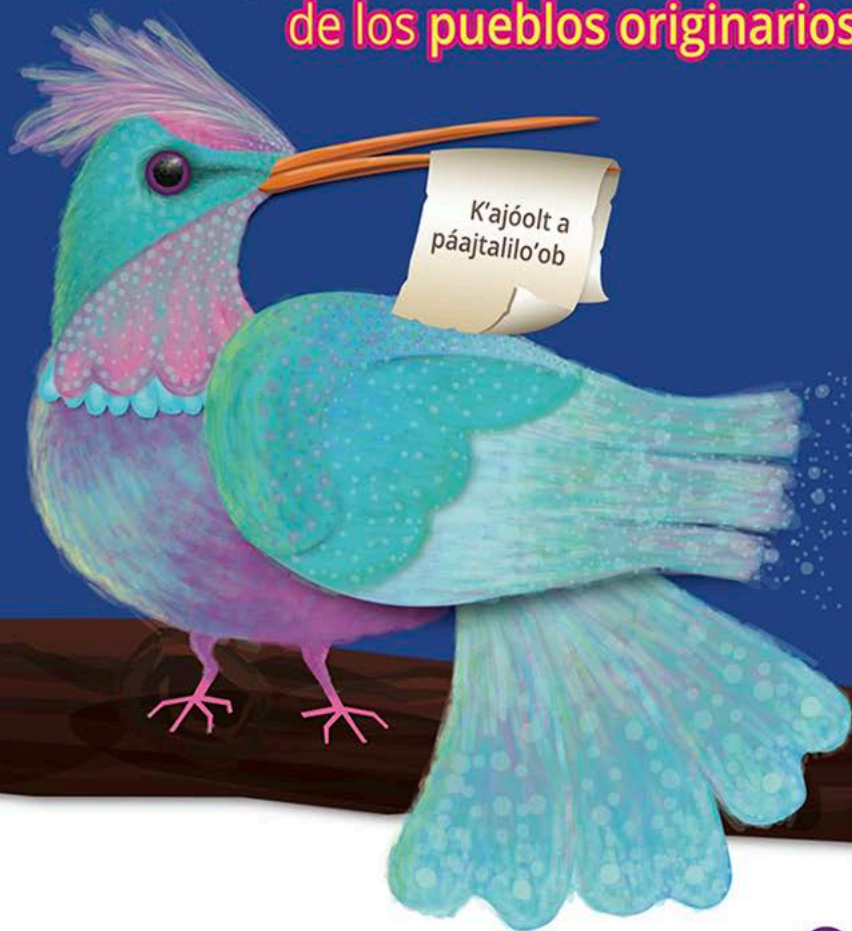


**La Transparencia  
y el Derecho de Acceso  
a la Información como mecanismos  
para la protección de los derechos  
de los pueblos originarios**



**Daniel Vázquez  
Claudia Espinosa**



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de Datos Personales

La Transparencia  
y el Derecho de Acceso  
a la Información como mecanismos  
para la protección de los derechos  
de los pueblos originarios



**Daniel Vázquez**  
**Claudia Espinosa**

---

## DIRECTORIO

**Francisco Javier Acuña Llamas**

Comisionado Presidente

**Oscar Mauricio Guerra Ford**

Comisionado

**Blanca Lilia Ibarra Cadena**

Comisionada

**María Patricia Kurczyn Villalobos**

Comisionada

**Rosendoevgueni Monterrey Chepov**

Comisionado

**Josefina Román Vergara**

Comisionada

**Joel Salas Suárez**

Comisionado

### Comité Editorial

Oscar Mauricio Guerra Ford, *Presidente*

Blanca Lilia Ibarra Cadena

Joel Salas Suárez

Jesús Rodríguez Zepeda

José Roldán Xopa

Javier Solórzano Zinser

Gerardo Villadelángel Viñas

Cristóbal Robles López, *Secretario Técnico*

Las opiniones contenidas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Derechos Reservados D.R. ©

**Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información  
y Protección de Datos Personales (INAI)**

Insurgentes Sur 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco,

Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04530.

Diseño y Portada: Martha Rosalba Pérez Cravioto

**Primera edición**, mayo de 2019

Tiraje: 1,000 ejemplares

ISBN: 978-607-98312-4-0

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Ejemplar de distribución gratuita



# Índice

<b>Presentación</b> .....	<b>5</b>
<b>Introducción</b>	
Derecho de acceso a la información, democracia y comunidades indígenas.....	<b>9</b>
Estructura del texto.....	<b>14</b>
Agradecimientos .....	<b>15</b>
<b>Capítulo 1.</b>	
La transparencia y el derecho de acceso a la información en un marco democrático: las comunidades indígenas rumbo al acceso efectivo.....	<b>17</b>
1.1. La democracia: una mirada mínima .....	<b>20</b>
1.2. La democracia mínima, los pesos, contrapesos y la rendición de cuentas .....	<b>22</b>
1.2.1. Los controles sobre las decisiones gubernamentales .....	<b>23</b>
1.2.2. La rendición de cuentas .....	<b>31</b>
1.3. Transparencia y acceso efectivo a la información por parte de las comunidades indígenas.....	<b>37</b>

1.3.1. Instrumentos normativos vinculados al derecho de acceso a la información de los pueblos indígenas .....	38
1.3.2. Acciones y programas vinculados al derecho de acceso a la información de los pueblos indígenas .....	48

## Capítulo 2.

El neoextractivismo y las violaciones a los derechos de las comunidades indígenas: la transparencia y la rendición de cuentas como mecanismos de protección de las comunidades indígenas .....	63
--	----

2.1. El contexto de opresión al que están sometidas las comunidades indígenas: el neoextractivismo .....	66
--	----

2.2. Violaciones a los derechos de las comunidades indígenas .....	68
--	----

2.3. La transparencia y el acceso a la información como mecanismos de protección de los derechos de las comunidades indígenas: el derecho de participación, las evaluaciones de impacto y el derecho a la consulta ..	73
---	----

2.4. La transparencia y el acceso a la información como mecanismos de protección de los derechos de las comunidades indígenas: el derecho a la protesta y la protección de los derechos comunitarios ..	81
---	----

## Capítulo 3.

Sistemas normativos indígenas, ejercicio del poder y de la distribución de recursos en las comunidades y los municipios indígenas: dilemas interculturales para la transparencia y la rendición de cuentas .....	85
--	----

3.1. Democracia, multiculturalismo y política del reconocimiento .....	88
--	----

3.2. Dilemas multiculturales para la rendición de cuentas desde los sistemas normativos indígenas .....	94
---	----

3.3. “Que el saber se haga costumbre”: apuntes sobre algunas experiencias en la exigencia del derecho de acceso a la información y la transparencia .....	102
---	-----

## Fuentes de información

Bibliográficas y hemerográficas .....	107
Entrevistas .....	116



# PRESENTACIÓN

México constituye una nación multicultural, en la cual existen localidades que se encuentran clasificadas como comunidades indígenas, en cada una de ellas se da cuenta de la diversidad etnográfica de la nación, en la que convergen usos, tradiciones, costumbres, creencias, formas y reglas de convivencia y lenguas habladas.

Con base en las normas de nuestro país, las comunidades indígenas son aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, las cuales están asentadas en un territorio y reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

En estos grupos sociales se ha hecho patente la discriminación por mucho tiempo, entre otros factores por los prejuicios sociales, el uso del español como lengua oficial en servicios públicos y privados, el aislamiento de las comunidades indígenas respecto de la participación en asuntos públicos y la migración a las ciudades.

Por lo antes expuesto, el comité editorial del INAI decidió promover la elaboración de un texto que evidencie la importancia de conservar y preservar a los pueblos originarios, como patrimonio cultural de México, revisando las normas que propician la protección de los derechos de esa población, particularmente el derecho de acceso a la información y el beneficio de su ejercicio para que los pueblos originarios accedan a información que propicie la defensa de otros derechos y al desarrollo económico, cultural, político y social de sus habitantes.

Claudia Espinosa y Daniel Vázquez, con la asistencia de investigación de Miriam Estrada y Eduardo Sierra, nos presentan una obra que se inserta en una discusión actual, ya que su contenido se relaciona con el ejercicio de los derechos de acceso a la información y libertad de expresión en las comunidades indígenas, desde la perspectiva de las condiciones de desigualdad, discriminación y exclusión, las cuales constituyen asimetrías en el control democrático del poder. Además, de que nos ofrecen una investigación sólida sobre los distintos niveles de la relación entre ambos terrenos normativos.

La obra ofrece a sus lectores un panorama muy amplio de la problemática estudiada, desde el contexto general de un proceso de democratización y la discusión y contenidos de la rendición de cuentas como mecanismo de control, hasta la revisión de las políticas de expansión del derecho de acceso a la información respecto de las comunidades indígenas, asentándose al final en una original interpretación de las prácticas etnoculturales tradicionales como mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Adicionalmente, el enfoque teórico propuesto es novedoso en tanto incorpora por completo la perspectiva de derechos humanos y retoma propuestas teóricas que van más allá del análisis liberal de la democracia.

Lo más interesante es que los autores no contraponen o enemistan la experiencia formal, legal e institucional del derecho de acceso a la información con las exigencias políticas y las prácticas deliberativas de las comunidades y pueblos indígenas, sino que las sitúan como tareas complementarias, dejando claro que el desarrollo unilateral de las primeras dejaría sin sustancia a la propia expectativa del derecho de acceso a la información como genuino derecho humano.

La obra plantea una pregunta de investigación que responde a través de tres desarrollos analíticos que son argumentados con solvencia: “¿cuáles son las distintas interacciones entre la transparencia y el derecho de acceso a la información con las comunidades indígenas? En específico se explican los siguientes:

- Los esfuerzos realizados por el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI) para que las comunidades ejerzan su derecho a la transparencia y al acceso a la información.
- Las potencialidades del derecho de acceso a la información para que las comunidades indígenas se protejan de las violaciones a los derechos humanos, en especial a las relacionadas con los megaproyectos.

- La forma en que las comunidades indígenas que se autogobiernan se han apropiado, resignifican y ejercen el derecho de transparencia y acceso a la información de los integrantes de su comunidad.

Como se puede notar, logran mostrar una conexión interna entre las posibilidades de ejercicio del derecho de acceso a la información y la agenda de lucha por los derechos de las comunidades indígenas.

Estimado lector, el presente texto está redactado en un lenguaje sencillo y accesible para todo público, no obstante de que, en el plano analítico, introduce una interpretación crítica del proceso de ampliación del derecho de acceso a la información a la situación indígena en México, no sólo es una explicación de la problemática de ese derecho en el caso indígena, sino un instrumento para empoderar a esas comunidades en la defensa de sus derechos.

**Comité Editorial del INAI.**







# INTRODUCCIÓN

Este libro está dedicado a la Red de Mujeres de Tlacolula, a Tanivet Reyes, al Consejo de Contralorías Comunitarias de Chenalhó y a la organización civil. Voces Mesoamericanas Acción con Pueblos Migrantes.

## **Derecho de acceso a la información, democracia y comunidades indígenas**

El derecho de acceso a la información y a la transparencia tiene una doble naturaleza. Es, al mismo tiempo, un derecho en sí mismo y también un medio para ejercer otros derechos, así como para hacer posible, nada más y nada menos, que a la democracia.

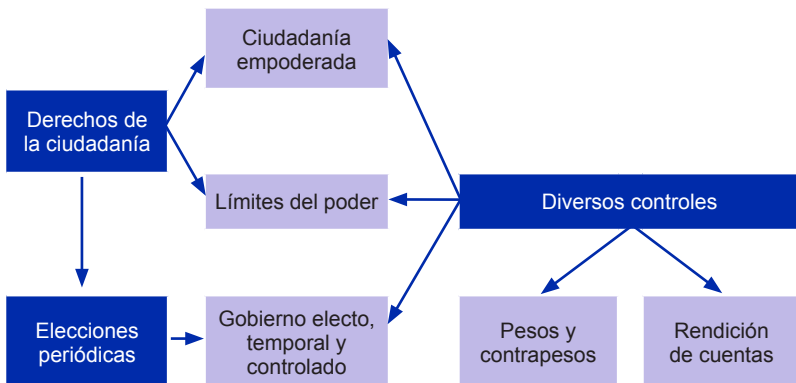
Existe un largo debate sobre qué es la democracia pero no entraremos en él.<sup>1</sup> Otros aspectos de la teoría de la democracia hablan de su diseño institucional como la ciudadanía universal; los derechos a votar, ser votado y a participar en los asuntos públicos; la libertad de expresión, de reunión y de manifestación, y especialmente, tener un gobierno controlado por medio de: elecciones periódicas, donde su actuación sea premiada o castigada; los pesos y contrapesos; la rendición de cuentas; la opinión pública y los recursos políticos de los grupos que integran la sociedad.

