIONES Y POLÍTICAS CONTRA LA MIGRACIÓN EN TRÁNSITO POR MÉXICO. MIGRANTES INVISIBLES, VIOLENCIA TANGIBLE. INFORME 2014<sup>2</sup>

Rafael Alonso Hernández López

Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes  
(REDODEM)

En los años recientes la política migratoria mexicana se ha caracterizado por el fortalecimiento del vínculo seguridad nacional y migración, evidenciándose en la población indocumentada que transita por el país. Toda vez que la migración en tránsito se ha hecho más evidente a la luz pública, además se han hecho manifiestas diferentes acciones y legislaciones que pugnan por un control migratorio traducido en deportaciones y acciones variadas, acompañadas de: falta de mecanismos de coordinación institucional, corrupción, abusos e impunidad, que han implicado la transformación de las dinámicas migratorias y el incremento de la vulnerabilidad para las y los migrantes indocumentados.

Desde 1998 existen atisbos de acciones políticas que son pretexto del combate al crimen organizado y, articulan el tema de la migración con el de seguridad nacional, mismas que desde entonces, terminan criminalizando a la población migrante por parte de las autoridades de nuestro país. La denominada Operación sellamiento de la frontera, nació en la época enunciada, para acabar con el trasiego de drogas y luego se amplió a otros delitos, motivos por los cuales se justificó la militarización de la frontera sur.

Sin embargo, el año 2001 marca un parteaguas en la política de seguridad nacional del hemisferio. En julio de ese año se puso en marcha el denominado Plan Sur que en articulación con diversas dependencias de los tres órdenes de gobierno, y entre las que destacaba el Centro de Investigaciones de Seguridad Nacional. Buscaban robustecer las acciones para detener a la población migrante indocumentada que transita por el país, de esta manera, la frontera sur, como punto de control se expandió hasta el istmo de Tehuantepec, zona geográfica en la que se llevaban a cabo los operativos migratorios. A partir de los ataques a las Torres Gemelas en Estados Unidos, el 11 de septiembre de ese mismo año, se redefinió la agenda de relaciones entre los diferentes países de la región, con especial impacto para México. Se posicionaron como temas prioritarios: la migración y el crimen organizado (Benítez, 2011), estableciendo un tratamiento del tema migratorio desde un enfoque manifiesto de seguridad, que decantaba en una abierta criminalización de la población migrante, por ser considerados potenciales terroristas. De esta forma el Plan Sur endureció sus

---

<sup>2</sup> Hernández López, Rafael Alonso. Capítulo I: México. De acciones y políticas contra la migración en tránsito por México. Migrantes invisibles, violencia tangible. Informe 2014. Informe de la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM) 2014. Resumen Ejecutivo. Página URL: [http://www.centerforhumanrights.org/PDFs/REDODEM\\_InformeMigrantes2014.pdf](http://www.centerforhumanrights.org/PDFs/REDODEM_InformeMigrantes2014.pdf) (fecha de consulta: 19 de noviembre de 2015).

objetivos, articulándolos además con otros temas de la agenda de seguridad nacional como la lucha contra la delincuencia organizada y la lucha contra el terrorismo.

Como medida complementaria en 2005 el Instituto Nacional de Migración, órgano descentralizado de la Secretaría de Gobernación, entra a formar parte de las instancias que colaborarán en la Seguridad Nacional mexicana; si bien es cierto que dicha colaboración se efectuará en principio a través del intercambio de información, también es bien cierto que este cambio significó acciones concretas para controlar el flujo migratorio indocumentado por nuestro país, hecho que incrementó la vulnerabilidad y las constantes violaciones a los Derechos Humanos de los migrantes, bajo el presupuesto de la disminución de la criminalidad a partir del control de las fronteras.

A este escenario se sumó la llamada Iniciativa Mérida con el presidente Felipe Calderón, quién en 2007, acordó con su homólogo estadounidense George W. Bush efectuar mecanismos de intercambio, formados principalmente por transferencias de recursos para el combate de las organizaciones criminales. Una de las acciones de la Iniciativa Mérida estaba ligada al fortalecimiento del control en la frontera México-Estados Unidos, a través del uso de la tecnología; a la par, la expansión de las estrategias derivadas de la Iniciativa Mérida a Centroamérica y el Caribe, tratando así de garantizar el control de la frontera sur de México. Concibiendo la migración como un problema que se debía erradicar, se fomentó la migración irregular que, a su vez, facilitó el desarrollo del negocio criminal de las redes de traficantes y tratantes (Herrera-Laso, Artola, 2011:11), volviendo inevitable el surgimiento de distintas formas de violencia en contra de los migrantes (Álvarez, 2008:2).

Lo dicho arriba se constató con las masacres contra migrantes efectuadas a partir del 2010. Precisamente, en agosto de ese año, se encontraron los cuerpos de setenta y dos (72) migrantes que previamente habían sido secuestrados y torturados; en abril de 2011: el hallazgo de ciento noventa y tres (193) cuerpos en fosas clandestinas, igualmente, en el municipio de San Fernando, Tamaulipas. En mayo de 2012: el caso de los cuarenta y nueve (49) torsos abandonados en el municipio de Cadereyta, Nuevo León.

Estos hechos evidenciaron el vacío gubernamental en el tema de la migración de tránsito por México, puesto que no sólo demostraban la ineficacia de las políticas migratorias restrictivas del gobierno mexicano; además, ponían el dedo en la llaga de una práctica generalizada en el país: el acecho del crimen organizado y la indiferencia y complicidad estatal frente a la población migrante en situación irregular.

Una preocupación gubernamental por la migración en tránsito emergió de dichos eventos. Se pasó de una realidad invisibilizada y minimizada a un problema complejo y público, resultado de la presión internacional, las denuncias de los y las activistas, así como de las organizaciones de la sociedad civil. En el marco de estos eventos se dio la destitución de la directora del Instituto Nacional de Migración (INM) y con ello, el reconocimiento de la existencia de regulaciones

migratorias obsoletas. Ante tal situación, el Gobierno Federal se planteó la posibilidad de generar una Ley de Migración a fin de atender las demandas de la población migrante asediada por la violencia y la impunidad en México, para garantizar el pleno derecho a la movilidad humana. No obstante, esta última consideración sería todavía muy lejana, pues los esfuerzos políticos en torno a la migración en tránsito por nuestro país se siguen caracterizando por el control, la regulación y la selectividad de perfiles e individuos.

En el año 2011, México publicó la Ley de Migración, un año después su Reglamento, respondiendo la presión internacional y de las organizaciones de la Sociedad Civil, connotando que se estaba haciendo algo para regular y ordenar los flujos migratorios del país; la nueva Ley de Migración representó un ligero avance en la protección de los Derechos Humanos al dejar de considerar la estancia irregular en el país como un acto criminal y, paso a catalogarse como una falta administrativa. Sin embargo, las acciones emanadas de este reglamento siguen siendo de criminalización, cuando los migrantes no pueden comprobar su estancia regular en el país son enviados a estaciones migratorias que hacen las veces de centros de reclusión. También la nueva Ley de Migración reconoce y hasta cierto sentido protege la labor humanitaria realizada por diversos colectivos, organizaciones, grupos eclesiales e individuos concretos, en favor de los migrantes; de tal manera que, en el interior de los espacios en los que se atiende a la población migrante no se puedan llevar a cabo aseguramientos migratorios.

No obstante, la excesiva publicidad en torno a la nueva Ley de Migración, ésta no deja de ser una extensión de la política migratoria disuasiva de Estados Unidos, más que proveer beneficios a la población migrante en situación de vulnerabilidad, significó la entrada en vigor de mecanismos para regular la extranjería. Puesto que no se facilitó el tránsito legal de las personas que buscaban cruzar la geografía nacional para llegar a Estados Unidos.

Los requisitos de la población a la que buscaba atender la nueva Ley de Migración, prácticamente eran imposibles; el sistema de puntos y de cuota propuesto significó la creación de un sistema de selectividad de fácil acceso para personas con un perfil socioeconómico y laboral elevado. Las personas con perfiles más precarios y bajos quedaron imposibilitados para acceder a una condición migratoria regular al no tener modo de comprobar o cubrir el papeleo solicitado para demostrar, por ejemplo, la solvencia económica o el nivel de estudios, a la par del hecho de que son trámites onerosos para el común de los migrantes, quienes en su mayoría no cuentan con instrucción educativa, siguiéndoles la una instrucción educativa básica.

Bajo estas circunstancias, el tránsito a pie, por tren u otro medio de transporte con todos los riesgos que ello supone, siguieron siendo una opción viable para internarse y cruzar el país. Desde esta perspectiva, se observó que los alcances de la Ley de Migración fueron muy cortos, al limitarse al control y la regulación de la migración, manteniéndose el paradigma que vincula la migración con cuestiones de seguridad nacional más que de seguridad humana. Y aunque

reconoce a los migrantes como sujetos de derechos no desarrolla mecanismos para el acceso a ellos.

En el año 2012, el cambio de partido político en el poder generó incertidumbre sobre el rumbo de la política migratoria, caracterizándose el primer año de gestión como un periodo de clara tendencia a desaparecer el tema, aunque las acciones concretas del gobierno seguirían replicando el esquema de la seguridad nacional en el tratamiento del tema migratorio. Prueba de ello fue la designación del nuevo Comisionado del Instituto Nacional de Migración, Ardelio Vargas Fosado, un actor con un perfil eminentemente policíaco, quien había fungido como subdirector de seguridad del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y también había sido Jefe del Estado Mayor en la Policía Federal Preventiva; reflejando la línea de lo que sería la política migratoria en el desarrollo del sexenio, pero sin estrategia pública alguna; pues, poco a poco fueron ganando terreno las redadas migratorias en prácticamente todo el país, con un objetivo bien definido: asegurar y deportar a la mayor cantidad posible de migrantes.

Paralelamente siguieron perpetrándose violaciones a los Derechos Humanos contra la población migrante, sin que la autoridad se interesara en frenar la exacerbada violencia de la que eran presas los y las migrantes: el constante y cotidiano cobro de cuotas para movilizarse en el tren, el derecho de piso, las extorsiones, los secuestros acaecidos en las diversas rutas de los migrantes y perpetrados en su mayoría por grupos del crimen organizado bajo la omisión y/o corrupción de diversas instancias del Estado mexicano. Sirva como muestra lo siguiente: Los acontecimientos violentos contra migrantes suscitados en el estado de Veracruz durante el año 2013: A) Cosoleacaque; en mayo, con más de una decena de heridos. B) Moloacán; en julio de ese mismo año, donde además se registró un muerto y un herido. C) Medias Aguas; en noviembre, con tres muertos y por lo menos un herido.

Para el año 2014, la tendencia de la violencia continuó como constante, las agresiones no pararon. Por citar sólo algunos casos: a) la tragedia del 16 de abril de 2014, en Oaxaca, donde murieron cuatro migrantes a mano de un grupo delictivo que subió al tren a cobrar una cuota para dejarlos seguir sin ser violentados; b) en junio de 2014, en Veracruz, en los municipios considerados por los migrantes como el triángulo de las Bermudas, Las Choapas, Coatzacoalcos y Tierra Blanca se efectuaron, de nueva cuenta, una serie de ataques por el cobro de una cuota de tránsito, dejando un saldo de un muerto y por lo menos dos heridos.

La situación de la política migratoria en el actual gobierno de Enrique Peña Nieto se mantiene indiferente, a pesar de las lamentables, constantes y repetitivas agresiones y violaciones a los Derechos Humanos, el accionar del aparato estatal fue y sigue siendo contrario a su protección. De manera preocupante se constata que las acciones están encaminadas a la detención de los migrantes indocumentados y no contra los grupos delictivos que los acechan, pues estos actúan abiertamente y en total impunidad.

Es verdad que hay un discurso hacia la protección y defensa de los migrantes, más es eso, un discurso. Las acciones que el Estado mexicano realiza son contrarias, su política sigue en la lógica de la *securitización*, de la contención selectiva y de la impunidad para el crimen común y organizado, evidenciándose como una clara réplica de la política migratoria del vecino del norte, basada en las detenciones y deportaciones.

Pese a toda la embestida por contener los flujos migratorios; la política migratoria mexicana se encontró en problemas en el verano del 2014, cuando se mediatizó la llamada *crisis de los menores migrantes*. Estados Unidos, hasta julio de ese año, tenía asegurados más de 50 mil indocumentados, muchos eran menores no acompañados y en su mayoría centroamericanos. Complicándose la situación, puesto que al provenir de un país que no comparte límites geográficos con la unión americana, los y las menores, tenían derecho a permanecer en ese país sin ser deportados de manera directa, y con ello, podían presentarse ante una corte para solicitar una visa humanitaria, o en su defecto, una solicitud de asilo político. Lo que se manejó mediáticamente como una avalancha de menores y, desbordó la capacidad de atención de la Guardia Fronteriza estadounidense. La reacción no se hizo esperar, el presidente Obama solicitó al congreso dos mil millones de dólares para contener la masiva llegada y so pretexto de la misma, seguir blindando la frontera. Esta situación dio pie a reuniones regionales conjuntas con los gobiernos de México y Centroamérica para tratar de atender el fenómeno.

En éste contexto, se dio la presentación del Programa Integral Frontera Sur del Estado mexicano el 7 de julio de 2014, cuya finalidad, afirmó el presidente Enrique Peña Nieto consiste en: proteger a los migrantes que cruzan nuestro país. Interesante resulta el meditar que en 2013 se esbozó el Plan Especial de Migración, programa jamás desarrollado, pues era netamente una reacción improvisada ante una nueva presión ejercida *desde arriba*.

Por su parte, las acciones del nuevo *Programa Integral Frontera Sur* estarían encaminadas a garantizar la seguridad de la región sur del país, de las vías del tren y de los migrantes, mismas que se enmarcan en tres objetivos: a) evitar que los migrantes se pongan en riesgo al usar el tren de carga, b) el desarrollo de estrategias para garantizar la seguridad y la protección de los migrantes y, c) combatir y erradicar a los grupos criminales que asedian y vulneran los derechos de los migrantes. Estos objetivos irían acompañados, se dijo, de una estrategia de prevención, a través del monitoreo de las vías del tren, garantizando la presencia del Estado para evitar delitos, así como el fortalecimiento de la articulación con consulados de los países centroamericanos.

En atención a lo anterior, desde junio de 2014 se comenzaron a expedir tarjetas de visitante regional, pero únicamente para ciudadanos guatemaltecos y beliceños; sin considerar, según lo demuestran las estadísticas abajo expuestas, que el mayor *flujo migratorio en tránsito* en los últimos años ha sido de los hondureños.



Se anunció, además, el desarrollo de acciones de inteligencia para desarticular bandas del crimen organizado que dirigen redes de trata, tráfico de personas, extorsión y secuestro hacia migrantes, así como el fortalecimiento de fiscalías de atención a delitos en contra de migrantes, ministerios públicos especializados, la participación de las comisiones estatales de Derechos Humanos, así como con albergues operados por la sociedad civil. Las labores señaladas se articulan con el Programa Nacional de Infraestructura que contempla reparar y mantener las líneas férreas del país, aumentar la conectividad y velocidad de los trenes, y disminuir el robo de materiales, que a su vez provocan volcaduras. La premisa de estas acciones sin duda no fue la más acertada, el mensaje parece hacer creer que modernizando las vías y el ferrocarril se acabará la migración en situación irregular.

Las primeras líneas de acción cubiertas por el Programa Integral Frontera Sur se centraron en la inversión en infraestructura ferroviaria, decantado en medidas de seguridad no para los migrantes, sí para los trenes y las mercancías que transportan. Derivado de lo anterior, se han hecho constantes las redadas del Instituto Nacional de Migración apoyado por la Policía Federal, el Ejército y la Marina, el resultado: el incremento de la vulnerabilidad, mayor exposición al riesgo, diversificación de rutas, proscribiendo de nuevo a las y los migrantes.

En este nuevo escenario las redadas contra las y los migrantes se justificaron bajo un discurso ambiguo de defensa y protección de los Derechos Humanos de los migrantes. El secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, afirmó semanas después del inicio del programa que el plan no era para agredir o lastimar, sino evitar que los migrantes centroamericanos abordaran la bestia, se buscaba entonces, protegerlos. De hecho y siguiendo la lógica de las autoridades, el éxito del Programa Integral Frontera Sur, se pudo palpar sólo unas pocas semanas después de su implementación.

Efectivamente, a través de los constantes operativos implementados en ese contexto, que el número de migrantes sobre el ferrocarril de carga disminuyó de manera considerable. El asedio por parte de las autoridades migratorias tuvo como escenario no sólo las vías del tren, los operativos se expandieron incluso a ciudades y pueblos donde ordinariamente se concentraban los migrantes para esperar movilizarse, además de llevarse a cabo, en las inmediaciones de los albergues, comedores y centros de atención humanitaria. Poco a poco los límites de la frontera sur se extendieron hasta prácticamente el centro del país con puntos de verificación migratoria, puestos de inspección militar a lo largo de las rutas carreteras que llegan al centro del país, a fin de detectar a los migrantes que viajan en microbuses, autobuses, coches y tráileres, tal como dan constancia las organizaciones del país que laboran atendiendo a la población migrante en tránsito.

De acuerdo a la información de estas organizaciones, el impacto del programa fue tal que en algunos casos, su atención se ha reducido hasta en un 50% desde su puesta en marcha. Lo cual no significaba que los migrantes estuvieran dejando de internarse en el país, sino como se mencionó anteriormente,

comenzaron a buscar nuevas alternativas, la mayoría de ellas, más riesgosas, en razón de la necesidad de ocultarse de los operativos migratorios. Ahora la población migrante está improvisando estrategias, caminando por días y semanas, en espacios geográficos inhabitados, con climas extremos, en los que aparte de la vulnerabilidad natural que suponen estos espacios, se potencia la vulnerabilidad por la impunidad con la que operan grupos delictivos que atacan a las y los migrantes.

El complejo escenario sobre el tratamiento del fenómeno migratorio se completa con el recién anunciado Programa Temporal de Regularización Migratoria (12 de enero de 2015) que busca regularizar la situación migratoria de las personas extranjeras que desean residir temporalmente en el país, teniendo como marco regulatorio la perspectiva de seguridad nacional.