---

<sup>1</sup> En el capítulo uno se desarrolla todo el andamiaje conceptual e institucional de la democracia y su relación con el derecho de acceso a la información y a la transparencia, el cual se lleva a cabo por medio de la *accountability* y de la rendición de cuentas.

Lo anterior se puede agrupar en tres categorías que caracterizan a los Estados democráticos: el respeto a los derechos de los ciudadanos, la realización de elecciones periódicas y diversos controles. Se espera que en un Estado democrático los gobernantes sean elegidos a través del voto ciudadano, se renueven periódicamente, que existan mecanismos de control y que la ciudadanía esté empoderada por medio de sus derechos.

**Gráfica 1. Aspectos característicos de la democracia**



Fuente: Elaboraron Claudia Espinosa y Daniel Vázquez.

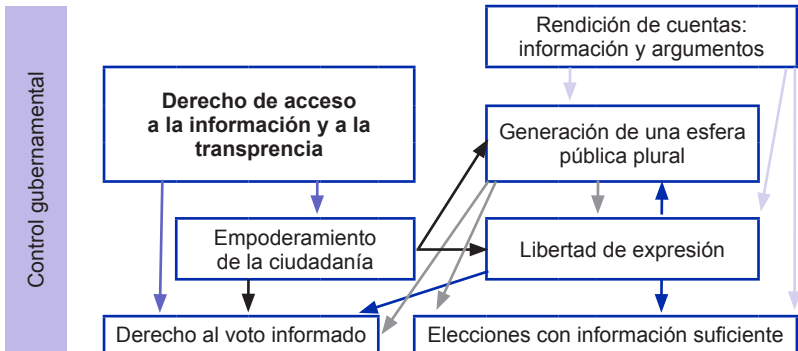
Para que se concreten estos elementos y controles se requiere hacer uso del derecho de acceso a la información y de la transparencia. Una de las obligaciones de los gobiernos es rendir cuentas, lo que supone generar y dar a conocer información y construir argumentos para defender las decisiones políticas que se toman.<sup>2</sup> Ambos puntos se encuentran estrechamente relacionados con el derecho de acceso a la información y a la transparencia.

La obligación de rendir cuentas abre distintas puertas. Una muy relevante es la de la posibilidad de controlar al gobierno por medio de la generación de una esfera pública plural y vibrante que delibere a partir de información verídica y con argumentos. En la medida en que dicha esfera pública exista, el derecho de acceso a la información y a la transparencia también se relacionará con la libertad de expresión, el derecho al voto informado y con las elecciones periódicas.

<sup>2</sup> En el capítulo uno se desarrolla el concepto de rendición de cuentas.

La libertad de expresión y el derecho a la información son dos caras de la misma moneda. Cuando las personas o los grupos sociales ejercen su libertad de expresión están informando a la sociedad y al mismo tiempo sumando elementos para la construcción de una esfera pública. Por eso, el binomio libertad de expresión–derecho a la información es un derecho individual y también colectivo. El ejercicio conjunto de estos dos derechos en una esfera pública compuesta por actores con opiniones diversas permite que haya elecciones donde los ciudadanos cuenten con información suficiente para ejercer su voto. Ambos constituyen una de las principales ventajas de la democracia, la cual se logra si todo el andamiaje funciona bien: contar con un proceso de reflexión deliberativa con participaciones informadas.

### Gráfica 2. Andamiaje de las relaciones del derecho de acceso a la información y transparencia con los elementos que integran la democracia



Fuente: Elaboraron Claudia Espinosa y Daniel Vázquez.

Nota: Los colores de las flechas sólo denotan el origen de las relaciones.

Lo anterior es la mirada normativa del andamiaje institucional de la democracia, lamentablemente no siempre funciona así. Este libro no pretende exponer las causas por las cuales la democracia no funciona conforme a lo esperado, pero hay una que sí nos interesa y es la desigualdad de las personas para ejercer su derecho de acceso a la información. Sabemos que la sociedad está conformada por personas y grupos que se encuentran en condiciones de desigualdad. Algunos tienen mayor capacidad económica o poder político para influir en las decisiones públicas y otros poseen un nivel mayor de educación. Visto de otra forma, hay personas y grupos que no se encuentran sometidos a ninguna esfera de opresión que los limite, mientras

que pueden existir otros que tienen múltiples. Por ejemplo, una mujer pobre, indígena, madre, jefa de familia y adolescente está sometida a distintas esferas de opresión como: la patriarcal, la de la pobreza y la de la discriminación por ser joven y madre soltera. En la medida en que existen estas diferencias sociales, la capacidad de ejercer el derecho a la información también se da de manera diferenciada. Esto podría parecer irrelevante pero no debemos perder de vista que las personas menos informadas también tienen menos recursos políticos para ejercer el voto adecuadamente y para resistirse a las decisiones políticas que vulneran sus derechos porque las diferencias sociales se transforman en diferencias de acceso a la información, y ambas conforman diferencias de poder político. Una persona o grupo más informado tendrá más poder político que otra persona o grupo menos informado.

¿Qué pasa con las comunidades indígenas y con las personas que las integran? ¿Ejercen su derecho de acceso a la información? ¿Logran transformarlo en la obligación estatal de rendir cuentas? ¿El derecho de acceso a la información y a la transparencia empodera a las comunidades indígenas y a sus integrantes? Justo de esto tratan las siguientes páginas.

Nos preguntamos sobre cuáles podrían ser las distintas interacciones entre la transparencia y el derecho de acceso a la información con las comunidades indígenas y desarrollamos tres:

- Los esfuerzos realizados por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) para que las comunidades ejerzan su derecho a la transparencia y al acceso a la información.
- Las potencialidades del derecho de acceso a la información para que las comunidades indígenas se protejan de las violaciones a los derechos humanos, en especial las relacionadas con los megaproyectos.
- Las formas en que las comunidades y municipios indígenas se apropian, resignifican, ejercen y cuestionan el derecho a la transparencia y el acceso a la información.

Hay tres procesos que se pueden analizar en la relación entre el derecho de acceso a la información y las comunidades indígenas: lo que las entidades estatales hacen para garantizar el derecho de las comunidades indígenas; la forma en que las comunidades indígenas pueden usar el derecho a la información para proteger sus derechos; y la apropiación del derecho a la información por parte de las comunidades cuando son gobierno. Veamos cada uno de estos tres procesos con más detalle.

**Primer proceso:** Las personas que integran las comunidades indígenas son ciudadanos que buscan ejercer el derecho de acceso a la información para conocer las decisiones de sus gobernantes. En la medida en que estas comunidades se encuentran en condiciones de desventaja con respecto a otros grupos sociales, las instituciones estatales deben realizar un esfuerzo mayor para garantizar que estas personas logren ejercer su derecho. ¿Qué es lo que el gobierno en general, y el INAI en particular, han desarrollado para ello? Este punto será desarrollado en el capítulo primero.

**Segundo proceso:** Mientras que en el primer proceso el objetivo es que las comunidades indígenas puedan ejercer el derecho de acceso a la información, en el segundo queremos mirar para qué se podría utilizar el derecho de acceso a la información. Ya hemos desarrollado la relación que hay entre el derecho de acceso a la información y la democracia, pero también sirve (como anunciamos anteriormente) para proteger otros derechos. En particular, las comunidades indígenas han visto vulnerados sus derechos como el de autogobierno, los derechos sobre la tierra ancestral o la protección de sus usos y costumbres. En este segundo proceso miramos de qué manera el derecho de acceso a la información funciona como instrumento de protección.

**Tercer proceso:** En este se esboza el entramado de las relaciones y los dilemas que derivan del cumplimiento y ejercicio del derecho de acceso a la información en las dinámicas comunitarias y municipales indígenas. Como vimos, el derecho de acceso a la información es parte del andamiaje democrático para controlar a los gobiernos, incluidos aquellos cuyas elecciones derivan de sistemas normativos indígenas. Sobre esto nos hacemos las siguientes preguntas: ¿Los gobiernos con sistemas normativos indígenas incorporan el derecho de acceso a la información?, ¿cómo ejercen este derecho las personas que habitan en comunidades y municipios indígenas?, ¿cuáles son los dilemas sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información desde una mirada intercultural?

En cada uno de los capítulos, este texto está encaminado a fomentar el ejercicio del derecho de acceso a la información en las comunidades indígenas. En un primer acercamiento, se muestran los programas existentes en el INAI para ejercer este derecho y se identifican las áreas de oportunidad para mejorar el acceso a la información de las comunidades indígenas.

El segundo capítulo observa los beneficios y potencialidades del derecho de acceso a la información en la defensa de los derechos de las poblaciones

indígenas. El tercer acercamiento se mira la forma en que el autogobierno indígena ejerce el derecho de acceso a la información de las personas que integran la comunidad, a la par que rinde cuentas. En conjunto, los tres acercamientos identifican buenas prácticas, áreas de oportunidad y dilemas a considerar en la transparencia y el derecho de acceso a la información como mecanismos para la protección de derechos de los pueblos originarios.

De esta forma, el texto puede resultar interesante no sólo para que las comunidades indígenas potencien su derecho de acceso a la información, sino también para los servidores públicos de todos los niveles de gobierno que están relacionadas con el Derecho de Acceso a la Información (DAI) de las comunidades indígenas, así como estudiantes, personas vinculadas al sector académico, organizaciones de la sociedad civil, responsables de evaluar políticas públicas y personas comprometidas con la transparencia y rendición de cuentas, pues ayuda a que las comunidades indígenas fortalezcan su derecho de acceso a la información.

## Estructura del texto

El texto inicia explicando la función de la transparencia y el acceso a la información en una sociedad democrática. Esto se observa a partir de dos marcos conceptuales: los mecanismos de control que se han desarrollado a partir de los conceptos *accountability* y la rendición de cuentas. En este mismo capítulo se analizan los esfuerzos del INAI para que las comunidades indígenas tengan un acceso efectivo a la transparencia y a la información.

El segundo capítulo se dedica al análisis del uso de la transparencia y el acceso a la información como uno de los mecanismos de defensa de los derechos de los pueblos en un contexto neoextractivista.

El tercero ubica el reconocimiento de los sistemas normativos indígenas en el marco de la propuesta de democracia multicultural. Posteriormente, se perfilan las dinámicas particulares que se reconocen en el cumplimiento del derecho de acceso a la información en aquellos municipios que eligen a sus autoridades a través de usos y costumbres. El esbozo de las dinámicas comunitarias y municipales se amplía con el propósito de recuperar las principales preocupaciones respecto al acceso a la información recopiladas en el trabajo de investigación. El capítulo cierra con la denuncia sobre la criminalización

---

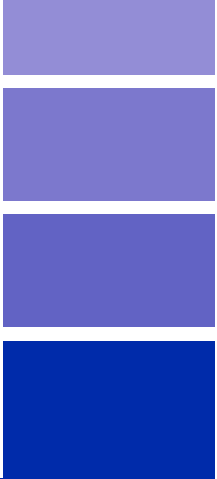
y riesgos que han enfrentado algunas personas y colectivos indígenas al cuestionar la distribución y el ejercicio local del poder y los recursos, a partir del ejercicio del derecho a la transparencia y acceso a la información.

## Agradecimientos

Agradecemos al Laboratorio de Cohesión II de Oaxaca; al Centro Profesional Indígena de Asesoría Defensa y Traducción (Cepiadet) y a las asociaciones civiles: Voces Mesoamericanas Acción con Pueblos Migrantes, Asociación Mexicana de Derecho a la Información, Salud Integral para la Mujer, Asociación Mexicana de Radios Comunitarias, Mujeres por la Igualdad de Tlacolula y Comunicación para el Desarrollo Comunitario, Comunica, por compartir sus experiencias, retos y motivaciones en la lucha por ejercer el derecho de acceso a la información en los pueblos y comunidades indígenas.







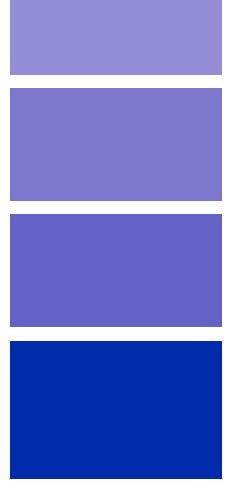
## Capítulo 1.

# La transparencia y el derecho de acceso a la información en un marco democrático: las comunidades indígenas rumbo al acceso efectivo<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Por motivos de seguridad, en algunos apartados que aluden a experiencias y prácticas comunitarias se omiten las referencias directas a las entrevistas. Los argumentos y opiniones expresados en el documento son de exclusiva responsabilidad de los autores.