De nueva cuenta, se trata de un programa que queda ajeno a la realidad y necesidades de los migrantes, pues atiende a un perfil de población migrante selecto susceptible de pagar una cuota que ronda los nueve mil pesos, que aunque cubre el periodo de cuatro años que oferta el programa, es una cantidad sumamente difícil de reunir para un migrante promedio que se interna de manera indocumentada en el país. Sumando la no autorización para trabajar, mostrando de esa manera que el trámite no sea funcional ni adecuado, ya que para laborar se requiere de un trámite adicional, que dicho sea de paso, es uno de los obstáculos emanados de la Ley de Migración y su Reglamento, dado que se requiere contar con una oferta laboral proveniente de un empleador registrado ante el Instituto Nacional de Migración o en su defecto ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### **Las vías y la migración en tránsito**

La bestia es una pieza clave para entender las condiciones de precariedad y vulnerabilidad de los migrantes. Su uso es una reacción a las políticas de corte restrictivo que buscan contener los flujos migratorios con destino a Estados Unidos, promoviendo de esta forma una migración irregular caracterizada por los riesgos que supone. A la par de estas políticas restrictivas, la actuación de empresas privadas concesionarias del ferrocarril, se ha caracterizado por un conjunto de acciones que han incrementado los riesgos para la población migrante. Cabe recordar que el sistema ferroviario mexicano fue desincorporado del Estado en 1997, bajo el gobierno del entonces presidente Ernesto Zedillo. El gobierno mexicano es propietario de la infraestructura ferroviaria, mientras que el resto forma parte de la concesión a empresas particulares a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); de ahí que exista una plena articulación entre Estado y particulares para las acciones que al ferrocarril se refieran.

Desde hace varios años se ha venido documentando el amurallamiento de las vías del ferrocarril a través de diferentes estrategias de securitización; una de las más socorridas fue la de la colocación de durmientes de concreto de forma

vertical a los costados de las vías. Es decir, además de soportar la vía, los durmientes forman una especie de valla a lo largo de varios kilómetros. Cada durmiente se encuentra separado de otro por una distancia de dos a tres metros. Con ello se evita tanto el descenso como el ascenso de las personas a los furgones del ferrocarril. Este tipo de acciones representan un grave riesgo para el migrante, bajar o subir del tren en esas condiciones es un serio desafío a la muerte. La estrategia fue documentada desde el año 2012 en Apizaco, Tlaxcala y en el año 2013 en Guadalajara, Jalisco. Tales barreras más que frenar o inhibir el flujo migratorio, ocasionaron el incremento de accidentes por parte de los migrantes, según dieron cuenta en su momento organizaciones de varios estados del país en los que se presentaron estas acciones. De manera complementaria se han venido instalando bardas de concreto con alambrado de púas para impedir por completo el acceso a las vías del tren.

Aunque es una estrategia previa a la puesta en marcha del Programa Frontera Sur, la misma tomó fuerza al publicarse éste, de tal suerte que no sólo se trata de modificaciones a la infraestructura ferroviaria. El retraso en el mantenimiento de las instalaciones y construcción por otro lado de infraestructura de segunda prioridad, son también de una clara y acelerada estrategia para contener el flujo migratorio. Estos muros son construcciones de concreto entre metro y medio y dos metros de altura. Como se dijo atrás, estos muros ya son una realidad en Tierra Blanca, Veracruz, Guadalajara y parte de Jalisco. Aparte del mensaje visual y real que expresan, imposibilitan el fácil acceso a la ayuda humanitaria brindada por las organizaciones, al crear un cerco divisorio en la ciudad en que se instalan.

### **Algunas consideraciones**

La criminalización hacia la población migrante en tránsito ha sido una práctica política recurrente en México, construida a lo largo de, -por los menos-, los últimos 15 años, como eco de la política migratoria norteamericana. La asociación seguridad nacional-migración sigue causando fuertes estragos para la población migrante. En general las políticas que pretenden hacer un manejo del tema pugnan por un enfoque caracterizado por la contención y en su defecto por mecanismos de regularización sumamente selectivos. Las acciones de esta criminalización acarrear consecuencias que incrementan la vulnerabilidad para el migrante. En esa lógica se explica el uso del ferrocarril como medio de transporte, que pone a las personas migrantes en una situación extremadamente riesgosa fomentada en gran medida por el carácter restrictivo de estas políticas, así como del accionar de sujetos particulares con la anuencia del Estado.

De manera desafortunada, la tendencia frente a los retos que plantea la migración, sigue siendo a la selectividad de un lado y, de otro lado, a la generalizada exclusión, como dan muestra las masivas deportaciones en las administraciones del Presidente Obama, y de manera sorprendente lo acontecido en nuestro país durante el año 2014, cuando se deportaron casi el 50% más de población centroamericana en relación al año 2013.

La evidencia es clara, a pesar de estas estrategias para reforzar la seguridad, controlar los flujos migratorios y desincentivar la migración, el fenómeno de la movilidad humana sigue siendo constante, se sigue innovando y reinventando, la mayor de las veces para sortear acciones como las aquí descritas. Lo que no parece tan claro, es la elaboración de estrategias que busquen el cambio de paradigma: de enfoques centrados en la seguridad nacional y en el temor hacia los otros, hacia enfoques que pongan el acento en la seguridad humana, los cuales incluyen el garantizar condiciones de vida en los lugares de origen, buscan alternativas frente a la pobreza y violencia que literalmente están forzando las migraciones; así como velar por ese mismo reconocimiento de derechos tanto en los lugares de tránsito como en los de destino.



# **DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES QUE TRANSITAN POR MÉXICO**

## **DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES QUE TRANSITAN POR MÉXICO<sup>3</sup>**

Los migrantes que transitan por el territorio nacional tienen los derechos que les reconocen la **Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos** y los tratados internacionales firmados por México, sin importar su nacionalidad ni situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como:

- Niños, niñas y adolescentes
- Mujeres
- Indígenas
- Personas de la tercera edad
- Víctimas de delitos

En todas las etapas del procedimiento administrativo migratorio. El Instituto Nacional de Migración es la autoridad competente para verificar los documentos y la situación migratoria de los extranjeros que se encuentran en el territorio nacional, así como para asegurar y presentar a los migrantes con estancia irregular, por un plazo máximo de 90 días.

Los extranjeros con estancia irregular en el país detenidos por el INM deben ser alojados en una Estación o Estancia Migratoria, no en una prisión.

El INM no podrá realizar visitas de verificación migratoria en los lugares donde se encuentren migrantes albergados por organizaciones de la sociedad civil o personas que realicen actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes (artículo 76 de la Ley de Migración).

Los migrantes en situación irregular alojados en una Estación o Estancia Migratoria tienen los siguientes derechos:

### **A la No discriminación**

Ningún migrante puede ser discriminado por las autoridades debido a su origen étnico, nacionalidad, color, raza, sexo, religión, preferencia sexual o cualquier otra circunstancia. Los migrantes tienen derecho a recibir un trato digno y humano durante toda su estancia en las instalaciones del INM.

### **A la Información**

---

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Migración

Al momento de su presentación, que debe constar en actas, las autoridades migratorias deben informar a los migrantes por escrito:

- **Sus derechos y garantías**
  - **El motivo de su presentación**
  - **Los requisitos establecidos para su admisión, sus derechos y obligaciones, así como las instancias ante las que pueden presentar sus denuncias y quejas.**
- A la asistencia legal**

Los migrantes alojados en instalaciones del INM tienen derecho a ser asistidos o representados por la persona que designen durante el procedimiento administrativo migratorio, así como a ofrecer y desahogar pruebas ante la autoridad competente.

#### **A contar con un traductor**

Los migrantes que no hablen español tienen derecho a contar con un intérprete o traductor que conozca su idioma, durante todo el procedimiento administrativo migratorio.

Cuando el migrante sea sordo y sepa leer y escribir, se le interrogará por escrito o por medio de un intérprete. En caso contrario, se designará como intérprete a una persona que pueda entenderlo.

#### **A la protección y asistencia consular**

Las autoridades migratorias deben notificar de inmediato la presentación del migrante a la Embajada o Consulado de su país en México y facilitarle la comunicación con estas instancias, que serán las responsables de vigilar el respeto a sus derechos y brindarle asistencia y asesoría, así como apoyarlo a localizar a sus familiares.

#### **A la salud**

Los migrantes tienen derecho a recibir atención médica y los medicamentos adecuados para tratar su enfermedad, si padecen alguna.

#### **Alojamiento en condiciones dignas**



Las estaciones o estancias migratorias deben ser instalaciones adecuadas, que eviten el hacinamiento; contar con servicios de asistencia médica, psicológica y jurídica y ofrecer a los extranjeros presentados tres alimentos de calidad al día, además de mantener en espacios separados, y con medidas que aseguren la integridad física de los migrantes, a hombres, mujeres y niños o familias.

### **A la preservación de la unidad familiar**

Las autoridades del INM deben preservar en todo momento el derecho a la unidad familiar de los migrantes alojados en instalaciones del Instituto, salvo en los casos en que se considere necesaria la separación para garantizar el interés superior del niño, niña o adolescente.

### **A la comunicación**

Los migrantes alojados en las instalaciones del INM tienen derecho a hacer y recibir llamadas telefónicas de familiares y amigos y con sus representantes consulares.

### **A recibir visitas**

Los migrantes presentados por el INM tienen derecho a recibir visitas de familiares, su representante legal y las autoridades consulares de su país.

### **A la recreación**

Los migrantes alojados en estaciones o estancias migratorias tienen derecho a participar de manera voluntaria en las actividades recreativas, educativas y culturales que se organicen dentro de las instalaciones

### **A solicitar asilo**

Los migrantes presentados ante el INM tienen derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, si han salido de su país buscando protección por estar en peligro su vida, seguridad o libertad, o las de su familia.

### **A la regularización o el retorno asistido**

Las autoridades migratorias deben informar a los migrantes alojados en instalaciones del INM sobre su derecho a regularizar su estancia en México, bajo los lineamientos que establece la **Ley de Migración**, así como de la posibilidad de solicitar voluntariamente el retorno asistido a su país de origen.

Es importante que informes a las autoridades mexicanas sobre el peligro que corre tu vida en tu país de origen cuando seas detenido o en los quince días hábiles que siguen, a fin de poder solicitar asilo y obtener la protección en este país.

### **Derecho a visa por razones humanitarias**

Los migrantes víctimas o testigos de un delito tienen derecho a solicitar una visa temporal por razones humanitarias.

Procedimiento especial para la atención de personas migrantes en situación de vulnerabilidad puestas a disposición del INM.

**El Instituto Nacional de Migración** reconoce que los niños, niñas o adolescentes migrantes no acompañados son un grupo en situación de vulnerabilidad, por lo que, en aquellos casos en los que algún menor sea puesto a su disposición, procederá a canalizarlo de manera inmediata al Sistema para el **Desarrollo Integral de la Familia (DIF)**, con el objetivo de privilegiar su estancia en lugares donde se le proporcione la atención adecuada, se le informe con claridad sobre sus derechos y se le brinde los servicios de representación y asistencia jurídica que requiera.

En circunstancias excepcionales, los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados pueden llegar a ser alojados temporalmente en una estación migratoria, en tanto se les traslada a las instalaciones del DIF.

En ese caso, debe asignárseles un espacio específico para su estadía distinto al del alojamiento de los adultos, además de ponerlos bajo la atención de un **Oficial de Protección a la Infancia (OPI)**, que vigilará el respeto a sus derechos humanos y a su integridad física durante todo el procedimiento, además de asistirlo en el retorno a su país de origen.

Los **OPIS** son personal del Instituto, especializado en la protección de la infancia, capacitado en los derechos de niñas, niños y adolescentes, que deberán entrevistar al niño, niña o adolescente con el objeto de conocer su identidad, su país de nacionalidad o residencia, su situación migratoria, el paradero de sus familiares y sus necesidades particulares de protección, de atención médica y psicológica.

Un representante de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** podrá estar presente en estas entrevistas, sin perjuicio de las facultades que le corresponden al representante legal o persona de confianza del niño, niña o adolescente.

En coordinación con el Consulado del país de nacionalidad o residencia del niño, niña o adolescente o de la institución de asistencia a la infancia del país de que se trate, se procederá a buscar a sus familiares adultos, salvo que a juicio del Instituto o a solicitud del niño, niña o adolescente pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso no se entablará contacto con la representación consular.

**La autoridad migratoria deberá:**

- Informar a la niña, niño y adolescente el motivo de su presentación, de sus derechos dentro del procedimiento migratorio, de los servicios a que tiene acceso y se le pondrá en contacto con el consulado de su país, salvo que a juicio del Instituto o a solicitud del menor pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso no se entablará contacto con la representación consular.
- Una vez resuelta la situación migratoria del niño, niña o adolescente, y en caso de acordarse su retorno asistido se notificará la resolución al Consulado correspondiente, con tiempo suficiente para la recepción del niño, niña o adolescente en su país de nacionalidad o residencia.

# **MÉXICO NUEVA LEY DE MIGRACIÓN**



## MÉXICO

### NUEVA LEY DE MIGRACIÓN<sup>4</sup>

El 24 de febrero de 2011, el Senado de la República aprobó por unanimidad (86 votos a favor, cero en contra) el dictamen que expide la nueva Ley de Migración, la cual reconoce la personalidad jurídica de los migrantes. La iniciativa fue presentada por el presidente de la Comisión de Población y Desarrollo en la Cámara Alta, el Sen. Humberto Andrade Quezada el 9 de diciembre de 2010. En el proceso de dictaminación se escucharon y valoraron propuestas, opiniones y observaciones realizadas por organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, en foros y reuniones realizadas para dicho propósito, como el que se llevó a cabo en las instalaciones de El Colegio de México (COLMEX) a finales del mes de enero del presente año.

En el Dictamen de la Ley se indica que se llevó a cabo un esfuerzo por parte de los diferentes participantes en las Comisiones dictaminadoras para construir una Iniciativa incluyente y plural, con la que se instaure una legislación moderna y avanzada en materia migratoria, que impulse a su vez la creación de una nueva política pública que le sirva a México y a los migrantes. También se expresa el convencimiento de que al Estado mexicano le hacía falta, desde hace ya varias décadas, un marco regulatorio especializado en el tema migratorio, y que el texto de la Ley General de Población resultaba sumamente limitado para atender de manera adecuada las dimensiones y particularidades de los movimientos internacionales de personas y procesos migratorios en México.

Uno de los propósitos de esta nueva legislación es “impulsar un modelo de gestión migratoria que salvaguarde el Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos, que permita ocuparse de la seguridad nacional y pública y, al mismo tiempo, velar por la seguridad humana y la integridad de los migrantes nacionales y extranjeros, promoviendo los principios de la tolerancia y de la no discriminación y combatiendo eficazmente el tráfico, la explotación de los migrantes y las redes criminales asociadas a la migración”.

---

<sup>4</sup> Senado de la República, <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=7429&lg=61>

En la Exposición de Motivos de la propuesta de Ley Migratoria, los legisladores promoventes manifiestan que el proyecto pretende:

- a. fortalecer la protección de los derechos y la seguridad de los migrantes nacionales y extranjeros, reconociéndolos como sujetos de derechos;
- b. simplificar y ordenar procedimientos para atender de mejor manera y en forma expedita la elevada movilidad internacional de personas y en particular los diversos procesos migratorios que concurren en el país;
- c. contribuir al desarrollo económico, social y cultural de nuestro país;
- d. proporcionar integralidad y coherencia a la política y la gestión migratoria en México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes;
- e. fortalecer y ampliar la tradición hospitalaria y de refugio del país;
- f. propiciar una mayor contribución de la autoridad migratoria a la seguridad nacional, pública y fronteriza; y
- g. actualizar y armonizar el marco normativo migratorio, con los instrumentos jurídicos internacionales firmados y ratificados por México.

En el proceso de aprobación de la Ley de Migración se desechó la redacción del artículo 26 que en un inicio facultaba a la Policía Federal Preventiva y a la Secretaría de Seguridad Pública a efectuar revisiones migratorias e inspeccionar dentro del territorio nacional, funciones que hoy corresponden únicamente a los agentes del Instituto Nacional de Migración. También se eliminó el artículo 97, que daba la facultad a “la fuerza pública federal” de tener competencia en materia migratoria.

Los senadores determinaron eliminar también el artículo 94, que facultaba al INM a recibir y atender las denuncias anónimas formuladas en contra de los extranjeros.

Igualmente, el Senado desapareció el artículo 151 en el que se sancionaba con una multa de 500 a mil días de salario mínimo al empleador que contratara a extranjeros que no acreditaran su situación migratoria o tuvieran documentación falsa.

Con el nuevo marco legal, en México, los migrantes, independientemente de su situación legal, tendrán derecho a la educación, al servicio médico urgente para preservar su vida, al registro civil y la impartición de justicia. De igual manera, se

privilegia el interés superior de las niñas, niños y adolescentes y la preservación de la unidad familiar del migrante durante el aseguramiento, y se reconoce el derecho del migrantes a ser representado legalmente.

Además, se establecen penas de 8 a 16 años de prisión para quien “trafique” con indocumentados, que aumentarán en 50 por ciento cuando las víctimas sean niños o adolescentes, o cuando el autor material o intelectual sea servidor público. Se establece la facultad de la Secretaría de Gobernación (Segob) de formular y dirigir la política migratoria del país, y se eleva a rango de ley al Instituto Nacional de Migración, que ejecutará dicha política. Finalmente se reconoce la labor humanitaria y de asistencia a los migrantes que realiza la sociedad civil.

De acuerdo con el autor de la iniciativa, el Sen. Humberto Andrade Quezada, la Ley de Migración es “una ley integral de avanzada, moderna y nos permite tener una posición como país, de congruencia y de fuerza para exigir en otros lugares para los nuestros y connacionales”.<sup>5</sup>

La ley fue aprobada, de manera unánime, por la Cámara de Diputados el 29 de abril de 2011.

---

<sup>5</sup> <http://www.animalpolitico.com/2011/02/aprueba-senado-ley-migratoria/>





# **MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN LAS AMÉRICAS. OEA**



## **MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN LAS AMÉRICAS<sup>6</sup>**

Organización de los Estados Americanos (OEA)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD)

El crecimiento económico de los países de las Américas en general fue sostenible a lo largo del periodo 2011-2013, a niveles algo más bajos que en el año de recuperación de 2010, después de la crisis económica de 2008-2009. En efecto, las tasas de crecimiento para los países de América Latina y el Caribe durante este periodo fueron en promedio de 4%, casi el doble de lo observado en los Estados Unidos y Canadá. En este contexto, la migración internacional tomando en cuenta tanto los movimientos permanentes como los temporales aumentó en un promedio de 5% por año a lo largo del periodo 2011-2013, pero 17% por año para los países de América Latina y el Caribe. Si esta tasa de crecimiento perdura, el nivel de los flujos de inmigración en estos países se duplicará en aproximadamente cuatro años. Los movimientos migratorios presentados en este informe están basados en las estadísticas oficiales de migración autorizada y ofrecen un cuadro parcial de los movimientos totales, especialmente si el grado de migración irregular es grande. Este informe concluye que la creciente inmigración en los países de América Latina y el Caribe se debe esencialmente a la migración intrarregional. Con la mayor integración económica relacionada a los varios acuerdos regionales de integración se producen mayores movimientos migratorios, gran parte de naturaleza regional. La creciente importancia de la migración intrarregional, sin embargo, no está reduciendo el nivel de inmigración proveniente de afuera de las Américas, al menos en términos absolutos. Este último continuó en aumento a lo largo del periodo 2010-2013, pero en menor medida (12%) que la inmigración de otros países de las Américas, la cual avanzó en un 46%.