América Latina se subió a la tercera ola de transición a la democracia y México no fue la excepción. De acuerdo con Samuel Huntington (1994) han existido tres olas. La primera de 1828 a 1926, la segunda de 1943 a 1962 y la tercera que comenzó en 1974 y seguía vigente al momento de publicar su libro en 1994. Aunque si consideramos que México fue uno de los últimos países en transitarla, podemos suponer que 1997 puede ser la fecha de cierre.<sup>4</sup>

Esta tercera ola inició en Portugal con la *Revolución de los Claveles* de 1974 y continuó con la transición española en 1976 tras la muerte de Francisco Franco. Posteriormente, se sumaron varios países latinoamericanos: Ecuador y República Dominicana, en 1978; Honduras, en 1981; Bolivia, en 1982; Argentina, en 1983; Uruguay, en 1984; Brasil, en 1985; Chile, Paraguay y Panamá, en 1989; Haití y Nicaragua, en 1990; El Salvador, en 1994; Guatemala, en 1996 y México, en 1997.

Este proceso de transición a la democracia se caracteriza por tener un concepto mínimo y procedimental de democracia y por poner más atención a la construcción de controles gubernamentales por medio de la división de poderes, pesos y contrapesos. En esto último cobran relevancia los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y derecho de acceso a la información. De hecho, cuarenta años después del inicio de las transiciones a la democracia en América Latina (1978-2018), podemos intuir que la élite político-económica de nuestros países acordó disputar el poder político formal por medio de elecciones, pero no están

<sup>4</sup> Los períodos permiten ubicar los procesos a partir de una referencia temporal. Sin embargo, no hay un acuerdo sobre cuándo se puede hablar del inicio de la democracia en general y cuándo para el caso de México en particular. Elegimos 1997 y no 2000 porque es el año en que en México se conformó el gobierno dividido, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) requirió del acuerdo de al menos un partido más para tener mayoría en el Congreso.



convencidos ni se sienten cómodos con los pesos y contrapesos, y mucho menos con la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información. El resto de este capítulo los dedicaremos a estos temas.

## 1.1 La democracia: una mirada mínima

Joseph Schumpeter (1950) fue el primer teórico en proponer el concepto de democracia procedimental. De acuerdo con él, la teoría clásica de la democracia del siglo XVIII tiene como punto de convergencia el bien común, al que define como “faro orientador de la política, que siempre es fácil de definir y que puede hacerse percibir a toda persona normal por medio de la argumentación racional” (1950: 321). Sin embargo, explica Schumpeter, el bien común, unívocamente determinado, no existe y difícilmente todo el mundo estará de acuerdo en qué es o en qué consiste. Debido a la imposibilidad de determinar los contenidos del bien común, la democracia debe ser sólo un instrumento que permita la formación del gobierno.

De alguna manera, Schumpeter observa que todo Estado-nación está conformado por distintos actores y fuerzas sociales cuyas relaciones pueden ser de cooperación, indiferencia o conflicto. Esto es cierto: todas las sociedades que conforman un Estado-nación incluyen diversos grupos políticos que suponen conflictos sociales. Sin embargo, el problema no es la existencia misma del conflicto, sino la posibilidad de que exista un grupo o conjunto de grupos sociales que siempre ganen y otros que siempre pierdan. De ser así, el principal problema es que la estructura social estará lejos de ser pluralista y, por el contrario, tendremos una conformación estatal elitista. Este parece ser el principal problema hoy en día, la existencia de regímenes democráticos que se desarrollan en el marco de sociedades cada vez más desiguales. Ante esta situación se necesita recuperar la igualdad económica, política y social. Esto cobrará relevancia más adelante cuando desarrollemos la democracia multicultural.

Volvamos a Schumpeter, en resumen, la democracia deja de ser una forma de gobierno y se vuelve un método: “método democrático es aquél sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo” (Schumpeter, 1950: 343). La principal función de la democracia es formar gobierno:

[...] la democracia no significa ni puede significar que el pueblo gobierna efectivamente, en ninguno de los sentidos evidentes de las expresiones pueblo y gobernar. La democracia significa tan sólo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle<sup>5</sup> (Schumpeter, 1950: 362).<sup>6</sup>

En este modelo de democracia sólo se considera la distribución del poder político formal constituido por el derecho universal al voto y la posibilidad de alternancia en la élite política por medio de la elección. En cambio, otras formas de poder, políticamente relevantes, quedan descartadas e invisibles. Por ejemplo, no se considera el poder de incidencia sobre el gobierno por medio de recursos políticos distintos al voto, como la entrada, no entrada y/o salida de capitales de empresas y su impacto en la distribución de la riqueza (Farnsworth, 2000; Lindblom, 1977 y Vázquez, 2009); o la acción colectiva (huelgas, paros, mítines, marchas, ocupaciones) de diversos actores sociales. Tampoco toma en cuenta el poder social a partir de la construcción de esferas de opresión (Marion, 1990) o de las estructuras patriarcales que generan marcos de vulnerabilidad para las mujeres y grupos de la diversidad sexual.

Podría pensarse que estas expresiones del poder no son relevantes para la democracia, no son manifestaciones del poder político o se neutralizan gracias a la competencia electoral. Esto no es así, por el contrario, el principal problema es que todas toman formas políticas, pueden pasar por encima del derecho al voto, condicionan la toma de decisiones políticas vinculantes y, lo peor de todo, generan violaciones a los derechos humanos y procesos de exclusión sistemática. Es por ello que continúa la tensión sobre la conveniencia de quedarnos con una mirada procedimental de la democracia —más sencilla de operar— o ir hacia otras esferas de la vida política que también requieren ser democratizadas. Profundizaremos esta idea cuando analicemos el marco neoextractivista, en el cual se violan los derechos de las comunidades indígenas.

<sup>5</sup> Si bien Schumpeter es el padre de la idea de la democracia procedimental, la teoría sobre esta democracia ha sido desarrollada por un conjunto de autores, los más relevantes son: Kenneth Arrow (1991), Robert Dahl (1971, 1993 y 1999) y Giovanni Sartori (1987 y 2003). Esto no quiere decir que no haya más politólogos que abracen el concepto mínimo y procedimental de democracia. Por el contrario, la lista sería larguísima y éste es hoy el concepto predominante. Simplemente mencionamos que estos cuatro autores son los fundadores de esta idea mínima de democracia.

<sup>6</sup> Esta es la forma conceptual de llegar a la democracia procedimental. Existe otra, la histórica desarrollada por Roberto Gargarella (1995, 1996 y 2010). El autor analiza el proceso constituyente de 1787 en Estados Unidos y observa la forma en que se creó el gobierno representativo en contraposición con la forma en la que se entendía la democracia (directa) en el siglo XVIII. Lo relevante de esta otra visión es que esa conjunción entre un ánimo abiertamente contra mayoritario y una tendencia liberal se replicó en todos los congresos constituyentes de América Latina.

## 1.2 La democracia mínima, los pesos, contrapesos y la rendición de cuentas

Pese a mantenernos en una mirada procedimental de la democracia, ésta viene acompañada de una serie de mecanismos que permiten mantener un control<sup>7</sup> sobre las decisiones gubernamentales. Este punto es de los más importantes al pensar en cualquier democracia hoy en día: si bien, con el gobierno representativo se desvinculó la clase gobernante de los gobernados, se espera que haya mecanismos de control sobre las decisiones tomadas por los gobernantes que afectan los derechos de los gobernados.

En otras palabras, se buscó un equilibrio nada sencillo entre darle autonomía a los gobernantes para tomar decisiones, pero al mismo tiempo poner límites a dichas decisiones. El objetivo final fue generar incentivos para que la toma de decisiones se dirigiera hacia la idea de bien común y al mismo tiempo hubiera mecanismos de defensa de los derechos de las personas. En este marco es que debemos comprender el papel de los derechos humanos en general, el derecho de acceso a la información y la transparencia en particular. Los controles sobre las decisiones políticas cobran especial relevancia cuando dichas decisiones afectan a grupos que están en desventaja social, como sucede con las comunidades indígenas.

Los mecanismos de control desarrollados en la conformación de la idea actual de democracia son:

- a) La celebración de elecciones periódicas que permiten premiar o castigar al gobierno en turno.
- b) Límites a los gobiernos por medio del Estado de derecho (pesos y contrapesos) que dotan a las personas de seguridad y certidumbre.
- c) Límites a las funciones de los gobiernos.
- d) Otorgar a las personas derechos relacionados con la propia democracia como derechos políticos (votar, ser votado y participar en los asuntos públicos) y derechos civiles de uso político como la libertad de expresión, el derecho de asociación y de reunión, etc.

<sup>7</sup> Los mecanismos de control han sido desarrollados desde la ciencia política a partir del concepto *accountability*. Existen intentos para traducir dicho concepto como rendición de cuentas, o responsabilidad, pero el contenido es elusivo. La *accountability* se ha desdoblado en horizontal, vertical y social. La primera se refiere a los pesos y contrapesos entre órganos gubernamentales, la segunda a las elecciones como mecanismo de control y la tercera a los movimientos de la sociedad civil para limitar al gobierno. A lo largo del libro usaremos la palabra control o mecanismo de control para referirnos a la *accountability*.

- e) La conformación de una sociedad plural y fuerte (este elemento de restricción a las decisiones gubernamentales será desarrollado posteriormente desde dos tendencias: el derecho a la protesta y el control social).

Si los controles funcionan, se tendrá un gobierno que debe rendir cuentas en las elecciones periódicas y estará limitado por otros poderes, por lo que en una sociedad plural no siempre perderán los mismos y tarde o temprano los intereses de todos los grupos que integran la sociedad deberán ser atendidos.<sup>8</sup> Como mencionamos en la introducción de este ensayo, lamentablemente los incentivos y controles de la democracia no siempre funcionan conforme a lo esperado.

En cada uno de estos cinco mecanismos de control, la transparencia y el acceso a la información cobran relevancia, como veremos a continuación. La idea de control sobre las decisiones gubernamentales se ha desarrollado a partir de dos marcos conceptuales: la teoría de los controles y, más recientemente, la rendición de cuentas. Analicemos en qué consisten cada una de ellas.

### **1.2.1 Los controles sobre las decisiones gubernamentales**

La relevancia de la democracia no sólo está en elegir un gobierno y al término de su mandato decidir si se premia o castiga a la persona o partido gobernante, es decir, en cambiar de gobierno. La relevancia de la democracia también la encontramos en la posibilidad de mantener mecanismos constantes de control sobre las decisiones. No sólo cada seis años, sino en todas y cada una de las decisiones de los distintos órganos gubernamentales. Al primer punto lo conocemos como control vertical proveniente del voto y al segundo como control horizontal (pesos y contrapesos) y control social sobre las decisiones políticas.

El control vertical se refiere al premio o castigo al momento de la posible reelección. Este control genera ciertas expectativas sociales pese a tratarse de un modelo de democracia sólo procedimental. La elección de un gobierno por el voto mayoritario aunado a la posibilidad de sancionarlo o premiarlo en una segunda elección simboliza la esperanza de que dicho gobierno tome decisiones públicas que beneficien al mayor número de personas a fin de conseguir el voto en la siguiente elección. El mayor bien para el mayor número

<sup>8</sup> Por estas razones, para autores como Manin (1995), el gobierno representativo sigue siendo una buena forma de gobierno. En especial, para este autor, el beneficio radica en el doble juicio (deliberación) que lo integra: el primer juicio que se da al momento de celebrarse las elecciones, durante el periodo que se discute el "proyecto de nación" en juego y el segundo en los parlamentos y en la opinión pública al momento de tomar decisiones clave.



es la expectativa que se formaliza como el control vertical de la democracia.<sup>9</sup> Para que esta forma de control funcione se requiere el cumplimiento de tres premisas:

- a) la existencia de dos o más opciones distintas para elegir (no se puede premiar y castigar si todos los partidos políticos ofrecen lo mismo);
- b) un votante racional informado, y
- c) la existencia de elecciones limpias (voto libre).