### **La feminización de la migración**

Para la mayoría de los países de las Américas, la inmigración de las mujeres de países de las Américas sigue siendo un fenómeno minoritario, con 45% de los inmigrantes siendo mujeres, aproximadamente el mismo porcentaje que para los inmigrantes del resto del mundo. Sólo en Chile y Costa Rica las mujeres constituyen una mayoría de los inmigrantes. En el otro extremo, en Canadá, Perú y Colombia las mujeres representan menos del 40% de todos los inmigrantes. Conforme los familiares de un migrante ya establecido llegan al país de destino

---

<sup>6</sup> Migración Internacional en las Américas. Organización de Estados Americanos/OCDE. Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI) 2015. Resumen Ejecutivo. Página URL: <https://www.oas.org/docs/publications/SICREMI-2015-SPANISH.pdf> (fecha de consulta: 19 de noviembre de 2015).

para unirse con él o ella, se produce una tendencia natural para que la diferencia numérica entre los dos géneros se cancele. Una mejor forma de visualizar el grado en el cual el patrón tradicional está cambiando es fijarse en la presencia relativa de hombres y mujeres en la migración familiar y laboral. Pero también aquí uno observa el patrón tradicional de la presencia mayoritaria de las mujeres entre los migrantes familiares (59%) y una menor presencia entre los migrantes laborales (32%). El patrón tradicional es más acentuado entre los inmigrantes de las Américas que entre los inmigrantes del resto del mundo. Por lo tanto, si el patrón tradicional de migración en los países de las Américas de verdad está cambiando, sigue estando, con algunas excepciones, lejos de una situación en que los géneros cumplen el mismo rol.

### **Solicitantes de asilo en las Américas**

La solicitud de asilo en América Latina y el Caribe sigue siendo en general un fenómeno poco común, con índices de 18 solicitudes por cada millón de habitantes en 2013, aproximadamente menos de una décima parte de aquellas observadas en Canadá y los Estados Unidos. A partir del año 2010 el número de solicitudes se ha mantenido en niveles inferiores a la mitad de los promedios registrados con anterioridad a ese año, en gran parte como consecuencia de la caída en el número de solicitudes en Ecuador por parte de nacionales colombianos, ya que el conflicto civil en Colombia ha disminuido en años recientes. Cabe destacar en años recientes la aparición de solicitantes de asilo de Siria, el cual también es el país de origen más importante para la zona OCDE en general. En América Latina, Siria aparece entre los tres principales países de origen en Argentina (en donde es el país principal de origen), Bolivia y Chile. En el Caribe en general, Siria es el segundo país de origen de los solicitantes, después de Cuba. Cuba en efecto aparece como un importante país de origen en muchos países de las Américas.

### **Adquisición de la nacionalidad**

Las tasas de naturalización de los países de las Américas tienden a ser bajas en relación a los niveles de inmigración permanente. Las estadísticas para Canadá y Estados Unidos, antiguos países de inmigración, ofrecen un punto de referencia útil en este aspecto. Para ambos, la proporción de las adquisiciones con respecto a los niveles de inmigración permanente se ubica próximo a 0,7. Para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la relación estadística es generalmente menor a 0,3. En muchos de estos países existe una inmigración relativamente sencilla a países vecinos en el contexto de los acuerdos regionales de integración, de manera que puede no haber un incentivo importante para obtener la nacionalidad del país de destino.

### **Emigración desde las Américas**

Cabe resaltar la escala de los movimientos de emigración, con casi 6.5 millones, para el periodo de 2009 a 2012. Esto representa casi 7 personas por cada mil en la población de los países de origen. Con respecto a la migración hacia los mismos países de destino, el resto del mundo envía 4 personas por cada mil en la población. La mitad de la emigración de los países de las Américas es a Canadá y Estados Unidos, un cuarto al resto de la OCDE afuera de las Américas y un cuarto a otros países de las Américas. Por contraste, tan solo 2% de la migración de otras regiones del mundo es hacia países de las Américas que no sean Canadá y Estados Unidos. La migración a Canadá y Estados Unidos desde otros países de las Américas nunca se ha recuperado efectivamente de los efectos de la crisis económica de 2008-2009. Para el año 2012 los movimientos estaban en un 4% por debajo de su nivel de 2009 en el punto más bajo de la recesión. Otros países de la OCDE afuera de las Américas, especialmente en Europa, han experimentado una caída incluso mayor de 17% en la migración desde países de las Américas desde 2009, como consecuencia de un mayor deterioro en las condiciones económicas debido a la crisis presupuestaria en Europa, inmediatamente después de la recesión. Sin embargo, la migración hacia otros países de las Américas ha tomado el relevo, aumentando por más de 39% en el periodo de 2009-2012.

### **Asentamiento o retorno**

El porcentaje de todos los inmigrantes de las Américas que han sido residentes por más de 10 años en Europa se ha duplicado en el relativamente corto periodo de 2008-2009 a 2012-2013. En el período 2008-2009 se situaba en 30% y aumentó a 59% en los cuatro años siguientes, prácticamente el mismo nivel que para los emigrantes del resto del mundo, para los cuales también aumentó durante este periodo, pero desde un nivel ya alto del 55%. Cabe resaltar que este aumento ocurrió precisamente en el periodo en que las condiciones económicas de muchos países europeos se estaban deteriorando, especialmente de España, en donde residen gran parte de los emigrantes. El crecimiento ha sido destacable para los inmigrantes de la Región Andina, en donde se registró un aumento de más de 230%. Por otra parte, cada año, más y más personas están tomando la nacionalidad de su país de residencia. El aumento del porcentaje de todos los inmigrantes de las Américas que han sido residentes por más de 10 años en Estados Unidos ha sido menos pronunciado debido en gran medida a una mayor proporción de inmigración no autorizada. El cuadro general es entonces que muchos inmigrantes de las Américas en Europa y en Estados Unidos permanecen a pesar de las condiciones económicas difíciles en los países, especialmente en España. La migración a España desde las Américas fue de 86 mil personas en 2013, apenas un cuarto de su nivel más alto en 2007. Aunque la migración ha disminuido en gran forma al enfrentar condiciones económicas adversas, claramente no ha conducido a movimientos masivos de retorno. Aunque los retornos se duplicaron de 2006 a 2007 y aumentaron en un 15-20% en los siguientes dos años, se han mantenido cerca al nivel de 135-140 mil desde 2010. Para el 2013, se calcula un retorno neto de

aproximadamente 55 mil inmigrantes por año a los países de origen, pero esto está muy lejos de las 215 mil entradas netas que prevalecieron en promedio en el periodo 2002-2007.

## **El stock de inmigrantes en las Américas y de emigrantes de las Américas**

### **El stock de inmigrantes**

La población inmigrante (stock) en las Américas ha aumentado de alrededor de 34 millones en 1990 a 61 millones en 2013, un incremento de casi 78% comparado al 42% observado para el resto del mundo. Casi la totalidad de este aumento fue en Canadá y Estados Unidos, en donde la población inmigrante prácticamente se duplicó desde 1990, alcanzando un nivel de 53 millones de personas en 2013. Por contraste, la población inmigrante en América Latina y el Caribe ha aumentado en tan solo 19% desde 1990, alcanzando un nivel de 7.7 millones en 2013. Sin embargo, si la evolución se mide a lo largo del periodo 2000-2013, el aumento en la población inmigrante en América Latina y el Caribe ha sido algo mayor que lo observado en Canadá y Estados Unidos (35% vs. 31%). A pesar del aumento en el número de inmigrantes en América Latina y el Caribe entre 1990 y 2013, la inmigración permanece limitada en esta región, representando sólo 1,4% del total de la población en la región en 2013, comparado con 14,9% para Canadá y Estados Unidos.

### **Países de origen y destino de inmigrantes y emigrantes**

Los Estados Unidos de América es el país de destino más importante para los migrantes de las Américas, pero también para los migrantes de todo el mundo. Entre 1990 y 2013, la población de inmigrantes en los Estados Unidos se duplicó. Para 2013, cinco de cada seis migrantes de las Américas y uno de cada cinco en todo el mundo vivían en los Estados Unidos. Mientras que Estados Unidos en décadas recientes ha seguido siendo un imán para los potenciales migrantes de las Américas, muchos otros países han experimentado grandes aumentos en sus propias poblaciones de inmigrantes, a menudo de países vecinos. En promedio, el 64% de los inmigrantes en el Caribe provienen de la misma región, 63% en el caso de la Región Andina y 44% en el Cono Sur. En el caso de América Central el promedio es más bajo (32%) porque un alto nivel de inmigrantes en México provienen de los Estados Unidos. Muchos de estos inmigrantes, sin embargo, no son extranjeros sino los hijos e hijas nacidos en Estados Unidos de mexicanos que más tarde regresaron a su país de origen. Por el lado de la emigración, Estados Unidos es el principal país de residencia de los emigrantes de las Américas, salvo algunas excepciones. Para los nicaragüenses, Costa Rica es el principal país de residencia de sus emigrantes; para los bolivianos, chilenos, paraguayos y uruguayos, lo es Argentina; para los colombianos, Venezuela; para los argentinos, España; para Suriname, los

Países Bajos; y para los ciudadanos de los Estados Unidos, México. En promedio, el 57% de todos los emigrantes de un determinado país se concentran en un solo país de destino.

### **Tasas de expatriación de las poblaciones originarias de las Américas**

Aunque la emigración de las Américas ha disminuido desde la crisis económica de 2008, sigue siendo aún el aspecto dominante de la migración para América Latina y el Caribe, como lo ha sido desde la década de 1960. En las Américas, Canadá y Estados Unidos evidencian tasas de expatriación relativamente bajas, en alrededor de 4% y 1% respectivamente. En el resto del hemisferio, cuando nos ubicamos más al sur de los Estados Unidos, se observan tasas de expatriación menores, con las tasas más altas en el Caribe (15%) y las más bajas en el Cono Sur (1,7%), con un 9,5% para América Central y 4,5% para la Región Andina. Sin embargo, hay variaciones considerables en los países dentro de cada región. Del lado de la inmigración, varias regiones de América Latina y el Caribe tienen tasas de inmigración similares (esta vez expresadas como porcentaje de inmigrantes en la población residente). Las tasas para las cuatro regiones oscilan entre 1% y 2%. Resumen Ejecutivo / xvii Con pocas excepciones (Bahamas, Costa Rica, Panamá, Venezuela y Argentina), la expatriación domina a la inmigración en los países de América Latina y el Caribe, con frecuencia en forma relevante, lo cual probablemente permanezca así por algún tiempo, hasta que el desarrollo económico doméstico reduzca el incentivo de buscar fuera de fronteras la manera de mejorar el bienestar.

### **La situación en el mercado laboral de las y los migrantes de las Américas en Europa y Estados Unidos**

La situación del mercado laboral de las y los inmigrantes de las Américas en los últimos años ha evolucionado en gran medida en consonancia con la evolución general del mercado laboral de los principales países de destino, España y Estados Unidos. España experimentó un mayor deterioro de la condición de su mercado laboral de los años 2010-2011 a 2012-2013, con una reducción de la tasa de empleo de los trabajadores nacidos en España de 4 puntos porcentuales para los hombres y 2 puntos porcentuales para las mujeres. La evolución para los inmigrantes de las Américas en España con respecto a los nacidos en España fue similar para los hombres (reducción de 5 puntos), pero mayor para las mujeres inmigrantes (una reducción de 6 puntos porcentuales). Esto se refleja también en un aumento mucho mayor en la tasa de desempleo para las mujeres inmigrantes de las Américas que para las mujeres nacidas en España (8 vs. 5 puntos porcentuales). Las tasas de desempleo para las y los inmigrantes de las Américas se encontraban para 2012-2013 en un nivel de 32-35%, comparado con aproximadamente 36-37% para las y los inmigrantes de otros continentes y 23-24% para las trabajadoras y trabajadores nacidos en España. La situación del mercado laboral de los inmigrantes del Caribe y América Central, por otro



lado, se ha beneficiado de una mejoría en las condiciones económicas en Estados Unidos desde 2010- 2011. La tasa de empleo ha aumentado tres puntos para los hombres inmigrantes del Caribe y América Central pero tan sólo un punto para las mujeres de esas regiones. De la misma manera, la situación de desempleo ha mejorado más para los hombres que para las mujeres. Durante el año 2014 se observaron las primeras señales de mejoría en la situación del mercado laboral en España aunque a un ritmo lento, de manera que el nivel de salidas observado en 2013 podría mantenerse. Sin embargo, la situación en España ofrece casi un estudio de caso sobre cómo incluso un mercado laboral extremadamente desfavorable no ha afectado en gran medida las intenciones de asentamiento de los migrantes de las Américas, al menos no en la medida que uno podría haber esperado dadas las circunstancias.

### **La sobrecualificación de los migrantes con educación terciaria en las Américas**

En 2011-2013 había cerca de 870 mil personas de las Américas con educación terciaria empleadas en países europeos de la OCDE, y cerca de tres veces ese número en Estados Unidos (2.633.000). Con respecto a este último, México representó casi un cuarto y Canadá aproximadamente un octavo del total. Sólo los inmigrantes del Cono Sur con educación terciaria tuvieron mayor empleo en la Unión Europea que en los Estados Unidos (52%). En todas las demás regiones y en la mayoría de los países, los empleados con educación terciaria en Estados Unidos son mucho más numerosos. Las tasas de sobrecualificación para los inmigrantes con educación terciaria de las Américas en 2011-2013 tuvieron un promedio de 36% en los países de la Unión Europea y 46% en Estados Unidos, comparado con 20% y 35%, respectivamente, para las personas nativas con educación terciaria empleadas en esas regiones. En resumen, las tasas de sobrecualificación de los inmigrantes de los países de América Latina y el Caribe son 15 o 20 puntos más altas que las de las personas nativas. El dominio del idioma no necesariamente influye aquí ya que la tasa de sobrecualificación para España es incluso más alta con 53% en comparación a la Unión Europea en su totalidad (36%). La implosión de la economía española en 2008 después de la burbuja en el sector de la construcción y la crisis presupuestaria ha comprometido la posibilidad de progresar rápidamente para las personas con educación terciaria. En ningún lugar es tan evidente esto como en las altas tasas de desempleo en general y las altas tasas de sobrecualificación para las personas con educación terciaria. Como hemos visto, algunos están retornando a su país de origen pero muchos ya se han establecido permanentemente. Sólo una mejora sustantiva del mercado laboral podrá mejorar las perspectivas de las personas con educación terciaria. Aunque hay señales de esto, siguen siendo relativamente provisionales, de manera que una mejora importante en el corto plazo parece poco probable.

### **Las remesas a América Latina y el Caribe en 2013**

En los años previos a la crisis financiera internacional el ingreso de remesas del conjunto de países de América Latina y el Caribe alcanzó tasas promedio de crecimiento anuales de 17%. Sin embargo, la crisis económica de 2008-2009 provocó un cambio importante en las tendencias observadas hasta entonces: primero, hubo una fuerte caída de las remesas en 2009 de más de -10%, que fue seguida por un modesto incremento de 6% en 2011, resultando en un estancamiento a nivel regional. En 2013, el ingreso de remesas procedentes del exterior a la región a 61.3 mil millones de dólares, monto casi idéntico al de 2012. Este monto total refleja las variaciones positivas en tasas de crecimiento de remesas hacia América Central y Caribe, que compensó el declive en México y América del Sur.



**TENDENCIAS MUNDIALES EN LIBERTAD  
DE EXPRESIÓN Y DESARROLLO DE LOS  
MEDIOS: SITUACIÓN REGIONAL EN  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**



## TENDENCIAS MUNDIALES EN LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DESARROLLO DE LOS MEDIOS: SITUACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE<sup>7</sup>.

En general, en los últimos seis años América Latina y el Caribe ha cumplido con las condiciones básicas que garantizan la libertad de expresión y la libertad de los medios, aunque la situación no ha sido homogénea en los 33 países que conforman la región<sup>8</sup>. Incluso en aquellos países que cuentan con fuertes marcos legales para regular este ámbito, la implementación todavía constituye un desafío. Varios países latinoamericanos han aprobado nuevas leyes sobre los medios de comunicación: para algunos, esto representa una oportunidad para transformar el paisaje mediático en un ámbito más plural y menos concentrado; para otros es una oportunidad para que los gobiernos actúen contra los medios críticos de sus gestiones. Este debate también se ha reflejado en aquellos casos donde se han tomado medidas para revisar leyes obsoletas, como las heredadas de las dictaduras militares. También se ha registrado la tendencia, por parte de funcionarios públicos, a iniciar acciones penales contra periodistas y medios de comunicación, aunque en la mayor parte de los casos estas no han prosperado. Los países que históricamente han mantenido los estándares internacionales de libertad de expresión y acceso a la información mantuvieron esta tendencia.

A excepción de un solo país, todos los países de la región disponen de garantías constitucionales o de leyes que protegen la libertad de expresión en tanto que derecho fundamental. Asimismo, los casos de censura previa han sido poco frecuentes. En los últimos años se ha observado una tendencia hacia la reformulación de la normativa existente o creación de nuevas leyes y normas sobre los medios de comunicación. Al menos 19 países han llevado a cabo estas acciones, o han anunciado la intención de hacerlo. En algunos casos estas reformas se han realizado en contextos de conflicto abierto entre el gobierno y los medios, frente a las cuales la opinión pública ha estado dividida. Los críticos sostienen que en algunos países la nueva normativa está siendo crecientemente utilizada para restringir las voces opositoras a través de la clausura de medios de comunicación, al tiempo que las autoridades afirman que estas clausuras responden a la falta de cumplimiento de las normas de transmisión por radio y televisión, como el hecho de operar sin licencia o por la falta de pago de las tarifas correspondientes.

---

<sup>7</sup> Publicado en 2014 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Consultado el 17 de noviembre de 2015 en la URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002290/229042s.pdf>

<sup>8</sup> Según un análisis longitudinal elaborado a partir de datos de encuesta de Freedom of the Press, en los últimos seis años se ha reducido la cantidad de países de la región con sistemas de medios de comunicación “Libres” y “Parcialmente libres”, mientras que ha aumentado la cantidad de países con sistemas de medios clasificados como “No libres”.