Los primeros dos supuestos son el talón de Aquiles de la responsabilidad política. En los siguientes tres puntos desarrollaremos brevemente las fallas de este mecanismo de control:<sup>10</sup>

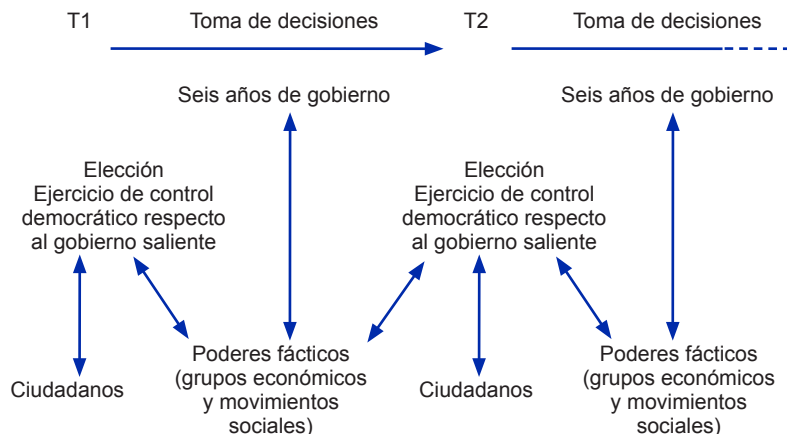
- Los partidos tienen cada vez menos diferencias. No hay más de una opción económico-programática.
- Hay fuertes problemas de información tanto por el pluralismo limitado de la esfera pública cuando los medios de comunicación están en manos de empresarios, como por la falta de incentivos para que las personas inviertan más recursos en informarse.
- La construcción de redes clientelares se puede convertir en un mecanismo de intermediación política que desplace el premio y castigo a través del voto.

Hasta aquí tenemos un mecanismo que se aplica cada seis años pensando en las elecciones presidenciales y cada tres si tenemos en cuenta la elección intermedia de diputados. Este mecanismo genera la oportunidad de cambiar de gobernante cada determinado tiempo, pero construye sólo esa oportunidad. Lo cierto es que los gobiernos toman decisiones todos los días, cientos, miles de decisiones si pensamos que el gobierno es federal, estatal o municipal; ejecutivo, legislativo y judicial; y que las decisiones se toman desde distintos espacios de la administración pública: secretarías de salud, de vivienda, de medio ambiente, trabajo, economía, etc. Se toma un cúmulo de decisiones que puede vulnerar los derechos de las comunidades y particularmente de las comunidades indígenas. La idea de democracia viene acompañada de la necesidad de controlar también esas decisiones: control horizontal (pesos y contrapesos) y control social sobre las decisiones gubernamentales.

<sup>9</sup> Se han planteado dos modelos del control vertical: el retrospectivo, control o *accountability* y el prospectivo, mandato o *responsiveness*. El primero supone que las elecciones sirven para hacer responsables a los gobiernos de sus acciones pasadas y funciona como medio de evaluación y control (Key, 1966; Fiorina, 1981; Dunn, 1999; Ferejohn, 1999; Przeworski, et.al. 1999; y Fearon 1999). En el segundo las elecciones sirven para escoger buenas políticas asociadas a las mismas (Stimson, 1999; Fearon, 1999; y Przeworski, et.al., 1999).

<sup>10</sup> El lector que esté interesado, puede consultar los siguientes textos: Vázquez 2007, 2008, 2009 y 2016.

### Gráfica 3. La democracia como método de elección y como forma de gobierno



Fuente: Elaboraron Claudia Espinosa y Daniel Vázquez.

El segundo mecanismo relevante para controlar las decisiones gubernamentales es el Estado de derecho o control horizontal. Hay muchos debates en torno a la idea de Estado de derecho, por ejemplo, si se trata de un concepto con criterios sustantivos de justicia (Estado social y Estado democrático de derecho), o si requiere, simplemente, de reglas procedimentales a las cuales se debe adecuar cualquier acto de molestia o afectación sobre los gobernados (Estado paleoliberal de derecho).<sup>11</sup> Sin embargo, más que discutir los elementos conceptuales de la idea de Estado de derecho, en este texto queremos dar cuenta de la idea de Estado de derecho “actuando” en el escenario, mirando cuáles son los aspectos que integran el mecanismo del control gubernamental. Al final, el aspecto principal de este mecanismo de control es evitar que un gobierno pase de los actos discrecionales (que todo gobierno puede realizar)<sup>12</sup> a los arbitrarios.

Uno de los principales desarrolladores de la idea del “control horizontal” es Guillermo O’Donnell, debido a que era —y sigue siendo— uno de los

<sup>11</sup> Para profundizar en este debate se pueden revisar: Raz, 2002; Summers, 2002; Díaz, 2002 y Vázquez, 2002.

<sup>12</sup> Todas las leyes, competencias y facultades están sujetas a interpretación, a la par que en muchas ocasiones los gobiernos tienen capacidades que pueden (o no) ejercer. Esto es lo que constituye la esfera de discrecionalidad gubernamental. El problema no es que haya discrecionalidad, sino que se aplique de forma tal que suponga una violación arbitraria a los derechos de las personas.

principales desafíos de postransición en América Latina. Lo que el autor encuentra en nuestra región son democracias delegativas (1997) con muy poca capacidad de rendición de cuentas (1997, 1997a, 1997b) y con amplias zonas marrones, donde el Estado parece no existir (1997a, 1997b y 2004). Por ende, una de las principales tareas pendientes es la consolidación de los mecanismos de control.

O'Donnell (1998: 173) define al control horizontal como:

[...] la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*,<sup>13</sup> en relaciones con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos.<sup>14</sup>

El control horizontal no supone sólo dos agencias que simplemente se controlan la una a la otra, sino la presencia de redes de agencias que incluyen, en su cima, un poder judicial comprometido con ese control. Por ende, esto funciona dentro de una lógica de democracia constitucional.

En la medida en la que sólo en situaciones excepcionales los gobiernos admitirán ser controlados —por ejemplo, cuando consideren que el control tiene más beneficios que costos—, el tipo de relaciones que se generarán en su acción son de tensión. Por ello, el problema no es sólo jurídico o de diseño institucional, sino eminentemente político. El órgano controlador además de tener la competencia legal y la capacidad institucional, debe poseer el poder político para controlar al gobierno. En esta medida, también parece claro que será más sencillo controlar a las esferas políticas intermedias o bajas, que a las más altas.

Otro aspecto a considerar es si el organismo controlador tiene capacidad de sanción y coacción o no. Ahí donde se tiene capacidad de coacción y las decisiones son obligatorias (como en una sentencia de un juez), el control puede tomar un matiz represivo. En cambio, ahí donde las decisiones del órgano controlador no son obligatorias (como las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos), se tendría que pensar en cómo fomentar lógicas cooperativas (O'Donnell, 2001).

<sup>13</sup> Un *impeachment* es el proceso mediante del cual se puede destituir al presidente o primer ministro de un país (nota de los autores).

<sup>14</sup> Algunos años después (O'Donnell, 2004), el autor identificará dos mecanismos: 1) el control horizontal asignado: organismos constituidos exclusivamente para ejercer una función de control proactiva y permanente y 2) el control horizontal de balance. Estos son mecanismos de frenos y contrapesos entre los tres poderes del Estado, en los cuáles la función de control es reactiva e intermitente.

En la propuesta de O'Donnell hay otra discusión que se encuentra como telón de fondo: el difícil equilibrio entre tener un gobierno controlado que sea, al mismo tiempo, eficaz. Es decir, cómo lograr un gobierno ágil sin que sea autoritario; y un gobierno controlado, sin que se generen una parálisis en las decisiones a tomar.

Entre los principales problemas que se observan en el control horizontal están:

- El control efectivo entre una red de organismos supone no sólo tener la competencia legal y la capacidad institucional, sino también la fortaleza política para llevar a cabo el control. Por ende, es más fácil controlar a la media y baja burocracia que a la clase política.
- La simulación como forma de hacer política involucra toda una serie de acciones gubernamentales que no logran tener ningún impacto. La más grave para el control horizontal se da en la designación de personas leales en cargos de organismos de control que suponen autonomía. Esto hace perder el sentido de competencia legal y buen diseño institucional.
- La corrupción y la impunidad se han convertido en el cierre de pinza de la ausencia de control horizontal, donde ninguna acción arbitraria (e incluso abiertamente ilegal) de gobierno tiene consecuencias.
- Los sistemas de procuración y administración de justicia no tienen por objetivo final ni procurarla, ni administrarla pues sólo desean obtener ganancias económicas para los operadores de cada sistema de justicia. Por ende, el sistema de justicia gira en torno a obtener ganancias económicas, donde un resultado contingente será la procuración y administración de justicia para algún caso concreto.

Posterior al desarrollo de la idea de mecanismos de control vertical y horizontal, Peruzzoti y Smulovitz (2002) generaron la idea de control social sobre las decisiones gubernamentales. Si bien el concepto es nuevo, la idea se remonta a la necesidad de tener una sociedad estructurada de forma plural (muchos actores, distintas voces)<sup>15</sup> donde los grupos que la integran tengan capacidad de generar incidencia en las decisiones políticas. Esta puerta de entrada al análisis social supone que existen varios factores reales de poder<sup>16</sup> que buscan generar incidencia en la toma de decisiones políticas (Eckstein,

<sup>15</sup> La idea pluralista no necesariamente significa un "equilibrio social", como suponían algunos trabajos del pluralismo de principios del siglo XX (Bentley, 1908; Truman, 1951), al menos lo que se intenta es un aspecto central para la democracia: que los perdedores no sean siempre los mismos; para ponerlo en términos de Robert Dahl, que no haya un sistema acumulativo de distribución de recursos políticos (Dahl, 1961, 1963 y 1982).

<sup>16</sup> Identificamos a los poderes fácticos o factores reales de poder como aquellas fuerzas sociales organizadas que tienen la capacidad de influir en la toma de decisiones públicas (Vázquez, 2004: 69).

1960; Key, 1960; Meynaud, 1960; Celis, 1963; Pasquino, 1986). La forma en que los poderes fácticos participan en la toma de decisiones es mediante el ejercicio o amenaza del ejercicio de sus recursos políticos.<sup>17</sup>

Peruzzoti y Smulovitz (2002) desarrollan la idea de control social a partir de dos mecanismos: 1) aquellas organizaciones de la sociedad civil que están diseñadas para activar los controles horizontal (mediante litigios estratégicos, presentación de propuestas de reforma de leyes, denuncias, etc.) y vertical (incidir en la esfera pública para dar a conocer acciones de los gobernantes y buscar premiarlos o castigarlos en la elección); y 2) los movimientos sociales<sup>18</sup> que utilizan el repertorio de la acción colectiva: marchas, mítines, ocupaciones, entre otras formas de acción.

Hasta aquí hemos analizado los distintos mecanismos de control sobre los gobiernos democráticos: el control vertical para premiar o castigar a los gobiernos cada seis años, el control horizontal para custodiar cada una de las decisiones políticas del gobierno por medio de los pesos y contrapesos, y el control social para vigilar las decisiones gubernamentales, ya sea por medio de la activación de los pesos y contrapesos o a través de distintos medios como el litigio estratégico, las veedurías ciudadanas, las denuncias y la formulación de información en medios o a través de repertorios de mayor confrontación como marchas, huelgas, ocupaciones o mítines.

Todos estos procesos de contrapeso están relacionados con los mecanismos de protección de los derechos de las personas, que se observan en el cuadro 1. La democracia no sólo requiere que la gente vote cada determinado tiempo, también supone mecanismos de control sobre las decisiones políticas-vinculantes y **estos mecanismos de control tienen un objetivo muy preciso: proteger los derechos de los gobernados.** En relación con el derecho a la información desarrollado en el libro, lo que se busca es **proteger los derechos de las personas y comunidades indígenas.** Esta protección se logra:

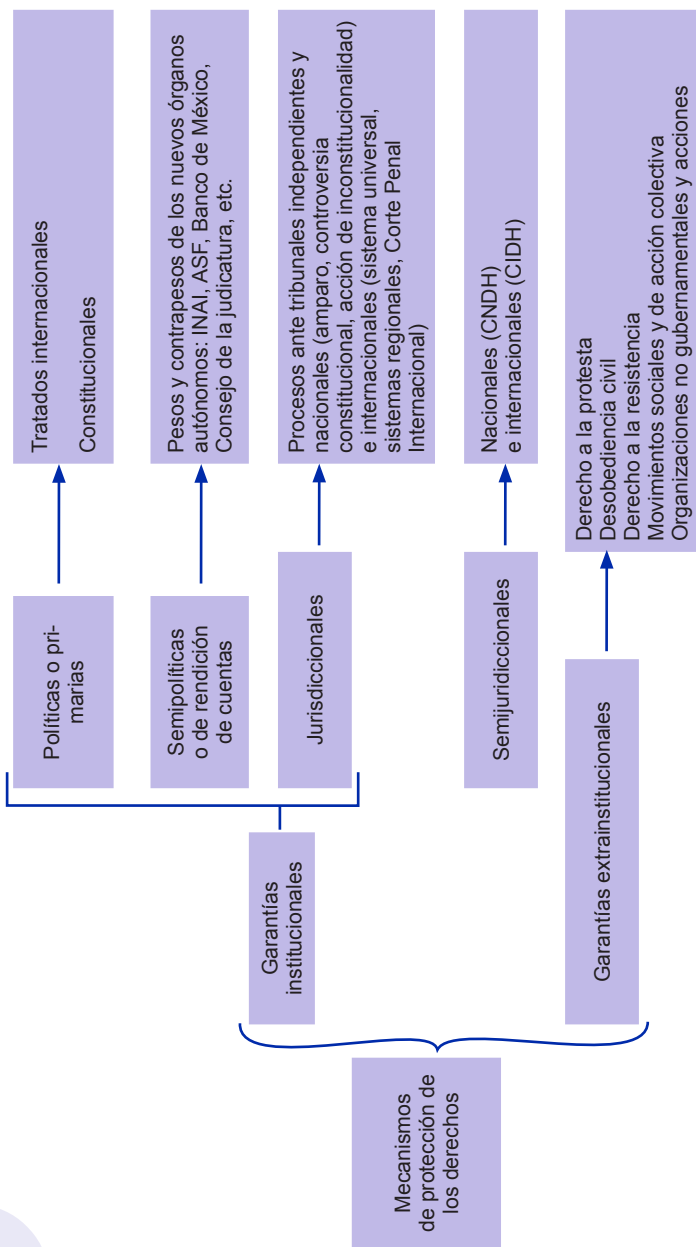
<sup>17</sup> Los recursos políticos son los mecanismos para influir en la toma de decisiones gubernamentales que implican una coacción al Estado (Vázquez, 2004: 69). Siguiendo a Robert Dahl, los recursos políticos son “un medio mediante el cual una persona puede influir en el comportamiento de otras personas; los recursos políticos incluyen, por lo tanto, el dinero, la información, los alimentos, la amenaza de aplicar la fuerza, los trabajos, la amistad, la categoría social, el derecho de legislar, de votar y una gran multitud de otras cosas” (Dahl, 1963: 23).