En los últimos años la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), de la Organización de los Estados Americanos (OEA), ha recomendado la derogación o la enmienda de aquellas leyes que criminalizan el desacato, la difamación, el libelo y las injurias, y ha instado a los estados a adaptar su legislación a fin de garantizar el acceso a la información pública. Una propuesta de reforma de la CIDH, apoyada por algunos países y que podría haber debilitado la Oficina de la Relatora Especial para la Libertad de Expresión, fue rechazada por la Asamblea General de la OEA.

En toda la región se ha registrado una tendencia a la descriminalización de la difamación, y tres de los siete países que han realizado este cambio en los últimos años son caribeños. Asimismo, hoy existe una tendencia hacia la abolición de las leyes contra el desacato que se refieren especialmente a la difamación de funcionarios públicos. Sin embargo, en este mismo período no se han registrado cambios importantes en cuanto a la utilización de otros cargos, como la difamación civil y el libelo, por parte de funcionarios o de ciudadanos poderosos para restringir la información sobre cuestiones de interés público. La Relatora Especial de la OEA ha expresado su preocupación sobre el uso de los delitos de “terrorismo” y de “traición”, dado que viola el derecho a la libertad de expresión de quienes critican a los gobiernos.

Los medios que requieren de licencias para operar enfrentan una situación de vulnerabilidad, dado que su vencimiento y renovación han servido potencialmente para presionar políticamente, una tendencia especialmente destacada en una pequeña cantidad de países. En el caso de la prensa escrita, se han registrado acciones que podrían utilizarse para limitar la libertad de prensa. Así, en algunos países se han aprobado nuevas normas relativas a la importación, venta y/o distribución de papel prensa que, según algunos críticos, abren la posibilidad de intervención indirecta del gobierno en la prensa escrita. Las radios comunitarias han tenido importancia en algunos países debido a que transmiten noticias y programas locales en las lenguas vernáculas, pero solo en los últimos años han comenzado a beneficiarse con los marcos legales-regulatorios.

Internet se ha transformado de manera creciente en el foco de atención de diversas iniciativas legislativas, tanto a través de medidas específicas para esta plataforma como para todas las plataformas de medios. En muchos casos también se ha interpretado que la legislación existente cubre los casos relativos a Internet. Estas tendencias pueden observarse en los proyectos de ley que buscan proteger los derechos de autor a través de la eliminación de determinados contenidos, en las solicitudes realizadas por los gobiernos para que se eliminen esos contenidos, y en las acciones judiciales que limitan y restringen el acceso a contenidos considerados ofensivos o que imponen penas de prisión a periodistas o blogueros por obtener y publicar información “secreta”. Estas podrían ser señales de la emergencia de una tendencia hacia la censura de la información publicada en línea.

Algunos países han incluido disposiciones relativas al uso y el acceso a Internet en sus leyes generales para los medios de comunicación. En la mayoría de los países de la región se ha debatido la inclusión de legislación que permita la posibilidad de filtrar contenidos, aunque al momento se ven favorecidos los grupos que aspiran a obtener mayor apertura. En la región persiste la tradición de filtrar contenidos relacionados con la pornografía infantil. En aquellos casos que podrían ser incompatibles con los estándares internacionales, los principales motivos invocados a la hora de eliminar contenidos han sido cuestiones políticas, de difamación y de derechos de autor, a pesar de la ausencia generalizada de normativa que permita estas acciones. Por otro lado, ha surgido una tendencia compensatoria hacia la adopción de una legislación proactiva para la codificación de derechos en Internet. Así, en 2010 Chile fue el primer país de la región en aprobar disposiciones legales para garantizar la “neutralidad en la red”, y Brasil desarrolló un Marco Civil de Internet que presentó ante el Congreso.

Los medios de América Latina y el Caribe llevan a cabo periodismo de investigación, aunque existe una gran variedad en cuanto a la calidad y el impacto del trabajo, de acuerdo al tamaño de los medios de comunicación y al lugar de producción. Este tipo de periodismo ha sido más frecuente en empresas de medios localizadas en grandes capitales, en parte debido a la falta de entrenamiento formal de los periodistas que trabajan en áreas rurales y remotas [ver la sección América Latina y el Caribe: Independencia de los medios]. En general, en la región continúa habiendo medios con capacidad suficiente para llevar adelante periodismo de investigación sobre intereses privados y públicos. En años recientes las asociaciones dedicadas a este tipo de periodismo se han transformado en organizaciones clave en el esclarecimiento de historias de interés público y para facilitar recursos a los periodistas<sup>9</sup>.

A lo largo de toda la región se ha reconocido el derecho a la protección de las fuentes, fomentado asimismo por la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, de la CIDH, y la Declaración de Chapultepec de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP). La mayoría de los países de la región dispone de protección legal para las fuentes, y seis de ellos incluyen este derecho en sus constituciones nacionales. Sin embargo, este tipo de leyes no existen en los países del Caribe. Por otra parte, se ha registrado una fuerte tendencia hacia una mayor transparencia en la región. En los últimos seis años se ha promovido la elaboración de leyes de libertad de información (Ldi) de manera sostenida, y en seis países estas leyes han sido aprobadas, lo cual hace que el total regional hoy ascienda a al menos 18 países, incluyendo 5 países del Caribe. Pese a que en muchos países existían mecanismos legales que garantizaban este derecho, las nuevas leyes contribuyeron a incluir estos mecanismos bajo un único paraguas, otorgándoles coherencia y ampliando su alcance.

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, la Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, creada en Brasil en 2002; el Centro de Investigación e Información Periodística, creado en Chile en 2007; la Fundación MEPI, creada en México en 2010; y Plaza Pública, creada en Guatemala en 2011.



La OEA ha elaborado una ley modelo sobre el acceso a la información, con el objeto de “proporcionar a los Estados los fundamentos legales necesarios para garantizar el derecho al acceso a la información”. Asimismo, la región ha mostrado su apoyo a la Alianza para el Gobierno Abierto, una estrategia global que cuenta con apoyo gubernamental, dirigida a fomentar una cultura de la transparencia. Desde el año 2011 hasta hoy, un total de 15 países de la región han dado su respaldo a esta iniciativa. Las leyes e iniciativas de transparencia han generado mayores oportunidades para llevar a cabo periodismo de calidad en la región. Sin embargo, se ha registrado una brecha entre las leyes de libertad de información y su implementación. Así, parece surgir una tendencia de parte de los gobiernos a adoptar Ldl o leyes de acceso a la información, para luego intentar diluir o debilitar esas medidas. En términos generales, esta situación ha sido desigual a lo largo de la región. En 2012, Colombia se transformó en el primer país que se otorgó una calificación a sí mismo, a través de la creación del Índice de Libertad de Expresión y Acceso a la Información.

### **AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PLURALISMO DE LOS MEDIOS**

En los últimos seis años se han renovado los marcos regulatorios y se han implementado políticas que contribuyeron a promover el pluralismo y la diversidad de voces y fuentes de información en los medios de comunicación de los 33 países que conforman la región de América Latina y el Caribe (ALC). De la misma manera, se ha registrado un importante aumento de medios públicos en países donde históricamente no habían estado presentes, y se han aprobado leyes relativas a los medios sin fines de lucro y comunitarios. Asimismo, se han introducido políticas públicas centradas en la expansión de la conectividad, a fin de ampliar el acceso a la información y la diversidad de contenidos para la población en general. En muchos casos estas políticas han sido adoptadas en países donde la televisión digital ya se encontraba en funcionamiento.

El pluralismo se ha visto históricamente limitado en la región debido a factores tales como el predominio del sector comercial y la concentración de la propiedad de los medios en pocas manos, lo cual a menudo ha sido la principal causa de la uniformidad en los contenidos y las agendas de información (normalmente producidas en los centros urbanos de gran tamaño). Con respecto al acceso, la tendencia registrada se dirige a lograr una mayor diversidad y pluralismo en los contenidos y en las fuentes de información, aunque persisten las diferencias entre las áreas rurales y las urbanas, y entre las poblaciones minoritarias, en particular respecto del acceso a Internet.

El grado de penetración de los medios en la región ha sido significativo, especialmente para el caso de la TV libre/abierta: según un estudio publicado por el Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística, en 2012 este medio alcanzaba al 90% de las poblaciones del país, seguido de la radio (bien por encima del 60% de penetración), la TV por abono (más del 60%) y los periódicos, que normalmente mostraban tasas de penetración mucho menores. La circulación de periódicos muestra una tendencia al alza, con un 5% de aumento

entre 2006 y 2011, según la Asociación Mundial de Periódicos (WANIFRA, por sus siglas en inglés).

En los últimos años la región ha visto un incremento en la cantidad de periódicos publicados todos los días, al igual que en los periódicos en línea. Aunque a primera vista esta tendencia parecería ser una señal de la mejora del pluralismo en los medios, se ha visto contrarrestada por una tendencia hacia la concentración. Por ejemplo, Mastrini and Becerra observan que en el Mercosur (sin incluir Brasil) solo cuatro periódicos abarcaban más del 60% del mercado. Según el Registro de Direcciones de Internet para América Latina y Caribe (LACNIC), la organización encargada de manejar los registros de direcciones de Internet en ALC, los usuarios de tecnologías de la información y medios similares han advertido importantes mejoras en cuanto al acceso a estos recursos en los últimos años. La penetración de Internet en la región ha venido aumentando de manera constante: en 2007 solo el 24% de la población utilizaba este medio, y para 2012 esta proporción ascendía al 43%.<sup>10</sup> Sin embargo, estos datos varían según la subregión: según Internet World Stats el 32% de las personas que vivían en el Caribe, el 33% de los centroamericanos y el 48% de los sudamericanos utilizaban Internet en 2012. Para el mismo período, la tasa de abonados a teléfonos celulares aumentó de 67 abonados por cada 100 habitantes en 2007, a 109 abonados por cada 100 habitantes en 2012<sup>11</sup>.

En cuanto a la tecnología de banda ancha, en los últimos años se ha registrado un aumento de la conectividad, fomentado por los planes nacionales implementados en varios países de la región que buscan expandir y universalizar la conectividad. Asimismo, se observa una tendencia a la reducción promedio de las tarifas de los planes más económicos de banda ancha. Asimismo, también ha crecido el uso de la banda ancha móvil como una forma alternativa de acceso a Internet: la Asociación GSM informó en 2012 que en los últimos cinco años los abonos a banda ancha móvil aumentaron el 127% por año, y se espera que el crecimiento continúe. Esta tendencia en la conectividad y el acceso a los medios y las expresiones digitales es un indicador de que las minorías sociales y étnicas (que en años recientes han estado escasamente representados en las fuentes de medios tradicionales de la región) han incrementado su presencia en la esfera pública. Las nuevas fuentes de medios en línea han tenido un impacto positivo en la región, y específicamente en los derechos a la expresión pública de las minorías y de los grupos vulnerables o marginalizados, como los pueblos indígenas.

Sin embargo, y a pesar de los avances en materia de acceso a la información, la competencia en el sector de las telecomunicaciones aun es deficiente, y es la

---

<sup>10</sup> Los datos sobre tasa de penetración de Internet fueron tomados de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT); los datos de población se tomaron del Banco Mundial.

<sup>11</sup> Los datos sobre tasa de abonados a telefonía celular fueron tomados de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT); los datos de población se tomaron del Banco Mundial.

causa de los precios elevados y de los escasos incentivos para invertir en la expansión de servicios en zonas “menos rentables”, como las rurales.

## MODELO ECONÓMICO

Históricamente, en América Latina y el Caribe ha predominado un modelo comercial, por lo que la propiedad de los medios de comunicación se ha visto extremadamente concentrada en unas pocas manos. En promedio, en gran parte de la región, casi la mitad de los productos y servicios de los mercados de la información y las comunicaciones de cada país son controlados por un solo proveedor. Asimismo, Mastrini y Becerra muestran que la participación de los proveedores de servicios básicos en actividades de información y comunicación representa en promedio el 45% de los mercados en gran parte de la región. En el caso de América Central también se registran estas tendencias, y el nivel de concentración de la propiedad de los medios es realmente elevado<sup>12</sup>. Así, por ejemplo, los mercados de la televisión en estos países presentaban altos índices de concentración. Diversos estudios recientes de país muestran que los índices de concentración en la propiedad de los medios se mantienen en niveles elevados en buena parte de ALC.

Como consecuencia de ciertas reformas en las regulaciones, los mercados de la comunicación en la región se han concentrado aún más [ver la sección América Latina y el Caribe: Independencia de los medios]. Al mismo tiempo, la tendencia hacia la concentración ha influido en la elaboración de políticas públicas dirigidas a “des-monopolizar” los medios y promover el pluralismo, tal como se expresa en la sección 12° de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH. Con todo, en los últimos diez años se han implementado o propuesto diferentes iniciativas legales y gubernamentales dirigidas a expandir la intervención del estado, no solo en relación a la propiedad de los medios de comunicación, sino también en cuanto a la regulación de los contenidos. En algunos casos, se han tomado medidas regulatorias para garantizar el pluralismo por fuera de los marcos regulatorios formales, como en el caso de las cuotas para las producciones independientes o los contenidos locales o regionales, o la financiación de medios comunitarios.

El mayor porcentaje de publicidad total en la región se ha concentrado en la televisión de aire, que a su vez se mantiene casi exclusivamente gracias a los ingresos generados por la publicidad, al igual que en el caso de la prensa escrita. Los periódicos de la región han visto crecer sustancialmente sus ingresos por cuenta de circulación y publicidad, incremento que según WAN-IFRA ascendía al 38% entre 2008 y 2012. El gasto en publicidad en la región en general registra también una tendencia ascendente para este período. Al menos desde 2010, el gasto en publicidad en las mayores economías de América Latina ha mostrado

---

<sup>12</sup> Según Mastrini y Becerra (2009), en América Central, las cuatro mayores empresas de cada sector abarcaban un promedio del 40% del mercado de la radio y más del 95% de los mercados de telefonía básica y móvil.

un incremento: según la agencia ZenithOptimedia, entre 2011 y 2012 creció un 5%, lo cual la transforma en una de las regiones de mayor crecimiento en publicidad, y se prevé que la tendencia se mantenga estable. Nielsen ha revelado que la publicidad en Internet ha experimentado un “aumento poderoso” en América Latina, con un incremento anual del 21% en 2012. Sin embargo, la tendencia hacia la incorporación de nuevos formatos de contenido se ha visto obstaculizada por dificultades relacionadas con la monetización, la escasez de fondos para los nuevos emprendimientos mediáticos y los retrasos en los medios tradicionales. En consecuencia, la demanda de contenido en línea de parte de los consumidores ha crecido con más velocidad que la oferta.

En una gran cantidad de países de la región los medios tradicionales han dependido fuertemente de la publicidad estatal para sobrevivir (especialmente a nivel local), por lo que aún no experimentan un impacto importante del aumento de la competencia en línea. Esta dependencia, especialmente a nivel local y provincial, los hace especialmente vulnerables a la influencia de funcionarios y autoridades. El uso de la publicidad estatal para castigar o recompensar determinadas líneas editoriales ha adquirido una atención creciente de parte de periodistas y organizaciones de la sociedad civil. Así, se han detectado irregularidades donde los fondos destinados a financiar campañas de comunicación sobre cuestiones de interés público se han utilizado para solventar las campañas publicitarias de partidos o candidatos a elecciones. Parece existir una tendencia hacia la reforma legal de la publicidad del gobierno, y en Chile, Colombia y Uruguay se han presentado iniciativas para incrementar la regulación sobre esta cuestión. Con todo, el gasto público en publicidad ha alcanzado el rango de los millones de dólares, por lo que los límites entre la interferencia política y la influencia económica se han tornado borrosos.

En cuanto a la televisión digital terrestre, gran parte de la región ha elegido el sistema japonés-brasileño, y se espera que el “apagón analógico” (digital switchover) tenga lugar en 2016. Por esta razón, en muchos países de ALC el estado controla la mayor parte de la transmisión por televisión digital. Con todo, aún persisten diversas preguntas sin respuesta sobre cómo se adaptará el sector de la televisión (históricamente oligopólico) a la digitalización. Queda por ver si el cambio a la televisión digital facilita el ingreso de nuevos proveedores de comunicación y tecnología, promoviendo así el pluralismo, o, en cambio, si se genera mayor consolidación y concentración del sector.

Algunos acontecimientos recientes han puesto en entredicho el potencial para el crecimiento de la diversidad y la competencia en el sector. En América Latina, y menos aún en el Caribe, son escasos los casos de emisoras públicas que funcionan de acuerdo a reglas estrictas de independencia financiera y política, lo cual ha reducido el nivel de pluralismo en la esfera de los medios de comunicación. En algunos países las emisoras públicas suelen ser frágiles y sufrir de falta de recursos y de apoyo, y en gran parte del Caribe estas han sido privatizadas. En otros casos, y a pesar de que retóricamente se presentan como instituciones de servicio público, las emisoras públicas son manejadas por directorios controlados por el gobierno y difunden información favorable a este.

En los últimos años se han implementado políticas públicas centradas en los medios públicos y dirigidas a tratar cuestiones relacionadas con las fuentes y la propiedad de los medios. La experiencia de países como Brasil, Chile y Uruguay, que en los últimos seis años han logrado organizar emisoras más abiertas y plurales, es una señal de la tendencia emergente hacia la radiodifusión<sup>13</sup> de servicio público.

## **CONTENIDOS**

Una de las principales tendencias en ALC, con efectos en la pluralidad de la representación en los contenidos, es la concentración a nivel geográfico, dado que la producción de contenidos y de noticias se ha basado principalmente en los grandes centros urbanos. Al combinarse con la concentración de la propiedad, la concentración geográfica también afecta el pluralismo y la diversidad debido a que genera uniformidad de agendas y de contenidos informativos.

Los medios comunitarios han logrado responder a y mantenerse en contacto con las necesidades, intereses, problemas y expectativas de diferentes sectores de la población. Sin embargo, se trata de un sector que a menudo no alcanza a desarrollarse, debido a la existencia de procedimientos complicados que los tratan como si fueran medios tradicionales. A fin de solucionar este problema, en años recientes se han adoptado y debatido nuevas reglamentaciones. Según un informe de la UNESCO (Tuning into Development), en varios países de la región se han reservado al menos un tercio de las frecuencias disponibles para ser utilizadas por emisoras públicas, en algunos casos específicamente por universidades públicas y comunidades indígenas. Con todo, el acoso continuo todavía es un problema, especialmente en el área del Caribe. Algunos países financian redes de radiodifusión estructuradas de manera similar a las emisoras comunitarias pero que de hecho son medios manejados por el gobierno. Todavía es necesario analizar y evaluar este tipo de políticas e iniciativas a fin de determinar su impacto en el pluralismo.