<sup>18</sup> La sociedad no sólo se compone por movimientos sociales, en ella hay otros poderes fácticos como el crimen organizado que actúa a través de la violencia y el dinero; guerrillas y grupos paramilitares a través de la violencia; los empresarios por medio de la entrada, no entrada y salida de capitales; por mencionar algunos.

- 1) Reconociendo sus derechos en la constitución y las leyes (garantías institucionales políticas o primarias).
- 2) Generando órganos especiales de protección de sus derechos, como el INAI para el proteger el derecho de acceso a la Información o el INE para proteger los derechos políticos (control horizontal).
- 3) Por medio de litigios estratégicos (control social) desarrollados ante el poder judicial (control horizontal).
- 4) Interponiendo quejas (control social) ante la Comisión Nacional o comisiones locales de derechos humanos y atender sus recomendaciones (control horizontal).
- 5) Ejerciendo el derecho a la protesta a través de marchas, mítines u ocupaciones (control social).

Sin embargo, en todos estos mecanismos de control, aún no centralizamos la relevancia de la transparencia y el derecho de acceso a la información. Eso es lo que haremos en la siguiente sección.

Cuadro 1. Los mecanismos de protección de los derechos



Fuente: Vázquez, 2011.

### 1.2.2 La rendición de cuentas

Paralelamente a la teoría de los controles se ha desarrollado la idea de la rendición de cuentas. Mientras la primera analiza, de forma mucho más acentuada, los recursos e interacciones que se crean, ya sea entre el gobierno y la ciudadanía (controles vertical y social) o entre los distintos órganos gubernamentales (control horizontal), la teoría de la rendición de cuentas prioriza en la acción esperada del órgano gubernamental que está rindiendo cuentas. El autor que desarrolló con más claridad esta otra forma de entender el control horizontal es Andreas Schedler (1999). Aquí, tanto la transparencia como el derecho de acceso a la información juegan un papel central.

Para Schedler, los mecanismos de control tienen dos connotaciones. La primera conlleva la obligación de los servidores públicos a informar (dimensión informacional) y explicar (dimensión argumentativa) qué es lo que están haciendo. Se incluyen elementos de monitoreo y vigilancia que incorporan la necesidad, del gobierno, de encontrar hechos y presentar evidencia. La segunda connotación implica la posibilidad de castigar o premiar a los servidores públicos que transgredan sus obligaciones públicas mediante la imposición de sanciones (políticas, administrativas, laborales o penales) como por medio del establecimiento de incentivos para el correcto desempeño de sus funciones.

Los mecanismos de control —sigue Schedler— permiten prevenir y limitar los abusos de poder en tres diferentes formas: estableciendo sanciones, transparentando el actuar del gobierno y obligándolo a justificar sus actos. También son tres las dimensiones de la rendición de cuentas entendida desde esta perspectiva: información, justificación y castigo.

Estas tres dimensiones no siempre vienen juntas ni con la misma intensidad o énfasis. Es posible que encontremos procesos que impliquen castigo pero que no tengan aparejados procedimientos de información y justificación (sanciones penales, laborales y administrativas). También es posible que haya procesos de información y justificación que no tengan castigo (los organismos autónomos de prevención: *ombudsperson*) (Schedler, 1999).

En los procesos de información y justificación cobran relevancia los derechos a la transparencia y al acceso a la información. ¿Cuáles son los asideros normativos del derecho de acceso a la información? Comencemos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH). De conformidad con el artículo primero de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en México "... todas las personas



gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”. Es decir, los mexicanos tenemos todos los derechos reconocidos en el DIDH, con independencia de los que se encuentren regulados en el derecho local, así como de todos los derechos que están en el documento constitucional. A esta fórmula se le conoce como cláusula abierta de derechos humanos (Vázquez, 2011a). Asimismo, el artículo primero constitucional establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán conforme a la Constitución y los tratados internacionales, favoreciendo la protección más amplia de los derechos de las personas. A esta fórmula se le conoce como interpretación conforme y principio *pro persona* (Vázquez, 2011a).

Para el caso de México, el derecho de acceso a la información se encuentra reconocido en el principal instrumento del DIDH: la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En el artículo 19 se estableció que: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye... investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión” (ONU, 1948). Más adelante, este derecho fue recuperado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en los mismos términos.

No sólo el sistema universal recuperó al derecho de acceso a la información, también lo hizo el sistema interamericano. El numeral 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que el derecho a la libertad de expresión e información comprende la “libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”. En el mismo sentido, el principio cuatro de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece que:

[...] el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.

Con la regulación, tanto del sistema universal como del interamericano, lo que observamos es una codependencia —como si se tratara de las dos caras de la misma moneda— entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información. Mientras que el primero es un derecho individual de quién se quiere expresar; el segundo es un derecho social, de

todas las personas para acceder a esa información. Si bien el artículo no define que la información es específicamente la generada por el gobierno, se entiende que éste es uno de los principales órganos generadores de información. Del reconocimiento de este derecho en la Declaración Universal podemos observar los tres elementos que lo conforman: buscar, recibir y difundir información (en el mismo sentido, Del Carmen, 2016).

El derecho de acceso a la información también se encuentra legislado a nivel constitucional en el artículo sexto.<sup>19</sup> Dicho artículo señala que "... El derecho a la información será garantizado por el Estado [...] Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión". Los tres aspectos centrales establecidos en los sistemas universal e interamericano permanecen: buscar, recibir y difundir información.

El derecho de acceso a la información se encuentra regulado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). Su artículo cuarto señala: "El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información". De acuerdo con el artículo 1º de la Ley, son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a la información y proteger los datos personales que obren en su poder:

Cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad.<sup>20</sup>

Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados tiene un carácter público y debe ser accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establecen en dicha ley y en los tratados internacionales. La principal restricción para acceder a la información proviene de la clasificación: reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional. Si bien, el artículo 4º de la Ley establece el uso excepcional de tal restricción, ésta se ha convertido en práctica cotidiana cuando el gobierno en turno no quiere dar a conocer información, aun cuando no necesariamente esté relacionada con alguna de las razones de interés público y seguridad nacional.

<sup>19</sup> Para profundizar consultar: López, 2017

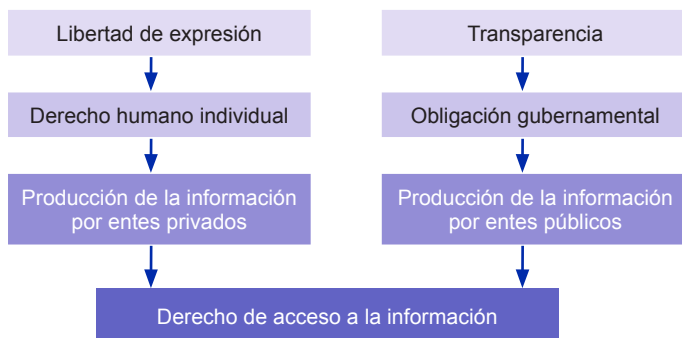
<sup>20</sup> En los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Mientras que el derecho de acceso a la información tiene un reconocimiento claro y explícito en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, no pasa igual con el derecho a la transparencia. De acuerdo con Mauricio Merino, “la transparencia es la divulgación de la información que producen las organizaciones públicas y que es útil para monitorear o evaluar las acciones/decisiones de los gobiernos” (Merino, 2018:15). Por su parte, el artículo octavo, inciso IX de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que la transparencia es la obligación de los organismos garantes de dar publicidad a las deliberaciones y actos relacionados con sus atribuciones, así como dar acceso a la información que generen.

De la misma forma que la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información están interconectados, también lo están el derecho de acceso a la información y la transparencia a través de un aspecto: la generación de información. Sin embargo, como observa Merino (2018), es relevante tener claro que se trata de dos momentos distintos: uno cuando se genera la información (transparencia) y otro cuando se accede a ella (acceso a la información). Cada momento tiene requerimientos, necesidades, obligaciones y regulaciones distintas.

La producción de esa información por parte del gobierno y su uso, tanto por él mismo para argumentar sus decisiones como por los ciudadanos para criticarlas, conforma la rendición de cuentas. Por ejemplo, con la creación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2014, las obligaciones de transparencia pasaron de tener 17 a 48 obligaciones genéricas y 228 obligaciones especiales de transparencia. De hecho, uno de los principales desafíos para los órganos gubernamentales no sólo será generar la información de esos cientos de obligaciones, sino ponerla accesible al público, que las personas interesadas puedan, efectivamente, consultarla con relativa facilidad por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia, conforme lo indica el artículo 49 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información pública.

#### Gráfica 4. Combinación entre libertad de expresión, derecho a la transparencia y al acceso a la información



Fuente: Elaboraron Claudia Espinosa y Daniel Vázquez.

Si las cosas funcionan más o menos bien, tendremos a todos los órganos gubernamentales cumpliendo con sus obligaciones de transparencia y creando las plataformas accesibles para dar a conocer la información. Sin embargo, puede suceder que la información que la persona busca no se encuentre dentro del listado de las obligaciones de información a transparentar: se vale que las personas pregunten.

Hasta aquí, hemos presentado el andamiaje normativo que relaciona a la libertad de expresión y al derecho a la transparencia con el derecho de acceso a la información. No obstante, queda una duda: ¿las distintas unidades que integran al gobierno cumplirán de buena gana con estos derechos y obligaciones? El gobierno está conformado por personas que tienen intereses particulares, por lo que preferirán mantenerse en la opacidad e informar lo menos posible. Si esto es así, un aspecto relevante es contar con un órgano autónomo para obligar al gobierno a transparentarse y garantizar el derecho de acceso a la información de las personas. Este papel lo tiene el INAI.

De acuerdo con el artículo sexto constitucional fracción VIII, el INAI es un organismo autónomo, imparcial y colegiado con el que cuenta la Federación.<sup>21</sup> Este órgano es responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

<sup>21</sup> De acuerdo con el citado artículo, el INAI tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna.

## El INAI:

[...] tiene competencia para conocer los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciban y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley (Artículo 6º, CPEUM).

Hasta aquí, la descripción del marco jurídico vincula a la transparencia con la obligación de generar y difundir información inherente a la rendición de cuentas. Sin embargo, el gobierno debe ir más allá, no sólo debe informar qué está haciendo, sino que debe justificar con argumentos por qué las decisiones que toma son mejores con respecto al abanico de posibilidades. Esta obligación es central porque abre la puerta principal que nos permite pensar en la democracia como el mejor régimen gubernamental: la deliberación. En este proceso deliberativo participan tanto los órganos gubernamentales como la sociedad civil y los especialistas. El objetivo es usar la información, previamente elaborada por el gobierno y dada a conocer vía el derecho a la transparencia, sin que ello obstaculice la posibilidad de que, tanto la sociedad civil como los especialistas, creen su propia información. Si el proceso funciona bien, se conforma la esfera pública donde se genera el debate.

**Gráfica 5. La transparencia, el derecho de acceso a la información y la deliberación pública**



Fuente: Elaboraron Claudia Espinosa y Daniel Vázquez.