En la región persiste la tendencia a la subrepresentación de mujeres en ocupaciones relacionadas con los medios, especialmente en puestos gerenciales y editoriales. Se ha registrado la misma situación con respecto al contenido de los medios: según el informe de 2010 del Global Media Monitoring Project, solo el 23% de las personas en el ámbito de las noticias eran mujeres. Si bien las revisiones de marcos regulatorios y las nuevas políticas en general no han incorporado la cuestión de la equidad de género y de las cuestiones de género en la industria mediática de la región, cada vez son más los medios que por sí solos cuestionan los estereotipos de género.

---

<sup>13</sup> N. de la T.: En español el término “radiodifusión” (“broadcasting”) se utiliza para denominar tanto la radiodifusión radiofónica como la televisiva

## **AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDEPENDENCIA DE LOS MEDIOS**

En muchos de los 33 países que conforman la región de América Latina y el Caribe las normas de radiodifusión cubren principalmente cuestiones técnicas, aunque en algunos casos, y de manera creciente, también han sido utilizadas para restringir de manera indirecta el libre flujo de la información a través de la aplicación de sanciones como las multas y la no renovación de las licencias de radios y cadenas de televisión independientes. Persiste la ausencia de reguladores independientes y alineados con los estándares internacionales. El apagón analógico y la creciente preponderancia de Internet han generado discusiones sobre las nuevas dimensiones de los marcos regulatorios y han creado oportunidades para la revisión y la actualización. La expansión de Internet ha recibido diferentes respuestas: mientras que algunos gobiernos la consideran un espacio que debe ser regulado, otros explícitamente han buscado proteger la libertad de expresión en este medio a través de leyes y normas que garanticen la neutralidad en la red y que limiten la responsabilidad de los proveedores de servicios de internet [ver la sección América Latina y el Caribe: Libertad de los medios]. En gran parte de la región se han comenzado a discutir (y, en algunos casos, a aprobar) las nuevas regulaciones para el contenido en línea. Es probable que estas discusiones contribuyan a la solución de muchos de los desafíos que aún enfrenta la región en términos de acceso y producción de información que fomente la diversidad y pluralidad de puntos de vista.

## **INDEPENDENCIA Y MECANISMOS DE AUTORREGULACIÓN**

En términos generales, en América Latina y el Caribe las telecomunicaciones y las emisiones han estado reguladas de manera separada y supervisadas por diferentes autoridades, mientras que la prensa escrita se ha visto relativamente libre de toda regulación. En muchos países, las normas relativas a las comunicaciones (que cubren las telecomunicaciones y la radiodifusión) hoy son obsoletas y, especialmente en los últimos quince años, han requerido modificaciones introducidas lentamente a través de un conjunto variado de leyes sobre temas específicos que han ido modificando la legislación original, de carácter más amplio. Como resultado, hoy se cuenta con un conjunto confuso de normas.

En la mayor parte de la región no existen requerimientos específicos para el ejercicio del periodismo (tanto dentro como fuera de la red). Sin embargo, algunos países requieren un diploma otorgado por una institución aprobada por el gobierno, aunque la CIDH sostiene que la membresía obligatoria a una asociación o el requerimiento de un título universitario para ejercer el periodismo constituyen restricciones ilegítimas a la libertad de expresión. En este aspecto las tendencias registradas son contradictorias. Por un lado, en algunos países se ha profundizado el debate sobre el tema, o bien se ha revisado o aprobado legislación para introducir este tipo de requisitos para la práctica del periodismo.

Por el otro, la Sociedad Interamericana de Prensa, a partir de la Declaración de Chapultepec de 1994, ha asumido una posición contraria a tales requisitos.

En la gran mayoría de los países de la región, no se requieren licencias o autorizaciones especiales para la operación de los medios impresos. Lo mismo sucede en el ámbito de los medios en línea, de gran crecimiento en los últimos diez años, y donde los recién llegados han podido acceder libremente al mercado. Los requisitos para la creación de una empresa de medios en línea son los mismos que se aplican regularmente a cualquier otro tipo de empresa.

A grandes rasgos, los escenarios nacionales de radiodifusión en ALC pueden dividirse en dos grupos. En el primero se encuentran los contextos mediáticos dominados por los medios de propiedad del estado o donde estos han crecido rápidamente en los últimos años. El segundo grupo está conformado por países donde las transmisiones están dominadas por emisoras privadas/comerciales y donde la concentración es la norma. En general, los países del primer grupo cuentan con un organismo regulador designado y controlado por el estado. Generalmente se trata de organismos que dependen del poder ejecutivo (normalmente un ministerio), dirigidos por individuos nombrados por el gobierno, y financiera y políticamente dependientes. Para el caso del segundo grupo, los organismos responsables de la aplicación de las normas no suelen actuar en beneficio del interés público, sino de los intereses económicos y políticos de los grupos de medios más influyentes, por lo que sus acciones se han dirigido a controlar a los nuevos actores, especialmente a los pequeños, y a menudo a disuadirlos de ingresar al mercado. Han sido escasos los ejemplos de organismos regulatorios que operan bajo los estándares legales del pluralismo y la participación con normativas totalmente orientadas al servicio del bien público y a la ampliación del acceso a los espacios de emisión [ver la sección América Latina y el Caribe: Pluralismo de los medios]. La participación en estos organismos no incluye reglas relativas a la igualdad y equilibrio de género.

En la mayor parte de América Latina y el Caribe, las normas relativas a las emisiones son aplicadas por organismos de control que en casi todos los países dependen del gobierno o del partido de gobierno. A través del control de las concesiones de transmisión de radio y televisión, los políticos suelen promocionarse a sí mismos y a sus aliados, además de limitar la expresión y atacar agresivamente a sus opositores políticos. La línea que divide la política de los medios se ha borrado, lo cual ha aumentado la presión y la desconfianza, además de obstaculizar los esfuerzos de autorregulación de los medios. Existe una percepción de que los medios pocas veces asumen el papel de perro guardián neutral, porque el contexto se caracteriza por la elevada polarización entre los grupos mediáticos favorables y opositores al gobierno.

Otra forma reciente de intervención estatal en el ámbito de las comunicaciones consiste en la implementación de marcos regulatorios que interfieren con los contenidos de los medios, además de otra tendencia reciente: la intención de regular Internet. Sin embargo, en general no se han creado leyes nuevas y específicas para regular el uso y los servicios de Internet, dado que normalmente

se considera que las leyes de medios ya existentes abarcan también esta plataforma [ver la sección América Latina y el Caribe: Libertad de los medios]. Otras iniciativas para regular Internet en la región se relacionan con los delitos cibernéticos. Por otro lado, no se requieren licencias específicas para establecer un blog o un sitio web. Otras cuestiones clave que han generado un interés creciente y numerosos debates a lo largo de todo el continente son la neutralidad en Internet, los filtros y bloqueos, la responsabilidad de los intermediarios y la propiedad intelectual.

En general las normas sobre radiodifusión en la región no establecen un acceso equitativo a las frecuencias para los tres niveles de transmisión, el público, el comercial y el comunitario, lo cual tiene un impacto en la independencia de estos actores. En algunos países las emisoras comunitarias no están formalmente reconocidas, o bien están sujetas a leyes más estrictas que las que se aplican a los medios comerciales y públicos. Asimismo, en determinados estados se han impulsado acciones penales contra las estaciones de radio que operan sin licencia. Si bien en los últimos cinco años se ha profundizado el debate acerca de la desproporción de este tipo de medidas, las asociaciones comunitarias aún no han informado sobre una reducción en la cantidad de casos. En algunas partes de la región se han registrado varios casos de estaciones clausuradas de manera violenta, con la confiscación de los equipos y el arresto de periodistas [ver la sección América Latina y el Caribe: Seguridad de los medios]. No resulta claro si los casos de procesamiento penal representan o no una tendencia en la región.

Desde el año 2005, el apagón analógico ha estimulado acciones de revisión de la normativa referida a las telecomunicaciones y las emisiones. En este mismo período también se ha observado un fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la libertad de expresión y a los derechos de comunicación, y muchos países se han visto presionados a aprovechar los nuevos marcos regulatorios para que las comunicaciones sean “más democráticas”. Como consecuencia, ha surgido una tendencia regional por la cual un conjunto de organizaciones activistas impulsan la implementación de nuevas normativas para las emisiones que traten los problemas del acceso (con el acceso equitativo para los tres tipos de emisoras, las públicas, las comerciales y las comunitarias), el elevado nivel de concentración, la subrepresentación o la representación equivocada de grupos específicos, la debilidad de las emisoras públicas y la fragilidad de las estaciones comunitarias de radio y televisión. Asimismo, en algunos países la digitalización ha abierto las puertas a la generación de propuestas regresivas, con el peligro de adopción de nuevas normas, más onerosas, capaces de perjudicar la independencia y el profesionalismo del periodismo.

Pese a que en la última década se han multiplicado los ejemplos de autorregulación de la prensa o los periodistas en la región, estos aún son relativamente débiles. Existe una variedad de formatos y diferentes tipos de autorregulación. Así, a principios de 2010 se registraron al menos 30 experiencias con defensores del pueblo en periódicos y medios audiovisuales,



especialmente en el ámbito de la gestión pública, y en 2013 cinco países de la región contaban con miembros en la Organization of News Ombudsmen. Además de las iniciativas individuales en varias empresas de medios, también se han registrado acciones colectivas. Por otro lado, han sido escasas las experiencias de autorregulación en el ámbito de la radiodifusión. El público participa de las decisiones editoriales de noticias a través de su intervención en juntas editoriales, como la del periódico O Povo y la Empresa Brasil de Comunicação en Brasil, y el periódico La Reforma en México. Ya en 2005 el Grupo Reforma de México advertía el crecimiento de este tipo de consejos editoriales, compuestos por ciudadanos voluntarios y líderes comunitarios de todo el país que actúan como defensores, y conectados con cada uno de los sectores del periódico.

## **PERIODISTAS Y PROFESIONALES DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

En varias partes de la región los periodistas gozan de autonomía profesional, siempre y cuando eviten las cuestiones “delicadas”: en este caso los directores suelen tener la última palabra. Se ha observado que las presiones sobre la independencia editorial suelen emanar de la prevalencia de publicidad de origen estatal, así como del sector privado y comercial. El predominio de la concentración de la propiedad de los medios privados y comerciales ha generado un entorno organizado sobre la base de principios empresariales, donde las prácticas periodísticas se adaptan a las necesidades de lucro. En este contexto, la presión por la eficiencia compromete la independencia periodística, dado que se desalienta la investigación costosa en términos de tiempo y/o de dinero.

Si bien las encuestas de opinión pública registran niveles moderados de confianza en los medios para América Latina y el Caribe, en 2012 Latinobarómetro advirtió un descenso en la confianza en los medios (al igual que la confianza en el gobierno, las ONG y las empresas privadas). La cobertura mediática de calidad y exactitud aun es un desafío, y los individuos con nivel educativo universitario que viven en áreas urbanas suelen presentar menores niveles de confianza en los medios que el resto de la población. Se ha criticado lo poco adecuado de la cobertura de situaciones de crisis, y la mayor parte de la información sobre políticas públicas tiende a generalizar, sin una base sólida ni algún tipo de verificación de los datos.

Aún persisten los salarios bajos en la industria de los medios<sup>14</sup>, y se observan señales de que la expansión de los medios en línea, caracterizados por los salarios incluso más reducidos que en la prensa escrita, posiblemente ejerza una mayor presión hacia abajo<sup>15</sup>. Pese a que la diferencia salarial entre hombres y

---

<sup>14</sup> Ver la encuesta de 2011 de Clases de Periodismo, realizada a 463 periodistas de 21 países de la región.

<sup>15</sup> Si bien no se han podido encontrar datos confiables para verificar la prolongación de esta tendencia en los últimos seis años, tanto las encuestas más antiguas como la evidencia reciente de otras regiones del globo y de países específicos indican que se trata de un escenario muy probable.

mujeres varía de manera considerable a través de la región, en líneas generales, y según el Global Report on the Status of Women in the News Media (Informe global sobre la situación de las mujeres en los medios de noticias), la disparidad salarial es mayor en los puestos directivos y gerenciales, especialmente en el rango de los ingresos promedio más elevados.

El ejercicio del periodismo en la región enfrenta desafíos estructurales que son la consecuencia de la combinación de las limitaciones de tiempo y de recursos, las deficiencias en los sistemas educativos y la escasa calidad de los cursos de periodismo. Así, los periodistas suelen estar poco capacitados para el periodismo de investigación, el mapeo y la descripción de contextos, además de mostrar limitaciones en la comprensión de las estructuras de poder. Además de la falta de seguridad laboral y de beneficios en toda la región, los periodistas a menudo son empleados como trabajadores independientes o incluso sin contrato de trabajo. La creciente migración hacia los medios en línea (tanto en términos de los usuarios como de la publicidad) le impone nuevos formatos de negocios a la industria de los medios de comunicación, lo cual ha incidido de manera negativa en la cantidad de puestos de trabajo y ha modificado el perfil de los trabajadores. Si bien la ausencia de datos dificulta la identificación de una tendencia clara en relación al ambiente de trabajo de los periodistas, todo indica que en algunos países las condiciones laborales se encuentran en proceso de deterioro.

Un estudio del año 2005, llevado a cabo por la Fundación Konrad Adenauer y el Instituto Prensa y Sociedad entre periodistas de 11 países de la región muestra que el 60% de ellos buscaban continuamente nuevas oportunidades de desarrollo profesional, generalmente por iniciativa propia y con escaso estímulo o apoyo financiero por parte de los medios donde se desempeñaban. Otro estudio, realizado por la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social, advierte que la oferta de estudios en periodismo y comunicación, así como las oportunidades de desarrollo profesional para periodistas, son bastante limitadas en América Central y el Caribe. En esta última casi no existen los programas de doctorado en periodismo y comunicación. En la subregión andina y en la zona del Mercosur se ofrece una gama de oportunidades muy diversas en cuanto a programas de estudios y calidad, que varían de país en país y de institución en institución. Asimismo, algunas organizaciones no gubernamentales, como la Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano, también promueven el desarrollo profesional.

En toda la región se advierte la presencia de asociaciones de propietarios de medios de prensa y radiodifusión, y en algunos países también existen las asociaciones de editores. Las asociaciones más preponderantes son las de periodistas, y frecuentemente se organizan bajo la forma de grupos relacionados con un sindicato, si bien algunas de ellas aspiran a promover el desarrollo profesional en áreas de trabajo específicas (periodismo de investigación, periodismo de datos, periodismo del medio ambiente, entre otras). La mayoría de estas asociaciones han tenido un rol activo en la defensa de la libertad de prensa, al igual que las entidades regionales, como la Association of Caribbean

MediaWorkers (ACM), la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), la Federación Latinoamericana de Periodistas (FELAP) y la Federación de Periodistas de América Latina y el Caribe (FEPALC). Las mujeres aún están escasamente representadas en las áreas dedicadas a la toma de decisiones dentro de estas asociaciones regionales<sup>16</sup>.

## **EL PROFESIONALISMO Y EL ECOSISTEMA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

Una gran cantidad de ONG han trabajado activamente en la región para la defensa de cuestiones relacionadas con la libertad de expresión, desde la creación de capacidad hasta las acciones de defensa y demanda judicial. En los últimos diez años parece haberse incrementado la cantidad de grupos dedicados específicamente al monitoreo de la dimensión ética del desempeño de los medios de comunicación. En este período se crearon varios observatorios de medios en América Latina, al igual que importantes centros de investigación dedicados a los estudios sobre los medios<sup>17</sup>. Entre 2007 y 2013 se crearon una gran cantidad de redes sobre derechos en los medios de comunicación y libertad de expresión e información que han tenido un impacto importante en la ampliación del alcance de la cooperación regional, el conocimiento compartido y las acciones conjuntas.

En contextos políticos profundamente polarizados se ha acusado a estas organizaciones de tener una preferencia por sus respectivos gobiernos o bien por preocupaciones o intereses económicos foráneos. Los entornos volátiles en cuanto a la disposición de recursos también han vulnerado a las organizaciones de la sociedad civil, y algunos países de la región han limitado la capacidad de financiamiento de las ONG extranjeras dentro de sus territorios, lo cual ha afectado la sustentabilidad de algunos grupos.

## **AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: SEGURIDAD DE LOS MEDIOS**

En los últimos seis años se han registrado diversas tendencias que han conducido a un aumento de la inseguridad para los periodistas de muchos de los 33 países que conforman la región de América Latina y el Caribe. Las dos principales tendencias, que se refuerzan mutuamente, son la propagación de la violencia armada y el aumento de la tensión en las relaciones entre el gobierno y la prensa en algunas partes de la región. Así, muchas de las dificultades para

---

<sup>16</sup> Por ejemplo, en 2013 solo dos de los siete cargos más altos de la SIP estaban ocupados por mujeres; lo mismo ocurría en cinco de los doce cargos del directorio de la FEPALC. Asimismo, dos de los siete miembros del comité ejecutivo de la ACM eran mujeres.

<sup>17</sup> Por ejemplo, el Centro de Tecnología y Sociedades de la Fundación Getulio Vargas (Brasil), la LaPCom en la Universidad de Brasilia (Brasil), el CIESPAL en Ecuador, la Universidad Javeriana en Colombia y el CELE en la Universidad de Palermo (Argentina).

garantizar la seguridad de los periodistas en la región están inextricablemente relacionadas con el crimen: en los últimos seis años se ha deteriorado la seguridad en países donde aumentaron los niveles de violencia, tanto por causa del crimen organizado como por el conflicto armado. Persiste la tendencia a la falta de resolución de los crímenes contra los profesionales de los medios. En la subregión del Caribe se registra un número significativamente menor de asesinatos y ataques a periodistas que en varios de sus vecinos latinoamericanos. Sin embargo, los periodistas caribeños, especialmente quienes trabajan temas de corrupción y gobierno, han recibido amenazas por parte de actores relacionados y no relacionados con el gobierno.

En partes de México y de América Central, la violencia relacionada con el narcotráfico, el crimen organizado y la corrupción crea un ambiente altamente riesgoso para los periodistas. Por su parte, en la región andina el conflicto violento expone a los periodistas a peligros específicos. Asimismo, en algunos países parece existir una tendencia por la cual los funcionarios públicos utilizan la retórica oficial para amenazar y atacar a la prensa opositora, lo cual revela el hecho de que una prensa crítica no es un elemento universalmente considerado como parte legítima del proceso democrático.

## **SEGURIDAD FÍSICA E IMPUNIDAD**

En los últimos seis años la cantidad de periodistas asesinados en América Latina y el Caribe ha aumentado de manera sostenida, con un leve descenso en el año 2012<sup>18</sup>. La mayor parte de los asesinatos condenados por los Directores Generales de la UNESCO entre 2007 y 2012 tuvieron lugar en dos países, los cuales representan 56 de un total de 86 casos condenados, o casi dos tercios del total de asesinatos ocurridos en la región. El resto se distribuyen en un puñado de países. Los periodistas asesinados en este período trabajaban en la prensa escrita, en la radio y, en menor medida, en la televisión, aunque es de notar que en 2012 se registró un aumento de las muertes de periodistas de medios en línea y de múltiples plataformas. Las periodistas mujeres figuran consistentemente entre las víctimas, con un importante aumento en 2011: esto posiblemente refleja el hecho de que las mujeres componen casi la mitad del total de periodistas profesionales de rango medio y alto en las Américas, además de que 2011 fue el año de mayores muertes en ALC. La causa de muerte más común entre los periodistas fallecidos por razones relacionadas con su trabajo es el asesinato. Por otro lado, los datos disponibles muestran que los responsables de los asesinatos han sido de manera preponderante los grupos criminales, seguidos de los funcionarios públicos y los atacantes desconocidos.

---

<sup>18</sup> Datos tomados de la UNESCO, base de datos Journalist Killings and Status of Judicial Inquiry, 2007-2012. A menos que se mencione de manera explícita, los datos que se presentan a continuación están tomados de esta fuente.

A mediados de 2013, ocho (el 73%) de los once Estados Miembros de la región donde se registraron asesinatos de periodistas habían respondido a la solicitud de la Directora General de la UNESCO de informar sobre el estado de las investigaciones judiciales sobre estos crímenes. La mayoría de las investigaciones se declararon “en curso”, y en 12 casos ocurridos en 4 países los asesinos habían sido condenados. En muchos otros casos los datos disponibles muestran que los asesinos no han sido procesados, lo cual representa un claro indicador de la persistencia de la impunidad por el asesinato de periodistas en la región.

Al mismo tiempo, en México y Colombia se introdujeron iniciativas dirigidas a proteger a los periodistas, como los mecanismos de asistencia en emergencias. En México se aprobaron en 2012 una ley y una enmienda constitucional con el propósito explícito de proteger a los periodistas. En Colombia los niveles de impunidad parecen haberse reducido desde 2008, cuando los fiscales presentaron cargos en varios casos antiguos y no resueltos, y reabrieron investigaciones cerradas. En Brasil, Argentina y Uruguay también se redoblaron los esfuerzos para mejorar la legislación relacionada con la seguridad de los periodistas y para tratar el problema de la impunidad. En los países caracterizados por los mayores niveles de violencia la impunidad suele fomentar un clima de anarquía. Algunas razones para explicar la impunidad son la negligencia y falta de efectividad de las autoridades competentes, las deficiencias en los sistemas de justicia y la corrupción entre los funcionarios responsables de hacer cumplir la ley.

Hasta 2010 abundaron los casos de amenazas, secuestros, tortura y daños a periodistas, en una tendencia negativa que solo comenzó a mejorar en años recientes. Mientras que en 2007, la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos constató la existencia de al menos 200 casos de agresiones o amenazas contra empleados de medios de comunicación, en 2010 Amnistía Internacional denunció amenazas o ataques a casi 400 periodistas en América Latina<sup>19</sup>. En los países con mayores niveles de violencia, narcotráfico y corrupción, también son más numerosas las agresiones a los medios de comunicación y los asesinatos de periodistas. Los carteles que luchan por controlar las rutas del tráfico de drogas advierten que el control del flujo de la información es esencial para asegurar su dominio, lo cual resulta en un mayor peligro para los periodistas. En años recientes algunas bandas y carteles de drogas han asesinado periodistas como forma de advertir a ciertos medios de comunicación que determinados temas no deben tocarse.

Los esfuerzos de los periodistas por exponer casos de corrupción o de los vínculos existentes entre funcionarios y redes criminales los colocan en una situación particular de riesgo. Entre los responsables de las amenazas y la

---

<sup>19</sup> La OEA incluye también Canadá y Estados Unidos, aunque un análisis de los informes anuales muestra que la amplia mayoría de las denuncias no provienen de estos dos países. Asimismo, la tendencia no se ve afectada por la inclusión de países fuera de América Latina y el Caribe porque las cifras son menores que en años subsiguientes.

violencia contra los periodistas se cuenta a los agentes del estado como los policías y las fuerzas de seguridad del estado. Además de la corrupción y el narcotráfico, otros temas políticamente sensibles, como los derechos sobre la tierra y temas de recursos naturales y medio ambiente, también son tabú para aquellos periodistas que desean evitar el riesgo para su seguridad. Asimismo, las elecciones tienden a ser períodos de alto riesgo para los periodistas en la región. Las estaciones de radio comunitarias también reciben amenazas, especialmente por parte de individuos que parecen estar conectados con los funcionarios públicos locales. Los periodistas radiales que critican a las autoridades locales por abuso de poder, violaciones a los derechos humanos o corrupción se encuentran especialmente en peligro.

Se registra un aumento de los asesinatos perpetrados por funcionarios públicos. Fuera de esto, en este período no han variado los tipos de amenazas físicas a que han estado sometidos los periodistas o los tipos de responsables de estos delitos. Además de los ataques a periodistas individuales, en los últimos seis años ha habido varios ejemplos de vandalismo, confiscación de equipos y clausura de los locales de medios de comunicación. Así, a pesar del surgimiento de nuevas plataformas de medios, en los últimos seis años las tendencias que afectan la seguridad de los periodistas se han mantenido relativamente estables<sup>20</sup>.

## **OTRAS DIMENSIONES**

En estos seis años la incidencia de la reclusión de periodistas en América Latina y el Caribe se ha mantenido en niveles reducidos, con la excepción de algunos casos en la subregión andina y una gran cantidad de casos en un país del Caribe<sup>21</sup>. La liberación, en el año 2010, de la mayoría (un total de 29) de los periodistas encarcelados en ese país explica en gran parte la caída en la cantidad total de reclusiones en la región. De la misma manera, los datos muestran que en los últimos seis años han sido pocos los periodistas que han debido exiliarse: menos de diez periodistas por año se han exiliado, a excepción de un aumento brusco entre 2009 y 2010, cuando 25 periodistas (17 de ellos provenientes del mismo país) se exiliaron. Tres países de la región representan casi tres cuartos del total de periodistas exiliados en este período. Al mismo tiempo, una creciente cantidad de gobiernos han comenzado a criticar a los medios privados e independientes y a periodistas en particular, lo cual se manifiesta en el aumento de la represión legal, la intimidación verbal y diferentes

---

<sup>20</sup> Un análisis elaborado por la UNESCO muestra que la lista de amenazas que enfrentan los periodistas (tal como se presentan en los informes anuales de la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la OEA) casi no han variado entre 2007 y 2012.

<sup>21</sup>A menos que se mencione de manera explícita, los datos sobre cantidad de periodistas encarcelados o exiliados están tomados de informes elaborados por el Comité para la Protección de Periodistas

formas de acoso. El resultado es un clima general mucho más hostil que ha perjudicado la seguridad de los periodistas.

Los periodistas y los ciudadanos utilizan Internet y las redes sociales para expresar sus opiniones y compartir información, y los ataques los han seguido también en esta plataforma. Parece surgir una tendencia a la piratería informática de las cuentas en las redes sociales utilizadas por periodistas críticos, supuestamente llevada a cabo por agentes del gobierno para promover los mensajes favorables a este. También se registra un aumento en los casos de acoso y encarcelamiento de blogueros, se acuerdo a la base de datos Threatened Voices (Voces Amenazadas) de Global Voices. Mientras que en 2007 no existía ningún caso, en 2012 se habían denunciado 10 casos de acoso, y alrededor de un tercio de las víctimas eran mujeres. En algunos países los blogueros han sido arrestados y los periodistas han sufrido amenazas virtuales (espionaje cibernético y piratería de cuentas de correo electrónico, entre otras).

# **INFORME SOBRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y PRENSA EN MÉXICO**





## INFORME SOBRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y PRENSA EN MÉXICO<sup>22</sup>

Estado de las recomendaciones en materia de libertad de expresión emitidas a México con motivo de la sesión 17 del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas

En México, la violencia, la inseguridad, la impunidad y la corrupción son problemas endémicos e interdependientes. La expansión del crimen organizado y la respuesta del gobierno a través del uso de la fuerza, especialmente desde 2006, resultaron en una escalada de violencia que llevó al deterioro de los derechos humanos, y que ha sido descrita como crisis humanitaria en algunas regiones.

Registros oficiales contabilizan 48,750 homicidios violentos, entre 2005 y el 31 de diciembre de 2012, de los cuales 10,696 corresponden a 2011. Las desapariciones superaron los 42,000 casos. Organizaciones de la sociedad civil identifican como responsables de desapariciones al crimen organizado, a funcionarios del Estado que colaboran con los grupos criminales y, por último, autoridades que protegen a los autores materiales e intelectuales.

El incremento desmedido de la violencia está asociado a un sistema de procuración de justicia ineficaz y anacrónico, que da como resultado mayor impunidad: en 99% de los casos denunciados no hay sentencias condenatorias. Una consecuencia grave de la situación de violencia ha sido la vulneración del derecho a la libertad de expresión. Las agresiones a periodistas y medios de comunicación se han triplicado desde 2001 a 2013 respecto al periodo 1991-2000.

---

<sup>22</sup> El presente Resumen Ejecutivo recupera los puntos esenciales del informe elaborado por organizaciones de la sociedad civil respecto a la situación que guarda el derecho a la libertad de expresión en México, con el objetivo de incidir en las preguntas y nuevas recomendaciones de los estados miembro de la ONU en la sesión 17 del Examen Periódico Universal (EPU) del 23 de octubre de 2013, a realizarse en Ginebra, Suiza. Organizaciones y personas participantes en la redacción de este documento: Centro Jurídico por los Derechos Humanos (CJDH), Freedom House México (FH-Mx), Oficina del Abogado General de la Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), Asociación Mundial de Radios Comunitarias-México (AMARC-México), Casa de los Derechos de Periodistas (CDP), Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), Red de Periodistas Sociales Periodistas de a Pie, Estela Margarita Torres Almanza, Jorge Luis Sierra Guzmán, José Buendía Hegewisch, Luz del Carmen Sosa, María Eugenia Chávez Fonseca, Pablo Álvarez Icaza Longoria, Víctor Quintana Silveyra, Vladimir Alexei Chorny Elizalde. Consultado el 18 de noviembre de 2015 en la URL: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/Exec%20Summary%20-%20Spanish%20-%20%20Report%20on%20Freedom%20of%20Expression%20and%20the%20Press%20in%20Mexico.pdf>

En los últimos trece años se registraron 85 asesinatos de periodistas, 20 desapariciones y 40 atentados a medios de comunicación. Más de la mitad de las agresiones son cometidas por funcionarios públicos, aunque en los casos de agresiones graves (homicidios y desapariciones) son atribuibles al crimen organizado. Como parte del problema, creció la autocensura en periodistas y medios de comunicación ante la amenaza de grupos delictivos y funcionarios públicos, y estalló el fenómeno de los periodistas desplazados (2012), mientras que hay un rezago del 62% en las investigaciones de los casos de agresiones. Leyes de difamación vigentes en algunos estados, impedimentos para el acceso a la información pública, concentración de medios audiovisuales, discrecionalidad para la distribución de publicidad estatal y uso limitado para el acceso a internet, forman parte también de las restricciones a la libertad de expresión.

El presente resumen ejecutivo analiza el estado de la libertad de expresión en tres capítulos y ofrece recomendaciones:

## **I. VIOLENCIA, IMPUNIDAD Y AUTOCENSURA**

1. El grave problema para el ejercicio de la libertad de expresión no sólo alcanza a periodistas y medios de comunicación, entre ellos medios digitales: la censura, la represión y la aplicación de leyes más rígidas y punitivas comienzan a atacar también a usuarios de las redes sociales.

2. Las estadísticas sobre el número de víctimas son imprecisas e inconsistentes. Existe, además, una “cifra negra” debido al propio silencio de las víctimas y familiares que no denuncian por desconfianza hacia las autoridades. Funcionarios de todos los niveles tienen importante responsabilidad en la impunidad.

3. La impunidad responde a causas como la falta de autonomía de los ministerios públicos y jueces, corrupción y ausencia de capacidad para investigar los delitos cometidos. No se da prioridad de inicio a las hipótesis de investigación relacionadas con el ejercicio de la libertad de expresión, ni se profundiza en el entorno laboral y las actividades periodísticas de las víctimas. Tampoco se agotan las diligencias y las líneas de investigación escogidas. La negligencia e ineptitud en las investigaciones e integración de las averiguaciones no producen condenas para los delincuentes. Cuando la presión de la opinión pública es fuerte, se ha recurrido a la fabricación de pruebas.

4. La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), carece de independencia y estructura interna sólida a pesar de varias transformaciones. El 3 de mayo de 2013 se le confirió atribuciones de atracción federal de delitos graves contra periodistas, perseguidos en el fuero común. Éstas no han redituado aún en una mejoría en la investigación de delitos.

5. Actualmente no existe reparación del daño para periodistas agredidos o sus familiares. El Congreso mexicano aprobó una Ley General de Víctimas, pero aún no funciona el sistema de atención previsto en la ley.

6. En noviembre de 2012 se reglamentó la Ley de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (LPPPDDHH), que establece un mecanismo de protección federal para periodistas y defensores en riesgo. A la fecha, su puesta en marcha ha sido deficiente: adolece de criterios adecuados de análisis de riesgo, recursos escasos, ausencia de personal capacitado, lentitud, desconfianza de las víctimas y poco respaldo político.

7. Numerosos periodistas víctimas de amenazas y agresiones han debido dejar su lugar de origen para desplazarse a sitios más seguros. La concepción que subyace a la protección de la libertad de expresión y prensa suele ser restrictiva, pues no atiende a los derechos de vivienda, salud y empleo de los periodistas desplazados, aumentando su vulnerabilidad y alejándolos del ejercicio de su profesión. 8. Condiciones laborales precarias y falta de apoyo del propio gremio, así como de los medios de comunicación en los que colaboran los periodistas, contribuyen a su vulnerabilidad.

## **II. LIBERTAD, DIVERSIDAD Y PLURALIDAD EN EL DEBATE DEMOCRÁTICO**

9. Delitos de calumnia, difamación e injurias fueron despenalizados a nivel federal en 2007, pero aún persisten en 14 estados. Se encuadran dentro de los delitos contra el honor, por los cuales se castiga con prisión.

10. El Gobierno Federal ha procedido al cierre de algunas radios comunitarias de conformidad con un marco regulatorio que no corresponde con los estándares internacionales, incluso tipificando como delito el uso de una frecuencia no autorizada.

11. Seis ejes rectores de la reforma de telecomunicaciones –actualmente en el Congreso-, fueron presentados por el Ejecutivo Federal. En ninguno se contempla a los medios comunitarios.

## **III. ACCESO A LA INFORMACIÓN**

12. En lo que respecta a transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas -el Congreso discute una reforma legal-, los avances son insuficientes. Las autoridades de distintos niveles continúan negando información o la que entregan es imprecisa.

## **IV. RECOMENDACIONES.**

A. Fortalecer a la FEADLE y garantizar la reparación del daño de las víctimas.

B. Adoptar medidas efectivas a todos los niveles de gobierno para acabar con la impunidad, aplicando sanciones a los autores de la comisión de delitos contra la libertad de expresión.

- C. Fortalecer el mecanismo federal de protección de defensores y periodistas y dotarlo de capacidad preventiva.
- D. Las legislaciones locales deben derogar el delito de difamación y calumnia, y abstenerse de criminalizar la crítica y la protesta social.
- E. El Plan Nacional de Derechos Humanos debe reconocer la gravedad de la violencia en contra de periodistas y defensores, y dictar políticas públicas de prevención, protección y combate a la impunidad.
- F. Los autores de este Informe suscriben la Recomendación General No. 20 sobre agravios a periodistas en México y la impunidad imperante, publicada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos el 19 de agosto pasado, y dirigida a las autoridades federales y estatales.
- G. Las modificaciones en materia de transparencia y de telecomunicaciones deben garantizar la sustentabilidad de los medios públicos y comunitarios, así como la equidad en el otorgamiento de concesiones y publicidad oficial.
- H. Garantizar el acceso a la información pública conforme a los estándares internacionales.
- I. Se deben precisar y aclarar los principios y criterios por los cuales la información de interés público se puede negar bajo razones de seguridad nacional. Las decisiones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública deben ser vinculatorias, definitivas e inatacables y abarcar a los tres poderes del Estado.
- J. Las acciones que realicen las autoridades en materia de libertad de expresión deben ser consensuadas y trabajadas con organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema.
- K. Tomar en cuenta las opiniones y recomendaciones de organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema para la elaboración de la legislación secundaria de la reforma constitucional en telecomunicaciones.
- L. El Estado debe distribuir su publicidad de manera equitativa y transparente, incluyendo a los medios comunitarios, evitando la discrecionalidad.

# **PROTOCOLO PARA EL DESARROLLO DE MECANISMOS DE TORTURA**



## **PROTOCOLO PARA EL DESARROLLO DE MECANISMOS DE TORTURA**

La tortura es una de las más graves violaciones a los Derechos Humanos, prohibida en forma absoluta por los ordenamientos internos e internacionales; la tortura es una práctica deliberada y sistemática, debidamente planificada desde las altas esferas de autoridad del Estado como único violador de los Derechos Humanos, por lo que puede categorizarse conforme el derecho internacional

En Latinoamérica las sociedades sin duda condenan las torturas, físicas o psicológicas, por lo cual los países han asumido el compromiso y el firme propósito de combatir la práctica de la tortura, de investigar y sancionar a los responsables de su aplicación y, en particular, de generar las condiciones para prevenir su existencia. El primer paso fue hace ya varios años cuando se firmó la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes el 10 de diciembre de 1984 y entrando en vigor el 26 de junio de 1987, y el protocolo facultativo de dicha convención el 18 de diciembre de 2002 y su entrada en vigor fue el 22 de junio de 2006; Venezuela firmó en Naciones Unidas El Protocolo Facultativo De La Convención Contra La Tortura en Nueva

El Protocolo Facultativo establece que la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanas y degradantes, están prohibidos y constituyen violaciones graves de los Derechos Humanos. El Protocolo compromete a los Estados a fortalecer la protección de las personas privadas de libertad contra la tortura y otros tratos o penas crueles, e inhumanos, en todo territorio bajo su jurisdicción.