No somos ingenuos. Sabemos que esta es la expectativa normativa de la democracia, pero que esto no siempre sucede, o que incluso raramente sucede. En la medida en que los medios de comunicación se mantengan en manos de empresas, con una amplia posibilidad de intervenir en las decisiones del gobierno por medio de la compra de publicidad oficial, la libertad de expresión y la esfera de deliberación son cada vez más restringidas. Esto puede suceder, ya sea por actos de censura directa (que son poco frecuentes), de censura indirecta como comprar toda la edición de un periódico o de una revista en algún lugar específico, pero especialmente por actos de autocensura (para evitar el castigo gubernamental vía compra de publicidad) o de censura estructural (en la medida que los medios de comunicación son empresas, no informan ni deliberan sobre las limitaciones del modelo económico que las constituye, es decir, la estructura económica funciona como censura estructural organizada por las propias empresas).

Pese a lo anterior, no hay duda de que un gobierno controlado es mejor que un gobierno sin controles y que es preferible hacer más transparente y argumentativo al gobierno, a que sea opaco y no justifique sus decisiones. Lo que está en duda en México es si esta red de órganos controladores:

- a) efectivamente está controlando las decisiones gubernamentales y si
- b) ese control repercute en una mejor calidad de vida para las personas

Parece que en los últimos años en México se ha instalado la lógica del clientelismo, negación, simulación, corrupción e impunidad como forma de hacer política. Los cinco elementos tienen como consecuencia la imposibilidad de consolidar la rendición de cuentas en nuestro país (Vázquez, 2016).

Hasta aquí los aspectos más relevantes sobre el control a las decisiones gubernamentales y el papel del derecho de acceso a la información y a la transparencia en esos mecanismos de control. Veamos ahora cómo es que estas herramientas pueden ser utilizadas por las comunidades indígenas.

### **1.3 Transparencia y acceso efectivo a la información por parte de las comunidades indígenas**

En la sección anterior adelantamos que la transparencia y el derecho de acceso a la información supone, al menos, dos obligaciones: su producción y los mecanismos para hacerla accesible. Mientras que producirla puede provenir de mecanismos y regulaciones más o menos estandarizadas para todas las instituciones gubernamentales, el acceso a la información supone procesos diferenciados para adecuarlos a las necesidades de los distintos

grupos sociales. En este sentido, la accesibilidad es siempre contextual y particular dependiendo de cada caso. Por ejemplo, las condiciones para determinar que una información es accesible dependerán de las características del medio de difusión y deben ser diferenciadas si el grupo a informar está conformado por adultos mayores, personas con alguna discapacidad, jóvenes, hombres, mujeres, blancos o propietarios.

Una de las principales críticas que se ha hecho al derecho de acceso a la información —y a todos los procesos y órganos que lo integran— es que está dirigido a una clase media alta ilustrada. La crítica tiene cierta validez si miramos que el grueso de las solicitudes de información, suelen ser presentadas por personas vinculadas a la academia, el periodismo o actividades empresariales. ¿Esto conlleva que el derecho de acceso a la información deba desaparecer? Por supuesto que no. Sin embargo, sí resulta relevante plantearse un par de preguntas:

- 1) ¿Cómo facilitamos que los grupos en situación de desigualdad o desventaja hagan un mayor uso del derecho de acceso a la información?
- 2) ¿Cuáles son las posibles estrategias que permitirían que los grupos oprimidos utilicen el acceso a la información como mecanismo de protección de sus derechos frente a una posible vulneración?

Dedicaremos lo que resta de este acápite a responder la primera pregunta. La segunda será resuelta en el siguiente. En nuestro caso nos interesa potenciar el acceso a la información de las comunidades indígenas para lo cual analizaremos las actividades que ha desarrollado al INAI para que esto suceda. No sólo se realizará un recuento de las actividades, pues nos interesa especialmente mostrar dónde están las principales limitaciones y cuáles son los marcos de oportunidad que permitirán profundizar el derecho de acceso a la información de las comunidades indígenas.

### ***1.3.1 Instrumentos normativos vinculados al derecho de acceso a la información y los pueblos indígenas***

En el marco de La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT), las comunidades y los pueblos indígenas son considerados grupos vulnerables, es decir, que enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden ejercer, en igualdad de condiciones, los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, por lo tanto, requieren de la atención e implementación de acciones, medidas y políticas por parte de los sujetos obligados (*Diario Oficial de la Federación* [de aquí en adelante DOF], 2016b: disposición segunda, fracción VIII).

Entre estos grupos se encuentran las personas pertenecientes a pueblos indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad, mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y migrantes. Los órganos garantes, los sujetos obligados y el SNT tienen obligaciones específicas para garantizar las condiciones de accesibilidad que deben traducirse en intervenciones gubernamentales concretas.

Para orientar la atención, el INAI formuló normativas específicas para diseñar e implementar acciones, medidas y políticas públicas. Para el análisis del derecho de acceso a la información en pueblos y comunidades indígenas resulta pertinente recuperar dos instrumentos:<sup>22</sup>

1. Los lineamientos que los sujetos obligados deben seguir al momento de generar información, los cuales deben estar en un lenguaje sencillo, ser accesibles y estar traducidos a lenguas indígenas (DOF, 2016a) (de aquí en adelante los llamaremos: los lineamientos).
2. Los criterios para que los sujetos obligados garanticen las condiciones de accesibilidad que permitan el ejercicio de los derechos humanos de acceso a la información y de protección de datos personales a grupos vulnerables (de aquí en adelante los llamaremos: los criterios).

Revisemos cada instrumento. Publicados en febrero de 2016, los lineamientos norman la actuación de los órganos garantes y los sujetos obligados en relación con los pueblos indígenas y las personas con discapacidad e indican la necesidad de adoptar medidas especiales “para salvaguardar el acceso a su derecho a ser informados en forma oportuna, adoptando los ajustes razonables necesarios en forma progresiva y atendiendo a la disponibilidad presupuestaria por parte de los sujetos obligados” (DOF, 2016: párrafo 25).

Los lineamientos fundamentan su marco de actuación en un conjunto normativo amplio que reconoce la composición pluricultural del país,<sup>23</sup> el derecho a la igualdad y no discriminación de los pueblos indígenas<sup>24</sup> y el reconocimiento de las lenguas indígenas como lenguas nacionales,<sup>25</sup> por tanto, igualmente

<sup>22</sup> Ambos instrumentos profundizan en la aplicación de la obligación establecida en el artículo 13 de la LGTAIP “en la generación, publicación y entrega de información se deberá garantizar que sea accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna y atenderá las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona. Los sujetos obligados buscarán, en todo momento, que la información generada tenga un lenguaje sencillo para cualquier persona y se procurará, en la medida de lo posible, su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas”.

<sup>23</sup> Artículo 2º de la CPEUM, citado en los lineamientos en comentario.

<sup>24</sup> Artículos 2º, 3º y 4º del convenio 169 de la OIT, ratificado por México el 5 de septiembre de 1990, citado en los lineamientos en comentario.

<sup>25</sup> Artículo 4º de la Ley General de Derechos de los Pueblos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, citado en los lineamientos en comentario.



validas que el español para cualquier asunto o trámite de carácter público, así como para acceder plenamente a la gestión, información y servicios públicos.<sup>26</sup>

En los lineamientos se destaca el reconocimiento de los usos y costumbres de los pueblos indígenas, así como la relevancia de la lengua como elemento identitario:

Los presentes lineamientos reconocen los usos y costumbres indígenas, así como el derecho de los pueblos y la autonomía para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad, así como coadyuvar en la promoción de la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria (DOF, 2016: párrafo 24).

Además, especifican el procedimiento de atención (incluyendo los plazos) para dar curso a una solicitud de información hecha en lengua indígena o cuya respuesta se requiera en lengua indígena sin que ello genere, en ningún momento, costos para la persona titular del derecho.<sup>27</sup> Incluso, se considera la asistencia de un intérprete oficial cuando resulte inviable la traducción a lengua indígena por el contenido técnico, científico y/o el volumen de la información solicitada.<sup>28</sup>

En términos de la dimensión de “transparencia proactiva” del derecho de acceso a la información, los lineamientos refieren la obligatoriedad de los sujetos mencionados en ella para disponer, en la medida de lo posible y de forma progresiva:

[...] leyes, reglamentos y todo el marco normativo aplicable, así como los contenidos relacionados con programas, obras y servicios, sociales y culturales incluyendo los formatos accesibles los cuales deberán estar en la lengua o lenguas de sus correspondientes poblaciones indígenas o por lo menos, en la lengua que sea hablada preponderantemente (D.OF, 2016a: numeral 12, capítulo IV).

[e] información pública (que) corresponda a las obligaciones de transparencia previstas en el capítulo II, del Título Quinto de la Ley General y se encuentre vinculada de cualquier forma con alguna o diversas poblaciones indígenas en uno o varios

26 Fundamento en el artículo 6° de la Ley General de Derechos de los Pueblos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, citado en los lineamientos en comento.

27 Ver numerales octavo a décimo, capítulo III de los “Lineamientos que los sujetos obligados deben seguir al momento de generar información, en un lenguaje sencillo, con accesibilidad y traducción a lenguas indígenas”.

28 “Décimo séptimo. Cuando el contenido técnico, científico y/o el volumen de la información solicitada, vuelva inviable la traducción a una lengua indígena, el área requerida del sujeto obligado lo expondrá fundada y motivadamente a consideración del respectivo Comité de Transparencia y sólo con su resolución podrá poner a disposición del solicitante la información en español, pero preferentemente será asistido con un intérprete oficial para que atienda la solicitud de información en la lengua indígena del solicitante. En todos los casos, se procurará progresivamente que la respuesta a una solicitud formulada en términos del presente capítulo, sea traducida a la lengua indígena señalada en la solicitud de información”. Numeral décimo séptimo, capítulo III “accesibilidad” de los Lineamientos (DOF, 2016, p: 8).

municipios del país, [... así como] los contenidos de mayor demanda, en la lengua o lenguas que sean empleadas en las solicitudes de acceso a la información que reciban, conforme a la previsión y disponibilidad presupuestaria (DOF, 2016a: numeral 13, capítulo IV, énfasis propio).

El enfoque en el ámbito de la transparencia activa del derecho de acceso a la información cobra relevancia cuando miramos de cerca el trabajo que realizan las organizaciones que acompañan al ejercicio del derecho de acceso a la información de los pueblos indígenas. En especial, la posibilidad de contar con la información sobre programas sociales, obras y servicios locales como la principal demanda de las comunidades indígenas.

Por último, es importante señalar que los lineamientos indican medidas y acciones específicas que los sujetos obligados deben incluir en sus programas anuales para garantizar el derecho de acceso a la información:<sup>29</sup>

- Sensibilizar y capacitar al personal de la unidad de transparencia para brindar en todo momento atención adecuada y trato digno.
- Facilitar el acceso a la información disponible en el portal de internet<sup>30</sup> en formatos accesibles (incluidos los de audio), con tecnologías adecuadas y en las lenguas indígenas habladas en el territorio de jurisdicción del sujeto obligado. Esta solicitud se amplía a la información señalada en los capítulos I y II del título quinto de la LGTAIP.
- Promover la accesibilidad física de las personas que hablan lenguas indígenas en las instalaciones de la unidad de transparencia.

Las orientaciones para impulsar políticas públicas para pueblos y comunidades indígenas referidas en los lineamientos, se complementan con los criterios para que los sujetos obligados garanticen condiciones de accesibilidad que permitan el ejercicio de los derechos humanos de acceso a la información y protección de datos personales a grupos vulnerables.

Los criterios son de aplicación forzosa para todos los sujetos obligados y tienen el objetivo último de eliminar las brechas físicas, comunicacionales, normativas o de cualquier otro tipo que puedan obstaculizar el ejercicio de los derechos humanos de acceso a la información y de protección de datos personales (DOF, 2016b).

<sup>29</sup> Ver numeral décimo noveno, capítulo V “Programas y políticas de los sujetos obligados” de los lineamientos.