El Protocolo establece un sistema de visitas regulares que serán llevadas a cabo por Comités Nacionales e Internacionales Independientes, previa autorización del Estado, con el objeto de observar la situación de las personas privadas de libertad. Misión Permanente de la República Bolivariana de Venezuela ante las Naciones Unidas. Asimismo, cada Estado parte del Protocolo establecerá, designará o mantendrá, a nivel nacional, uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

Venezuela se hizo Estado Parte de La Convención contra la Tortura y otros



Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes, el 15 de febrero de 1985, sólo dos meses después de haber sido aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la resolución 39/46, el 10 de diciembre de 1984. El 29 de julio de 1991 el Estado venezolano firmó la ratificación del instrumento.

Al igual que, cumpliendo con la convención y el protocolo, Venezuela promulgo la Ley en el año 2013: “Ley Especial Para Prevenir Y Sancionar La Tortura Y Otros Tratos Cruelles, Inhumanos O Degradantes” debido a que no existe la necesidad de crear una Ley Marco por estar adheridos a la convención y el protocolo. Dicha ley se crea en el marco de la protección de los derechos de los ciudadanos a los fines de garantizar la prohibición de cualquier hecho de tortura que se pueda emplear dentro del país, sancionando y (o) condenando a su vez a quienes incurran en hechos de este tipo.

## **LEY ESPECIAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA Y OTROS TRATOS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES**

### **Capítulo I Disposiciones Generales**

#### *Objeto*

**Artículo 1.** La presente Ley tiene por objeto la prevención, tipificación, sanción de los delitos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como la reparación a las personas que hayan sido víctimas de estos delitos, promoviendo la participación protagónica de los ciudadanos y ciudadanas a través de las instancias y organizaciones del Poder Popular, organizaciones sociales y organizaciones de víctimas de estos delitos, en corresponsabilidad con los órganos y entes del Poder Público competentes, en la protección y defensa de los derechos humanos.

#### *Fundamento constitucional*

**Artículo 2.** La presente Ley desarrolla los principios constitucionales sobre el derecho de toda persona al respeto de su dignidad, su integridad física, psíquica y moral; y la prohibición absoluta de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; el deber de toda persona de promover y defender los derechos humanos como fundamento de la convivencia democrática y de la paz social, y la obligación que tiene el Estado de prevenir, investigar y sancionar los delitos contra los derechos humanos cometidos por los funcionarios públicos y las funcionarias públicas, atendiendo al principio de imprescriptibilidad de éstos y a su exclusión de todo beneficio procesal.

#### *Finalidad*

**Artículo 3.** La presente Ley tiene como finalidad desarrollar el mandato constitucional en el marco internacional de los derechos humanos, en materia de delitos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, con el objeto de:

1 Garantizar y proteger el derecho a la vida, así como la integridad física, psíquica y moral de toda persona humana, en el territorio de la República Bolivariana de Venezuela, de conformidad con las obligaciones de protección, garantía y vigencia plena de los derechos humanos.

2 Fortalecer la institucionalidad y las políticas públicas de prevención de los delitos de tortura, trato cruel, inhumano o degradante.

3 Promover la participación y protagonismo de las organizaciones de carácter civil e instancias del Poder Popular, así como los órganos y entes del Poder Público, que actúan en la protección y defensa de los derechos humanos.

4 Garantizar a las víctimas de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales que permiten la protección de sus derechos y el castigo de los responsables mediante mecanismos que aseguren la imparcialidad y el cumplimiento de las disposiciones constitucionales del derecho a la defensa y el debido proceso.

#### *Personas sujetas a la presente Ley*

**Artículo 4.** Quedan sujetos a la aplicación de la presente Ley:

1 Los funcionarios públicos y funcionarias públicas que prestan servicio en la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, la Policía Nacional Bolivariana, las policías estatales, municipales, los cuerpos de seguridad ciudadana y los cuerpos de seguridad del Estado que en razón o por motivo de su cargo, incurran en la comisión de los delitos establecidos en la presente Ley.

2 Los funcionarios públicos y funcionarias públicas adscritos al sistema penitenciario y al sistema nacional de salud.

3 Las víctimas de los delitos de tortura, trato cruel, inhumano o degradante y sus familiares.

4 Las personas naturales que sean autores o autoras, intelectuales o materiales, cómplices, partícipes o encubridores de estos delitos.

**Artículos 5.** A los efectos de la presente Ley, se definen los siguientes términos:

1 **Violación de derechos humanos:** son aquellos delitos que atentan contra los derechos fundamentales del hombre y de la mujer, en cuanto miembros de la humanidad, que se encuentran definidas en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas, y que son realizadas por el Estado - directa, indirectamente o por omisión -al amparo de su poder único. De esta manera, el Estado anula su finalidad esencial y provoca la inexistencia del estado de derecho.

2 **Tortura:** son actos por los cuales se inflige intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos, ya sea físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos sufrimientos sean infligidos por un funcionario público o funcionaria pública u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento.

3 **Trato cruel:** son actos bajo los cuales se agrede o maltrata intencionalmente a una persona, sometida o no a privación de libertad, con la finalidad de castigar o quebrantar la resistencia física o moral de ésta, generando sufrimiento o daño físico.

4 **Trato inhumano o degradante:** son actos bajo los cuales se agrede psicológicamente a otra persona, sometida o no a privación de libertad, ocasionándole temor, angustia, humillación; realice un grave ataque contra su dignidad, con la finalidad de castigar o quebrantar su voluntad o resistencia moral.

5 **Integridad física, psíquica y moral:** es el conjunto de condiciones que le permiten al ser humano su existencia, sin sufrir ningún tipo de menoscabo en sus condiciones y proyecto de vida.

6 **Medidas de protección y seguimiento:** son providencias cautelares de carácter judicial y administrativa, que tienen como objetivo la protección inmediata de la integridad física de la víctima.

7 **Medidas de Prevención:** son aquellas adoptadas por los órganos y entes competentes, para impedir que se produzcan deficiencias físicas, mentales y sensoriales, o a impedir que las deficiencias cuando se han producido, tengan consecuencias físicas, psicológicas y sociales negativas.

8 **Rehabilitación:** son medidas específicas de asistencia médica, psicológica y social a las víctimas, para la restitución de su integridad física, psíquica y moral.

9 **Maltrato psicológico:** Toda conducta activa u omisiva de una persona sobre otra que ocasione a la víctima alteraciones temporales o permanentes en sus facultades mentales.

## **Capítulo II**

### **Derechos de las víctimas y sus familiares sujetos a los delitos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes**

#### *Medidas de protección, seguimiento y prevención*

**Artículo 6.** Las víctimas y familiares de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes tienen derecho a exigir medidas de protección y seguimiento, y medidas de prevención a los órganos y entes competentes, previo cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente, a fin de preservar su integridad física y obtener la protección necesaria. Es de carácter obligatorio para los órganos competentes en materia de seguridad ciudadana y de prevención, acoger de manera inmediata estas medidas y proteger a las víctimas de tratos crueles, inhumanos y degradantes.

#### *Políticas de prevención*

**Artículo 7.** Constituyen acciones a desarrollar para evitar la consumación de los delitos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, en los órganos y entes del Estado, especialmente del sistema de justicia, del servicio-penitenciario, de los órganos de inteligencia, órganos de investigación penal, cuerpos de policía, entre otros, las siguientes:

1 La orientación y asistencia de organizaciones de carácter civil y del Poder Popular para vigilar la exacta observancia de las garantías constitucionales en materia de derechos humanos, de las personas privadas de libertad y de los que se encuentren sujetos al proceso penal.

2 La organización de cursos a nivel académico de capacitación para promover el respeto de los derechos humanos, de todos los cuerpos policiales en materia de derechos humanos, y su debida certificación a través de evaluaciones semestrales.

3 La profesionalización de los servidores públicos y las servidoras públicas que participan en la custodia y tratamiento de toda persona sometida a privación de libertad, y de los que se encuentren sujetos al proceso penal.

4 Incentivar la promoción, formación, capacitación y certificación de los funcionarios públicos o funcionarias públicas, encargados de hacer cumplir la ley en materia de derechos humanos, específicamente en materia de prevención de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

#### *Exámenes médicos*

**Artículo 8.** El reconocimiento médico, así como el control y registro del estado físico, psicológico y mental de la víctima de los delitos previstos en la presente Ley, debe estar debidamente documentados mediante los resultados del examen médico correspondiente y debidamente refrendado por la medicatura forense que le corresponde.

### *Derechos laborales de las víctimas*

**Artículo 9.** Toda víctima de los delitos previstos en la presente Ley, tiene el derecho a la reducción o adaptación de su jornada laboral, al cambio del centro de trabajo, y a la suspensión temporal de la relación laboral. Las ausencias al puesto de trabajo, motivadas por la condición física o psicológica derivada de la tortura o el trato cruel, inhumano o degradante, no se consideran suspensión de la relación del trabajo, de conformidad con la legislación laboral vigente.

### *Reparación a las víctimas y sus familiares*

**Artículo 10.** Es deber del Estado la reparación a las víctimas de los delitos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, quien tiene la obligación de proveer la asistencia médica, psicológica y social a las víctimas y sus familiares, hasta su total rehabilitación. Es deber del Estado generar las políticas públicas necesarias para dar cumplimiento al contenido del presente artículo.

## **Capítulo III Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos Cruels, Inhumanos o Degradantes**

### *De la Comisión Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos Cruels, Inhumanos o Degradantes*

**Artículo 11.** Se crea la Comisión Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos Cruels, Inhumanos o Degradantes, adscrita a la Defensoría del Pueblo, que tendrá por objeto la coordinación promoción, supervisión y control nacional de las políticas y planes nacionales de prevención de la tortura, y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; así como la vigilancia de los derechos de las personas privadas de libertad; de igual forma velará por el cumplimiento de la presente Ley, de la garantía del derecho a la integridad física, psíquica y moral, y la prohibición de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

### *Funciones y facultades de la Comisión Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos Cruels, Inhumanos o Degradantes*

**Artículo 12.** Corresponde a la Comisión Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos Cruels, Inhumanos o Degradantes:

1. Establecer planes nacionales de formación anual, en derechos humanos y prevención de la tortura y otros tratos crueles inhumanos o degradantes, dirigidos a los funcionarios públicos y funcionarias públicas, a quienes se les deberá informar sobre las responsabilidades en que incurran en caso de comisión de los delitos previstos en la presente Ley.
2. Promover planes nacionales de sensibilización y formación en derechos humanos y prevención de la tortura y otros tratos crueles inhumanos o degradantes, dirigidos a centros educativos públicos y privados, universidades, institutos militares, centros de salud públicos y privados.
3. Difundir a nivel nacional la presente Ley y demás normas y principios de protección a la integridad física, psíquica y moral, la prevención de los delitos de tortura y otros tratos crueles inhumanos o degradantes, y las sanciones

correspondientes.

4. Promover la inclusión de materias de derechos humanos en todos los niveles educativos escolares y universitarios.

5. Desarrollar planes nacionales de sensibilización e información sobre la prevención de la tortura y otros tratos crueles inhumanos o degradantes.

6. Revisar el ordenamiento jurídico vigente y proyectos de ley, vinculados con la protección a la integridad física y mental, derechos humanos y prevención de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, para presentar las propuestas y observaciones conducentes, así como revisar todos los protocolos y leyes que tienen que ver con los procedimientos de detención e interrogatorio de los detenidos y privados de libertad para garantizar que estén en concordancia y bajo el mandato de la presente Ley.

7. Realizar visitas libremente a centros de privación de libertad, tales como centros penales, centros de detención preventiva, instituciones policiales, instituciones psiquiátricas, centros de desintoxicación farmacológica, zonas de tránsito en puertos internacionales, u otros. Estas visitas podrán ser realizadas sin previo aviso, con la finalidad de garantizar los derechos humanos.

8. Realizar reuniones con las y los responsables, las funcionarias y los funcionarios de los centros visitados para mantener un diálogo constructivo con las autoridades pertinentes, y elaborar informes que reflejen las situaciones observadas, y el seguimiento acordado desde la Comisión Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos Cruels, Inhumanos o Degradantes a cada una de ellas. Este informe deberá ser remitido a los superiores jerárquicos de cada uno de los entes que conforman la Comisión Nacional de Prevención.

9. Seleccionar libremente los lugares que se deben visitar y las personas a las que se quiere entrevistar, así mismo, podrá realizar estas visitas con médicos debidamente calificados que puedan certificar las condiciones físicas y mentales, marcas o lesiones denunciadas por las personas entrevistadas.

10. Acceder a la información de cualquier órgano y ente oficial, institución pública o privada, sobre el seguimiento o cumplimiento de las normas y disposiciones previstas en esta Ley.

11. Acceder en cualquier momento a toda la información sobre el número de personas privadas de libertad, y el trato dado a las mismas, a cualquier centro de detención, así como todo lo referente al número, ubicación y condiciones de detención de las personas que allí se encuentren.

12. Entrevistar a las personas privadas de libertad, sin testigos, personalmente o con la asistencia de un intérprete en caso necesario, y de cualquier otra persona que considere pueda ayudar o mediar para realizar la entrevista. Asimismo, podrán incorporarse a las visitas y entrevistas cámaras de fotos y grabadoras.

13. Redactar informes semestrales o anuales en seguimiento a las actividades desarrolladas y sus recomendaciones o propuestas a los entes oficiales e instituciones públicas o privadas respectivas.

14. Recibir, procesar y dar seguimiento a las denuncias en materia de tortura, y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

15. En caso de recibir denuncia, previa formalidades, individual o grupal de la comisión de delitos de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes,

deberá notificar de manera inmediata al Ministerio Público, para que inicie el procedimiento pertinente y solicite las medidas necesarias para proteger a las víctimas.

16. La Comisión Nacional de Prevención, podrá invitar a sus reuniones a representantes de otros organismos públicos o privados, involucrados en la prevención de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, a quienes oírán en los asuntos que considere pertinente.

17. Contratar expertos y especialistas, y realizar acuerdos con universidades, que realicen estudios e investigaciones, para el mejor cumplimiento de los deberes de prevención a nivel nacional.

18. Cada representante designado o designada ante la Comisión Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, deberá informar periódicamente a su respectivo superior jerárquico, del cumplimiento de las funciones aquí previstas, y remitir los informes semestrales y anuales respectivos, o cuando sean requeridos.

19. Redactar y aprobar su Reglamento.

20. Cualquier otra función inherente a su actividad.

*Integrantes de la Comisión Nacional de Prevención de la Tortura,  
y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes*

**Artículo 13.** La Comisión Nacional de Prevención estará integrada por dos voceros o voceras de la Defensoría del Pueblo, quien la presidirá, y un vocero o vocera de los Organismos e Instituciones que a continuación se mencionan: Tribunal Supremo de Justicia, Defensa Pública, Ministerio Público, Asamblea Nacional y de los ministerios del Poder Popular con competencia en materia de Servicio Penitenciario, Relaciones Interiores, Justicia y Paz, Comunas y Protección Social, Defensa, Salud, Pueblos Indígenas, y un vocero o vocera del Poder Popular designado del seno del Consejo Federal de Gobierno.

Los voceros y voceras, objeto del presente artículo, serán nombrados dentro del marco de las normas y procedimientos de la institución correspondiente, y tienen derecho a voz y voto en las decisiones que se adopten.

*De los gastos de funcionamiento de la Comisión Nacional de Prevención de la  
Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes*

**Artículo 14.** Los gastos de funcionamiento de la Comisión Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, serán provistos con cargo al presupuesto fiscal de la Defensoría del Pueblo.

*Obligación de notificar a la Defensoría del Pueblo*

**Artículo 15.** Cuando los funcionarios o funcionarias policiales, del servicio penitenciario, los o las fiscales del Ministerio Público, los defensores públicos o las defensoras públicas, los funcionarios o funcionarias militares, los jueces o juezas de la República tengan conocimiento que se ha producido uno de los delitos previstos en esta Ley, deberán notificar a la Defensoría del Pueblo, en un lapso no mayor a cuarenta y ocho horas.

**Artículo 16.** La información que hayan suministrado las personas y entidades a la Comisión Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, será confidencial.

No se podrá hacer pública la información confidencial obtenida a través de visitas a centros de privación de libertad o entrevistas efectuadas a familiares o víctimas de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni la información sobre casos individuales sin el consentimiento previo de la persona interesada. Se reserva la privacidad de la fuente.

## **Capítulo IV**

### **De los delitos concernientes a la tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes.**

#### *Del delito de tortura*

**Artículo 17.** El funcionario público o la funcionaria pública que en funciones inherentes a su cargo lesione a un ciudadano o ciudadana que se encuentre bajo su custodia en su integridad física, psíquica o moral, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, con la intención de intimidar, castigar u obtener información o una confesión, será sancionado o sancionada con la pena de quince a veinticinco años de prisión e inhabilitación para el ejercicio de la función pública y política, por un período equivalente a la pena decretada. Tanto la inhabilitación del ejercicio de la función pública como política no estarán sujetas a rebaja alguna.

#### *Del delito de trato cruel*

**Artículo 18.** El funcionario público o funcionaria pública que someta o inflija trato cruel a una persona sometida o no a privación de libertad con la finalidad de castigar o quebrantar la resistencia física o moral de ésta, genere sufrimiento, daño físico o psíquico, será sancionado o sancionada con pena de trece a veintitrés años de prisión e inhabilitación para el ejercicio de la función pública y política por un período equivalente al de la pena decretada. Tanto la inhabilitación del ejercicio de la función pública como política no estarán sujetas a rebaja alguna.

#### *Colaboración, encubrimiento y obstrucción*

**Artículo 19.** El funcionario público o funcionaria pública que colabore de cualquier forma o encubra a los agentes activos de los delitos previstos en los artículos 17 y 18, será sancionado o sancionada con pena equivalente a lo establecido en los artículos antes señalados. En la misma pena incurrirán los funcionarios públicos y las funcionarias públicas, que entorpezcan las investigaciones correspondientes que instruya el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo, e inhabilitación para el ejercicio función pública y política por un período equivalente al de la pena decretada. Tanto la inhabilitación del ejercicio de la función pública como política no estarán sujetas a rebaja alguna.



*De la autoría material, intelectual o colaboración de las personas naturales*

**Artículo 20.** Las personas naturales que participen en calidad de autores materiales o intelectuales de cualquier forma con él o los agentes activos de los delitos previstos en los artículos 17, 18 y 19, respectivamente, serán sancionadas con una pena equivalente a las tres cuartas partes de la pena principal aplicada a estos agentes activos, e inhabilitación para el ejercicio de la función pública y política por un período equivalente al de la pena decretada. De igual forma quien colabore con cualquier forma con los agentes activos de los delitos señalados en este artículo será sancionado con pena de las dos cuartas partes de la pena principal e inhabilitación para el ejercicio de la función pública y política por un período equivalente al de la pena decretada. Tanto la inhabilitación del ejercicio de la función pública como política no estarán sujetas a rebaja alguna.