<sup>30</sup> Como parte de la garantía de accesibilidad, se solicita a los sujetos obligados que “garanticen que los portales de internet cuenten con niveles mínimos de operatividad y seguridad, garantizando que no existan condicionamientos para acceder, reproducir, utilizar o citar la información y que los mismos no remitan a sitios inseguros” (DOF, 2016b, p: 9)

La expectativa de eliminar las brechas opera a través de la obligatoriedad, con aplicación progresiva, del siguiente conjunto de acciones:

- Diseño y distribución de información en formatos accesibles<sup>31</sup> (folletos, trípticos, carteles, audiolibros y otros materiales de divulgación) en lenguas indígenas.<sup>32</sup>
- Participación de intérpretes de lenguas indígenas durante los eventos de los sujetos obligados en tiempo real o durante la transmisión de los mismos.<sup>33</sup>
- Orientación adecuada en la atención a dudas, vía asesorías presenciales o a distancia, y facilitación oportuna de la información solicitada por las personas indígenas, para lo que se podrá contratar los servicios de intérpretes o traductores, así como capacitar y sensibilizar al personal asignado para orientar a personas que no sepan leer ni escribir y hablen alguna lengua indígena.
- Adecuación de las plataformas y portales de internet de los sujetos obligados en, al menos, dos ámbitos:
  1. Inclusión de información prioritaria en lenguas indígenas, en la Plataforma Nacional y en los portales de internet de los sujetos obligados; para ello, los sujetos obligados atenderán la prevalencia de lenguas indígenas de acuerdo con la región y contexto del que se trate.<sup>34</sup>
  2. Proporcionar información desagregada por sexo, edad, situación de vulnerabilidad, grupo y lengua indígena como parte del cumplimiento de la accesibilidad web.<sup>35</sup>

31 “Los formatos accesibles son cualquier manera o forma alternativa que facilite el acceso a los solicitantes de información, en forma tan viable y cómoda como la de las personas que no se encuentran en condiciones de vulnerabilidad ni con otras dificultades para acceder a cualquier texto impreso y/o cualquier otro formato convencional en el que la información pueda encontrarse” (DOF, 2016b: p.3).

32 “Lenguas indígenas: Aquellas consideradas como lenguas nacionales que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano, además de aquellas provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes que se han arraigado en el territorio nacional con posteridad y que se reconocen por poseer un conjunto ordenado y sistemático de formas orales funcionales y simbólicas de comunicación, y son aquellas que se encuentran incluidas en el Catálogo de Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas, elaborado por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas” (DOF, 2016b: p. 2).

33 “Atendiendo a la situación presupuestal del sujeto obligado podrá contratar personal que brinde estos servicios”.

34 “Tanto en la Plataforma Nacional como en los respectivos portales de internet de los sujetos obligados, se plasmará la información que se considere de importancia y/o represente beneficios para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos de acceso a la información y la protección de datos personales. La información se podrá incluir en otras lenguas y sistemas registrados en la región de que se trate, o con mayor presencia. En caso de que el Instituto o cualquier institución pública o privada con autorización para su uso cuenten con dicha información en distintas lenguas y sistemas registrados en diversas regiones, los sujetos obligados podrán hacer uso de ella”.

35 Ver numeral VI, apartado cuarto, capítulo II “De las Acciones para garantizar el ejercicio de los derechos humanos de acceso a la información y protección de datos personales”.

Acorde con los lineamientos, los criterios explicitan que la implementación de las acciones previamente citadas no puede generar costos a las personas titulares del derecho, por tanto, instan a los órganos garantes y a los sujetos obligados a establecer vínculos de coordinación interinstitucional para atender la traducción de materiales o facilitar la participación de traductores y a mantener una mirada progresiva para garantizar el cumplimiento del derecho de forma gradual, con alcances y metas claras en tiempos determinados atendiendo a la capacidad presupuestal.

En relación con las capacidades institucionales, en los criterios se enfatiza la obligatoriedad de los sujetos mencionados en ellos para formar, capacitar y sensibilizar al personal<sup>36</sup> que integra las unidades de transparencia y/o las áreas responsables de orientar y asesorar a las personas titulares del derecho (como los centros de atención a la sociedad o sus equivalentes) para combatir prácticas discriminatorias, ampliar los elementos de análisis respecto a problemáticas específicas de los grupos en situación de vulnerabilidad y mejorar la pertinencia y adecuación de la atención y asesoría hacia las personas titulares del derecho.

Finalmente, los criterios apuntan a un elemento clave: la elaboración de diagnósticos cada tres años, que sirvan para identificar y evaluar la situación existente, los recursos disponibles y las acciones que tiendan a garantizar los derechos de acceso a la información y protección de datos personales a los grupos vulnerables (DOF, 2016b). El señalamiento particular a la obligatoriedad de los diagnósticos es trascendental y también es un llamado relevante en otros instrumentos de política pública del INAI como exponemos en el siguiente acápite.

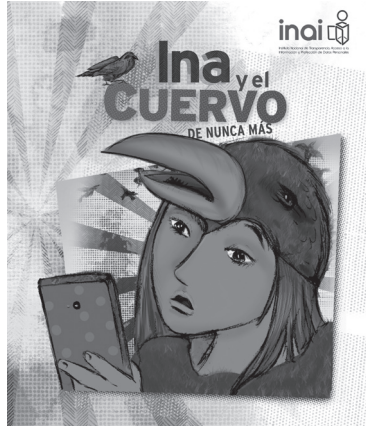
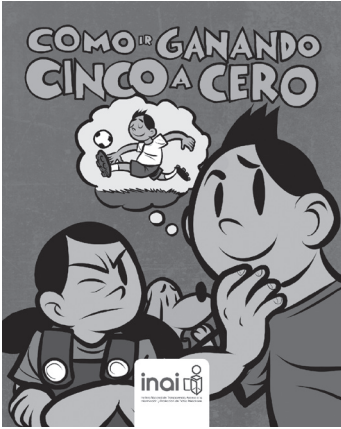
El énfasis en el marco normativo, así como en los lineamientos y criterios, se ubica en la posibilidad de hacer asequible el derecho de acceso a la información, suponiendo de forma intrínseca que, a mayor accesibilidad, se amplía el ejercicio del derecho.

En este marco, una primera línea de acción es hacer comprensible el lenguaje especializado y jurídico tanto del derecho de acceso a la información como del derecho a la transparencia; así como explicar, en términos sencillos, la relevancia de su ejercicio. Para ello el INAI impulsa campañas y elabora materiales a fin de promover el derecho de acceso a la información.

---

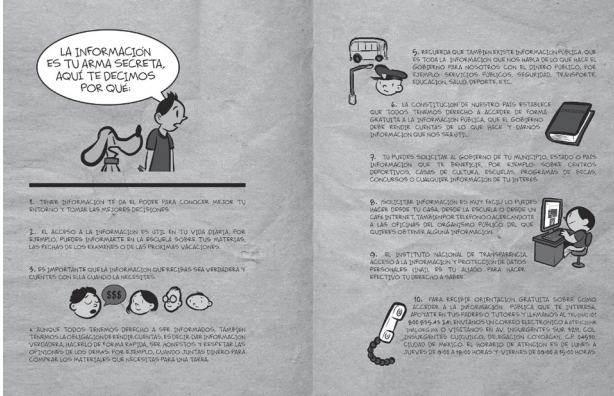
<sup>36</sup> “[...] en materia de derechos humanos, conceptos de igualdad y no discriminación, normativa nacional e internacional, género, diversidad, inclusión y estereotipos, así como metodologías” (DOF, 2016b: p.5).

### Ilustración 1. Portadas de historietas elaborados por el INAI para promover, de forma sencilla, los derechos de acceso a la información y a la transparencia



Fuente: INAI, Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad.

### Ilustración 2. Ejemplo de contenido de historietas elaborado por el INAI para promover, de forma sencilla, los derechos de acceso a la información y a la transparencia

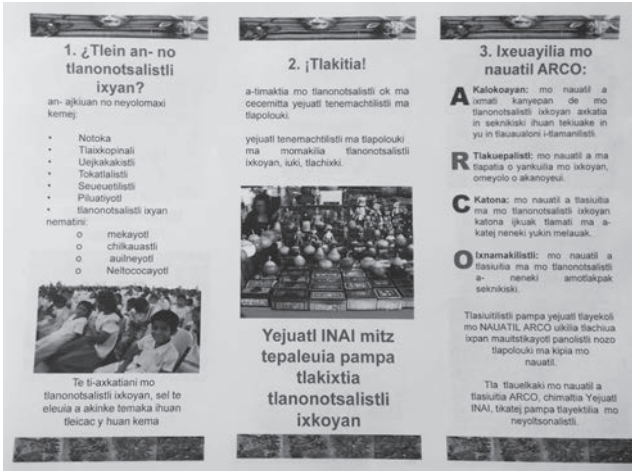


Fuente: INAI, Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad.

Una segunda línea de acción es recuperar las temáticas y contextos específicos que interesan a las comunidades indígenas y a sus integrantes, como los problemas que suelen enfrentar para tener servicios básicos cuando los pueblos están alejados de una ciudad o los relacionados con la violación de sus derechos colectivos.







Fuente: INAI, Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad.

Los esfuerzos para lograr el acceso a los derechos en sentido amplio —aún en una tarea tan concreta como la traducción de materiales— continúan siendo insuficientes. En 2016, por ejemplo, 94 por ciento de los sujetos obligados aún no publicaba información en lenguas indígenas (INAI, 2016a: 25) y la publicada se limitaba a traducir información relevante, extractos normativos o folletos con iniciativas, impulsados, principalmente, por los órganos garantes.

Las tareas de traducción son indispensables. La vinculación con organizaciones de la sociedad civil ha permitido generar procesos de interlocución y reinterpretación cultural del derecho de acceso a la información que detonan espacios locales de reflexión en torno al ejercicio del derecho. El trabajo del Centro Profesional Indígena de Asesoría Defensa y Traducción (Cepiadet) en Oaxaca, Voces Mesoamericanas Acción con Pueblos Migrantes A.C. en Chiapas y de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi) en vinculación con radiodifusoras indígenas y comunitarias son un ejemplo claro de la potencia con la que la reflexión colectiva se puede concretar en la traducción de materiales.

Para armar el panorama respecto a la política pública vinculada al derecho de acceso a la información de los pueblos indígenas, resulta indispensable sumar las acciones impulsadas desde el INAI y aquellas directrices que derivan del marco programático vigente en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

## Ilustración 5. Trípticos en otras lenguas originarias



Fuente: INAI, Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad.



### **1.3.2. Acciones y programas vinculados al derecho de acceso a la información de los pueblos indígenas**

El diagnóstico del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (Protai) es enfático al indicar que las pautas para conformar una adecuada promoción y difusión del derecho de acceso a la información y protección de datos personales se deben establecer en función de las perspectivas y exigencias de la propia ciudadanía (INAI, 2017: 33). Sin embargo, las fuentes de información distan de ofrecer insumos que permitan identificar las problemáticas, perspectivas y exigencias de las personas y pueblos indígenas del país.

Veamos algunas ausencias relevantes. La Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (Enaid) 2016 resultó central en la definición de las estrategias y líneas de acción del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021. A partir de sus resultados se analizaron las necesidades cotidianas del derecho de acceso a la información y a la protección de datos personales (INAI, 2017: 6), permitiendo orientar las recomendaciones para políticas públicas en materia de transparencia y acceso a la información.

El análisis se realizó a partir de “estimaciones sobre el tipo de información que consulta cotidianamente **la población de 18 años y más, que habita en áreas urbanas de cien mil habitantes y más**” (INEGI, 2016: 1, énfasis propio). Si cruzamos la unidad de análisis de la Encuesta Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales 2016 con los datos de la Encuesta Intercensal 2015, se evidencia el alcance limitado de los resultados de la primera.<sup>37</sup>

La Encuesta Intercensal 2015 decía que 60.5 por ciento de los hablantes de lengua indígena residía en localidades menores a los 2 mil 500 habitantes, 20.1 por ciento en localidades de 2 mil 500 a 14 mil 999 habitantes y 19.4 por ciento en localidades de más de 15 mil. Por lo tanto, la mayor parte de las localidades en donde habitan los hablantes de lengua indígena no son elegibles en el marco de la unidad de análisis de la Encuesta Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

<sup>37</sup> La urgencia de incluir el enfoque de los municipios menores de 70 mil habitantes en la perspectiva del Protai fue una de las observaciones de fondo que fueron realizadas al Programa; a ella, se sumaron: ampliar la perspectiva de derechos humanos (incluyendo las dimensiones de igualdad y no discriminación), incluir elementos específicos para incrementar el acceso a la información de grupos en condiciones de vulnerabilidad, incorporar una perspectiva de socialización del derecho de acceso a la información con planteamientos específicos y ampliar la perspectiva de participación de la sociedad civil (INAI, 2017b: 9).