*De los delitos de tratos inhumanos o degradantes*

**Artículo 21.** El funcionario público o funcionaria pública que en funciones inherentes a su cargo, cometa actos bajo los cuales se agrada psicológicamente a otra persona, sometida o no a privación de libertad, ocasionándole temor, angustia, humillación; realice un grave ataque contra su dignidad, con la finalidad de castigar o quebrantar su voluntad o resistencia moral, será sancionado o sancionada con la pena de tres a seis años de prisión e inhabilitación para el ejercicio de la función pública y política por un período equivalente al de la pena decretada. Tanto la inhabilitación del ejercicio de la función pública como política no estarán sujetas a rebaja alguna.

No será considerado trato cruel el uso progresivo, diferenciado y proporcionado de la fuerza potencialmente letal por parte de los organismos de seguridad del Estado, conforme a los lineamientos de la Ley que rige la materia.

*Maltrato físico y verbal*

**Artículo 22.** Los funcionarios públicos o funcionarias públicas adscritos al sistema nacional de salud, con responsabilidad en el trato de tutelados o pacientes, que maltraten física o psicológicamente a las personas sometidas a su tutela, custodia o disciplina, o a los usuarios y usuarias del servicio, serán sancionados o sancionadas con amonestación verbal, escrita, suspensión de sueldo, trabajo comunitario, destitución, o con arresto proporcional a los establecido en la ley que regula la materia, de conformidad con la gravedad de la lesión.

*Espacios e instrumentos de tortura*

**Artículo 23.** *Los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables de los centros de detención, donde se encuentren espacios o instrumentos utilizados para infligir tortura, serán sancionados con pena de uno a cinco años de prisión y multa de doscientos cincuenta Unidades Tributarias (250 U.T.) a quinientas Unidades Tributarias (500 U.T.), así como la clausura del espacio y la destrucción del instrumento de tortura; siempre que los mismos no se constituyan en elementos o instrumentos probatorios en juicio.*

### *Sanción al incumplimiento de notificación a la Defensoría del Pueblo*

**Artículo 24.** Los funcionarios o funcionarias policiales, del servicio penitenciario, los o las fiscales del Ministerio Público, los defensores públicos o las defensoras públicas, los funcionarios o funcionarias militares, del sistema educativo, del sistema nacional de salud, los jueces o juezas de la República, que incumplan con la obligación de notificar a la Defensoría del Pueblo cuando tengan conocimiento que se ha producido uno de los delitos previstos en esta Ley, serán sancionados o sancionada con una multa de cincuenta Unidades Tributarias (50 U.T.) a doscientos cincuenta Unidades Tributarias (250 U.T.), trabajo comunitario, o destitución según la gravedad del caso.

### *Obligación de dar información a los miembros integrantes de la Comisión Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes*

**Artículo 25.** El funcionario público o funcionaria pública que se niegue a dar información a los distintos representantes de los órganos y entes que conforman la Comisión Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, le negare el acceso a los expedientes del centro de reclusión o de la persona detenida, el registro de detenidos o impida la entrevista con los mismos o negare la entrada a un centro de detención o algún lugar dentro del centro de detención, será sancionado con arresto de quince a veinticinco días y multa de doscientos cincuenta Unidades Tributarias (250 U.T.) a quinientas Unidades Tributarias (500 U.T.).

### *Faltas en instituciones privadas*

**Artículo 26.** El personal de salud que labore en instituciones privadas y con responsabilidad en el trato de pacientes, que maltraten física o verbalmente a las personas en la prestación de sus servicios, serán sancionados con multas de veinticinco Unidades Tributarias (25 U.T.) a Cincuenta Unidades Tributarias (50 U.T.) unidades tributarias o arresto proporcional, conforme al maltrato físico causado.

### *Falsedad del informe médico*

**Artículo 27.** El médico o médica que incurra en falsedad al expedir el informe médico legal, psicológico o mental respectivo, u omite la mención de signos de tortura o maltrato, será sancionado o sancionada con pena de ocho a doce años de prisión y suspensión de la licencia por un período equivalente a la pena.

### *Violación a la confidencialidad de las entrevistas*

**Artículo 28.** El funcionario público o funcionaria pública que incurra en violación a lo dispuesto en el artículo 16 de la presente Ley, será sancionado o sancionada con pena de cuatro a seis años de prisión, con la destitución del cargo, e inhabilitación para el ejercicio de la función pública por un período de cinco años.

### *Causas eximentes*

**Artículo 29.** No se considerarán como causas eximentes de responsabilidad de los delitos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, tipificados en la presente Ley, el que se invoquen o existan circunstancias excepcionales de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de las personas, estados de excepción, urgencia en las investigaciones o cualquier otra circunstancia.

*Principio de obediencia reflexiva*

**Artículo 30.** Los funcionarios públicos y las funcionarias públicas, no podrán invocar como causa de justificación, la orden de un superior jerárquico o de cualquier otra autoridad, para justificar la comisión de los delitos previstos en la presente Ley.

*Deber de denuncia*

**Artículo 31.** Todo funcionario público y funcionaria pública que presencie o tenga conocimiento de la comisión de los delitos previstos en la presente Ley, o se le instruya una orden para ejecutar actos típicos previstos en esta Ley, aun cuando no se ejecutaren, está obligado u obligada a denunciarlo de inmediato ante las autoridades competentes. El funcionario público o funcionaria pública que incurra en omisión a lo dispuesto en el presente artículo, será sancionado o sancionada con pena de uno a tres años de prisión.

*Investigación de los delitos*

**Artículo 32.** Corresponde al Ministerio Público la investigación para la determinación del hecho punible y la identificación del autor o autores y/o partícipe, de acuerdo a los procedimientos especiales previstos para tales efectos.

La Defensoría del Pueblo podrá participar de la investigación, y tendrá acceso al expediente y a sus actas o cualquier otra información que repose en los archivos del Estado o en instituciones privadas, con el fin de hacer las recomendaciones a que hubiere lugar.

*Valor probatorio*

**Artículo 33.** Ninguna confesión o información que haya sido obtenida mediante tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, podrá promoverse como prueba, y el documento que la contenga es nulo de nulidad absoluta. La promoción de esta prueba será considerada fraude a la ley y en consecuencia, acarreará responsabilidad penal y administrativa.

### **Disposición Derogatoria**

**Única.** Se deroga el artículo 181 del Código Penal.

### **Disposiciones Transitorias**

**Primera.** Los órganos y entes de la República, los estados y municipios, en un lapso no mayor de seis meses, a partir de la publicación de la presente Ley en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, dispondrán lo conducente para la adaptación y seguimiento de las disposiciones previstas en la presente Ley.

**Segunda.** La designación de los voceros y voceras de los órganos y entes del Estado señalados en el artículo 13 de la presente Ley, será efectiva en un lapso no mayor de cuatro meses contados a partir de su publicación en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*.

### **Disposiciones Finales**

**Primera.** En todo lo no previsto en esta Ley, serán aplicables las disposiciones del Código Penal y del Código Orgánico Procesal Penal, así como las normas dispuestas en las convenciones, tratados y demás fuentes internacionales de protección de los derechos humanos, suscritos y ratificados por la República Bolivariana de Venezuela.

**Segunda.** La presente Ley entrará en vigencia desde la fecha de su publicación en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*.

Dado, firmado y sellado en el Palacio Federal Legislativo, sede de la Asamblea Nacional, en Caracas, a los cuatro días del mes de junio de dos mil trece. Año 203° de la Independencia y 154° de la Federación.



**LEY MARCO SOBRE PREVENCIÓN Y  
SANCIÓN DE LA TORTURA Y OTROS  
TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS  
Y DEGRADANTES PARA AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE**



# **LEY MARCO SOBRE PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS Y DEGRADANTES PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El Parlamento Latinoamericano en su calidad de órgano regional, permanente y unicameral, fomenta el intercambio de experiencias y propuestas legislativas locales en pos de una Integración regional latinoamericana, y manifiesta, entre sus objetivos principales “canalizar y apoyar las exigencias de los pueblos de América Latina, en el ámbito internacional, respecto al justo reconocimiento de sus derechos” y “velar por el estricto respeto a los derechos humanos”. Es precisamente en este marco, y sobre este principio democrático, que cobra relevancia el presente proyecto de Ley.

El 18 de diciembre de 2002, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (en adelante el Protocolo) para prevenir la tortura y malos tratos, mediante un sistema de visitas regulares a lugares de detención por entes independientes y complementarios a nivel internacional y nacional.

Si bien el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario prohíben de manera absoluta la tortura y malos tratos, este Protocolo representa un instrumento innovador y necesario, para prevenir las violaciones de los derechos humanos en los lugares de detención, prácticas que aún están presentes en las instituciones y población carcelarias.

Los Estados que ratifiquen o adhieran al Protocolo se comprometen a establecer o designar mecanismos nacionales de visitas en territorio bajo su jurisdicción y sin previo aviso, emitiendo recomendaciones a las autoridades para mejorar las condiciones de detención y el trato que reciben las personas privadas de su libertad. Estos mecanismos de visitas cuentan con dos componentes: Un primer componente del sistema dual de visitas representado por un nuevo ente internacional: un "Subcomité" al Comité contra la Tortura, constituido por un grupo de diez expertos independientes provenientes de



distintas profesiones, con mandato para realizar visitas regulares a lugares de detención emitiendo recomendaciones dirigidas a autoridades competentes, siendo confidenciales, salvo que el Estado Parte consienta su publicación o se niegue a colaborar con el Subcomité; un segundo componente constituye la designación de entes nacionales para efectuar visitas, con amplias facultades para efectuar estas últimas a cualquier lugar de detención, en cualquier momento y entrevistarse en privado con las personas allí detenidas, formulando recomendaciones, manteniendo una estrecha relación de colaboración, compartiendo información, asesoría y apoyo con las autoridades competentes. Los lugares plausibles de ser visitados son: estaciones de policía; instalaciones de fuerzas de seguridad; centros de detención preventiva; centros penales para sentenciados; instalaciones para menores de edad; centros de confinamiento de inmigrantes; zonas de tránsito en puertos internacionales; centros para solicitantes de asilo; instituciones psiquiátricas; y lugares de detención administrativa.

Para avanzar en los sentidos mencionados, el Protocolo trae consigo un proceso de aplicación. Una vez que este entra en vigor a partir de la firma de los Estados y considerando el lapso de un año de haber ratificado o adherido al mismo, los Estados Partes asumen la obligación de mantener, designar o crear uno o varios mecanismos nacionales facultados para realizar visitas regulares a sitios de detención, a través de la aprobación de una ley que lo ratifique en las respectivas legislaturas. En este sentido, únicamente los Estados que hayan ratificado o adherido a la Convención contra la Tortura, podrán ratificar o adherir al Protocolo.

De acuerdo a lo mencionado, y con ánimo de facilitar la ratificación del Protocolo en cada uno de los Estados Parte del Parlamento Latinoamericano, se exponen a continuación los principales aspectos que deben regir en las leyes nacionales.

Por todo lo expuesto, y en ejercicio de la atribución competente, se propone el Presente Proyecto de Ley Marco para su consideración.

## **CAPITULO I**

### **Disposiciones Generales**

#### **ARTICULO 1°.- Objeto de la Ley**

La presente ley tiene como objeto garantizar todos los derechos reconocidos tendientes a la prevención y prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, consagrados por la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y por el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y demás tratados internacionales que versaren sobre estos derechos.

#### **ARTICULO 2°.- Del ámbito de aplicación**

El ámbito de aplicación de esta ley será en el territorio comprendido por todos los países miembros del Parlamento Latinoamericano una vez que sea aprobada como legislación nacional de acuerdo al proceso de ratificación de la presente ley.

#### **ARTICULO 3°.- Del lugar de detención**

A los efectos de la presente ley se entiende por lugar de detención cualquier establecimiento o sector bajo jurisdicción o control de los Estados de los distintos niveles de gobierno, así como cualquier otra entidad pública, privada o mixta, donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, por orden, instigación, o con consentimiento expreso o tácito de autoridad judicial, administrativa o de otra autoridad pública. Esta definición se deberá interpretar conforme lo establecido en el artículo 4°, incisos 1 y 2, del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

## **Capítulo II**

### **Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes**

#### **ARTICULO 4°.- Del objetivo y facultades**

El objetivo de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes es que los Estados establezcan un sistema de visitas periódicas (incluso sin previo aviso) a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Asimismo, los mecanismos nacionales están facultados a:

- a.- hacer recomendaciones a las autoridades competentes con el objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de su libertad;
- b.- hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente o de los proyectos de ley en la materia;
- c.- recopilar y sistematizar información de cualquier fuente que considere relevante, sobre la situación de las personas privadas de libertad;
- d.- crear, implementar y coordinar el funcionamiento de los registros nacionales de casos de tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y de acciones judiciales de Hábeas Corpus motivadas en el agravamiento de condiciones de detención;
- e.- elaborar estándares y criterios de actuación y promover su aplicación uniforme y homogénea por parte de los mecanismos nacionales de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en las siguientes materias: I) Inspección y visita de establecimientos de detención; II) Condiciones de detención; III) Capacidad de alojamiento y control de sobrepoblación; IV) Empleo de la fuerza, requisas y medidas de sujeción; V) Régimen disciplinario; VI) Designación de funcionarios; VII) Documentación e investigación de casos de tortura o malos tratos; VIII) Régimen de traslados; IX) Fortalecimiento de los controles judiciales; X) Todas aquellas que resulten medulares para el cumplimiento del Protocolo Facultativo de la Convención

contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y de la presente ley.

#### **ARTICULO 5°.- De los principios**

Los principios que rigen los funcionamientos de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes son:

a) **Fortalecimiento del monitoreo:** fortalecer las capacidades de los organismos estatales y no estatales que desempeñan funciones vinculadas con el monitoreo de los lugares de detención y la defensa de los derechos de las personas privadas de su libertad. Cada Estado permitirá las visitas, de conformidad con la presente ley de los mecanismos nacionales, a los lugares de detención.

b) **Coordinación.** Los integrantes de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes actuarán en forma coordinada y articulada;

c) **Complementariedad. Subsidiariedad.** Los integrantes de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes actuarán en forma complementaria para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.

d) **Cooperación.** Las autoridades públicas competentes fomentarán el desarrollo de instancias de diálogo y cooperación con los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y de la presente ley.

e) **Independencia:** Los Estados Partes garantizarán la independencia funcional de los mecanismos nacionales de prevención, así como la independencia de su personal.

#### **ARTÍCULO 6°.- De la Integración**

Los Estados garantizarán que los Mecanismos Nacionales estén integrados de forma tal que expresen la participación tanto de los distintos niveles de los

organismos estatales con responsabilidad frente a la prevención y sanción de estos hechos, como también por organizaciones no gubernamentales interesadas en el cumplimiento de los objetivos del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Para la selección de sus miembros, los Estados tendrán en cuenta su integridad ética, el respeto a los valores democráticos y reconocida trayectoria en la promoción y defensa de los derechos humanos y en las diversas materias que tienen que ver con el tratamiento de personas privadas de su libertad. También tendrán en consideración una distribución geográfica equitativa de los miembros y la representación de los diferentes sistemas jurídicos, como así también una representación equilibrada de género e identidad sexual, sobre la base de los principios de igualdad y no discriminación.

No podrán integrar los mecanismos nacionales:

- a) Aquellas personas respecto de las cuales existan pruebas suficientes de participación en hechos que puedan ser subsumidos en la categoría de crímenes de lesa humanidad;
- b) Quienes hayan integrado fuerzas de seguridad y hubieran sido denunciados y/o tengan antecedentes de haber participado, consentido o convalidado hechos de tortura u otros tratos y penas crueles, inhumanos y/o degradantes.

### **CAPITULO III**

#### **De las obligaciones de los Estados**

##### **ARTÍCULO 7°.- Obligaciones de los Estados**

A los fines que los Mecanismos Nacionales puedan cumplir con sus funciones, los Estados proporcionarán:

- a) Acceso a toda la información acerca del número de personas privadas de su libertad en lugares de detención y sobre el número de lugares de detención y su emplazamiento;
- b) Acceso a toda la información relativa al trato de esas personas y a las condiciones de su detención;

- c) Acceso a todos los lugares de detención y a sus instalaciones y servicios;
- d) Posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de su libertad sin testigos, personalmente o con la asistencia de un intérprete en caso necesario, así como con cualquier otra persona que el mecanismo nacional de prevención considere que pueda facilitar información pertinente;
- e) Libertad para seleccionar los lugares que deseen visitar y las personas a las que deseen entrevistar;
- f) Presupuesto, bienes muebles e inmuebles necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

### **ARTÍCULO 8°.- Políticas públicas**

Los Estados procurarán elaborar, modificar y emprender políticas públicas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, que reconozca y afirme todos los aspectos relativos a la dignidad humana en situaciones de detención. Las mismas podrán abarcar desde el diseño de programas de formación para funcionarios de la administración pública como también de las fuerzas de seguridad y penitenciarias, como campañas informativas a través de todos los medios de comunicación.

### **Artículo 9°.- Asistencia Legal Gratuita**

Los Estados procurarán garantizar la asistencia legal gratuita a las víctimas de torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, como también a sus familiares, debiendo proporcionarles los servicios de la defensa pública para garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos y la eficaz diligencia en el proceso penal para el enjuiciamiento de los responsables del delito cometido.

### **Artículo 10.- De la Reparación**

Se entenderá por reparación al conjunto de acciones y medidas que tiendan a aproximar la situación vulnerada al estado que se encontraría de no haberse producido el hecho delictivo.

Dicha reparación estará caracterizada por su integralidad y debe comprender indemnizaciones de carácter económico, así como las medidas de reparación

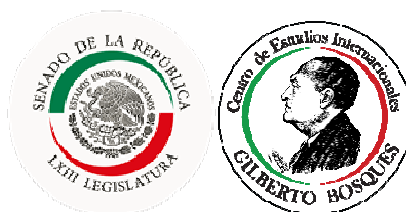
psicológica, médica, social y moral si fuere el caso. Se reconocerá tal resarcimiento a las víctimas directas, y en caso de muerte de la víctima, se resarcirá a quienes continúen en su línea familiar directa, tanto ascendiente como descendiente.

**Artículo 11°.- De forma**









**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES**

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera  
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030  
México, D.F.  
+52 (55) 5130-1503