Por supuesto, el eje transversal del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información: Derechos Humanos, Perspectiva de Género e Inclusión Social sí reconoce la necesidad de orientar la política pública hacia la inclusión de grupos vulnerables tomando las medidas especiales que se requieran para ello y proyecta un conjunto de líneas de acción observables para todos los grupos vulnerables. Entre ellas, dos son particulares para pueblos y comunidades indígenas:

### **Cuadro 2. Objetivos y líneas de acción del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información sobre comunidades indígenas**

<b>Objetivo</b>	<b>Línea de acción</b>
1.3.* Fortalecer la profesionalización de los responsables de las áreas de archivo para mejorar los procesos y el cumplimiento normativo en la materia.	1.3.5. Promover programas de capacitación focalizados en municipios con menos de 70 mil habitantes o con pueblos y comunidades indígenas.
3.4. Desarrollar los mecanismos para la identificación de perfiles usuarios e información pública que coadyuve a la toma de decisiones, reduzca las barreras de acceso y resuelva problemáticas específicas con un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.	3.4.7. Establecer procedimientos para la publicación proactiva de información dirigida a sectores marginados de las TIC, indígenas y/o grupos vulnerables, así como la selección de medios de difusión con apoyo de la sociedad civil.

\*La numeración de objetivos y líneas de acción es la que aparece en el documento del Protai. Fuente: Elaboraron Claudia Espinosa y Daniel Vázquez.

¿En qué se ha traducido la directriz de política de inclusión social del INAI? Resulta una pregunta por demás pertinente para precisar el ámbito de intervención en los pueblos y comunidades indígenas.

Aunadas a la posibilidad de acceso, las acciones de capacitación y difusión son estrategias impulsadas por el INAI en colaboración con los órganos garantes estatales, organizaciones de la sociedad civil e instituciones educativas. El diagnóstico del Protai es enfático al señalar que no se cuenta con datos que conjunten la información de los órganos garantes locales y sujetos obligados en relación con las acciones enfocadas en pueblos indígenas, y en general de los grupos en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, sí es posible rastrear aquellas implementadas por el propio INAI entre 2015 y 2016.<sup>38</sup> Entre las acciones de capacitación se encuentran:

<sup>38</sup> Solicitud de información 0673800142818.

- Talleres sobre el derecho de acceso a la información a radiodifusoras culturales indígenas coordinados con el Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas vinculadas a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. De forma complementaria, se transmitieron *spots* en las radiodifusoras pertenecientes al Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas.
- Talleres para incentivar el ejercicio del derecho de acceso a la información y uso estratégico de la información pública, así como protección de datos personales entre la comunidad académica de las universidades interculturales de Sinaloa y del Estado de México.

En el ámbito de la difusión en pueblos y comunidades indígenas, el INAI apun-tala dos estrategias: las jornadas cívicas y la Caravana por la Transparencia y la Privacidad.<sup>39</sup> En ambas, destaca un esfuerzo institucional por propiciar espacios para la difusión del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales articulando reflexiones sobre la relevancia de su ejercicio en contextos concretos.

Se organizaron jornadas cívicas sobre temas específicos como la erradica-ción de la violencia de género y derechos de las mujeres en San Cristóbal de las Casas, Chiapas y la información pública y su impacto en el derecho a la salud en Oaxaca, Oaxaca en 2017. Así como de derecho a saber: he-rramenta para personas indígenas en Tamazunchale, San Luis Potosí en 2018.<sup>40</sup> En cada una de ellas se destinaron espacios para realizar solicitudes de información.

La articulación de las jornadas sobre problemas concretos y pertinentes a los lugares donde se realizan es posible gracias a la vinculación intersectorial con organizaciones de la sociedad civil locales que, en su agenda, trabajan sobre el derecho de acceso a la información. De esta forma, se logra articular la pertinencia del ejercicio de dicho derecho a problemáticas contextualiza-das y relevantes para la población.

<sup>39</sup> Adicionalmente, el INAI refiere la organización del evento “la participación en la tercera y cuarta Expo de los Pueblos Indígenas, coordinada por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. La participación consistió en la instalación de un stand atendido por personal del Instituto que brindó información y asesoría sobre el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, a la vez de que se brindaron pláticas a los miembros de las comunidades indígenas, así como al público en general” (Solicitud de información 0673800142818, 2018: 6).

<sup>40</sup> Para información sobre esta jornada se puede consultar: [http://planoinformativo.com/610464/promueven-derecho-a-la-informacion-de-personas-indigenas-slp#.W4qkAsk3C\\_8.twitter](http://planoinformativo.com/610464/promueven-derecho-a-la-informacion-de-personas-indigenas-slp#.W4qkAsk3C_8.twitter)

## Ilustración 6. Cartel de las jornadas de acceso a la información celebradas en San Luis Potosí.



Fuente: INAI, Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad.

De acuerdo con el INAI, las jornadas facilitan la creación de espacios de intercambios de experiencias locales y regionales a través de talleres, foros, mesas de trabajo, paneles de reflexión y asesorías para realizar solicitudes de información.

Al final del día lo que se busca es que las organizaciones y el público participante sepa cómo utilizar el derecho de acceso a la información para temas específicos, conozcan las experiencias sobre transparencia que ocurren en su contexto y establezcan redes (Cruz, 29/07/2018).

La articulación con las organizaciones locales le permite al INAI mantener vínculos para el seguimiento de las solicitudes de información realizadas en el marco de la jornada y abrir canales de comunicación en el terreno. En el reconocimiento a la brecha de acceso a internet que impera en los pueblos y comunidades indígenas rurales en contextos de dispersión territorial, el INAI difunde el número telefónico gratuito del Centro de Atención a la Sociedad (CAS) para que las personas puedan llamar y darle continuidad a la solicitud que hicieron o al recurso de revisión (Robles, 29/07/2018).

A partir de los resultados en la interlocución directa a nivel local, el INAI implementó el proyecto Transparencia en RED que busca facilitar el derecho de acceso a la información a partir de las organizaciones locales: “lo

que hacemos es vincularnos con una organización local de base que nos recuperan las solicitudes en papel y se encargan de hacer las solicitudes de información vía internet” (Cruz, 29/07/2018).

Por otro lado, las caravanas de transparencia y la privacidad tienen el objetivo de:

Visitar las cabeceras de los 30 municipios del país conformados por población predominantemente indígena de la República Mexicana en las que habitan 1.8 millones de personas; por otra parte, el módulo itinerante se instalará en las comunidades indígenas con mayor número de habitantes de cada ciudad (Cruz, 29/07/2018).

La operación de las caravanas la realiza directamente el INAI y han resultado en experiencias que le permite identificar la complejidad del ejercicio del derecho de acceso a la información en lo local, que va desde la desconfianza en las instituciones públicas hasta la interpelación que grupos de poder locales realizan al sentirse amenazados ante la transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos (Mendoza, 29/07/2018).

Sin duda, tanto las jornadas como las caravanas son una posibilidad relevante para iniciar la detección y el análisis, con sistematicidad, de las barreras para el ejercicio del derecho de acceso a la información en las personas y pueblos indígenas que, hasta hoy, han permanecido ausentes en los diagnósticos. Más adelante profundizaremos en las consecuencias de esta ausencia.

Mención aparte merece el Programa de Sensibilización de Derechos (Prosede), a través del cual se financian proyectos de la sociedad civil organizada en el marco de la capacitación y difusión del derecho de acceso a la información.<sup>41</sup> El Prosede nace a partir de una iniciativa de la Dirección de Promoción y Vinculación con la Sociedad del INAI, quienes identificaron la relevancia de

<sup>41</sup> “El Programa de Sensibilización de Derechos es un ejercicio donde el INAI busca financiar proyectos de la sociedad civil organizada interesados en replicar el conocimiento acerca del ejercicio de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales para sensibilizar a otras organizaciones de la sociedad civil, grupos comunitarios que pretenden la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad, dando énfasis en la población vulnerable”. Solicitud de información 0673800142818, 2018: 1. Las reglas de operación del programa indican cuatro objetivos: a) incentivar y fortalecer el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales en distintos grupos de población con énfasis en la población vulnerable; b) replicar y extender el conocimiento sobre la utilidad social del ejercicio del derecho de acceso a la información como herramienta de acceso a otros derechos humanos; c) replicar y extender el conocimiento del derecho de protección de datos personales para que los titulares conozcan y ejerzan, en su beneficio, los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (ARCO) de sus datos personales; d) Profundizar la vinculación del INAI con la sociedad civil organizada como aliado estratégico para que, por medio de proyectos específicos, se promuevan los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.

las sinergias con organizaciones de la sociedad civil para promover el uso y ejercicio del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales en las regiones, enfatizando en los grupos vulnerables.

De acuerdo con las reglas de operación del programa, las organizaciones pueden presentar proyectos considerando los siguientes ejes:

- Talleres de sensibilización sobre el derecho de acceso a la información pública y/o de protección de datos personales en México.
- Promoción del desarrollo humano y social por medio de proyectos que, a través del ejercicio del derecho de acceso a la información y/o protección de datos personales, contribuyan al logro de acciones que mejoren las condiciones de vida de la población en general y en particular de aquella en situación de vulnerabilidad.
- Talleres de sensibilización sobre el derecho de acceso a la información con énfasis en la vigilancia del ejercicio de recursos públicos de los sujetos obligados por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Adicionalmente, se podrán presentar proyectos que contemplen otras herramientas para promover e incentivar el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales tales como: foros, talleres, seminarios y conferencias, entre otros.

La primera convocatoria del Prosede se emitió en 2015. El presupuesto de dos millones de pesos se mantuvo como una constante entre 2015 y 2017,<sup>42</sup> así como la proporción de proyectos financiados vinculados a personas y pueblos indígenas de Guerrero, Chiapas, Oaxaca y Ciudad de México con los temas que se exponen en el cuadro 3:

---

<sup>42</sup> En la primera emisión del Prosede, tres de los catorce proyectos ejecutados identificaban como población objetivo a personas o colectivos indígenas. En 2016, nuevamente, tres de los diez proyectos. En 2017, cuatro de los diez proyectos del Prosede se enfocaban en personas o colectivos indígenas. (Entrevista a Cristóbal Robles, junio 2018).

**Cuadro 3. Proyectos de Prosede financiados vinculados a personas y pueblos indígenas de Guerrero, Chiapas, Oaxaca y Ciudad de México, 2015-2017**

Año	Organización	Entidad federativa sede de la organización	Proyecto implementado
2015	Comunicación para el Desarrollo Comunitario, Comunica, A.C.	Guerrero	Promoción del derecho a saber en colonias populares del municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero.
2015	Guerrero Transparente, A.C.	Guerrero	Capacitación en el uso de acceso a la información para fortalecer liderazgos locales en comunidades rurales de tres regiones de Guerrero.
2015	Asociación Mexicana de Derecho a la Información, (Amedi) A.C.	Ciudad de México	Capacitación de comunicadores de medios indígenas y comunitarios.
2016	Comunicación para el Desarrollo Comunitario, Comunica, A.C.	Guerrero	Promoción y fortalecimiento del derecho a saber en colonias populares y comunidades rurales de los municipios de Acapulco de Juárez y Ayutla de los Libres, Guerrero.
2016	Asociación Mexicana de Derecho a la Información, (Amedi) A.C.	Ciudad de México	Capacitación de comunicadores de medios comunitarios e indígenas.
2016	Voces Mesoamericanas, Acción con Pueblos Migrantes, A.C.	Chiapas	Jóvenes promotores del derecho a saber en comunidades tzotziles del municipio de Chenalhó en Chiapas.
2017	Voces Mesoamericanas, Acción con Pueblos Migrantes, A.C.	Chiapas	Niñas, niños y jóvenes promotores del derecho a saber. Prácticas de ciudadanía comunitaria en municipios tzotziles de Los Altos de Chiapas.
2017	Salud Integral para la mujer, A.C.	Ciudad de México	Empoderamiento a mujeres rurales, semiurbanas e indígenas en el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales.

Año	Organización	Entidad federativa sede de la organización	Proyecto implementado
2017	Asociación Mexicana de Derecho a la Información, (Amedi) A.C.	Ciudad de México	Capacitación y sensibilización a comunicadores de medios comunitarios e indígenas.
2017	Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción, A.C.	Oaxaca	El Derecho de Acceso a la Información y los pueblos indígenas de Oaxaca.

Fuente: Solicitud de información 0673800142818, 2018: 2-3.

El interés de las organizaciones sociales en la convocatoria reflejada en el aumento anual de propuestas, así como la evidencia respecto a la potencia de la sinergia con la sociedad civil, permitió justificar el aumento presupuestal del Prosede de dos a cuatro millones de pesos para la emisión 2018. De los 22 proyectos financiados, nueve se vinculan directamente con poblaciones indígenas involucrando a entidades federativas como Hidalgo, Yucatán, Veracruz y Puebla:

**Cuadro 4. Proyectos de Prosede financiados vinculados a personas y pueblos indígenas, 2018**

Año	Organización	Entidad federativa sede de la organización	Proyecto implementado
2018	Ciudadanía para la Integración Social, A.C.	Ciudad de México	Fomentando los derechos de acceso a la información y protección de datos personales de los jóvenes indígenas en situaciones de vulnerabilidad de la comunidad nahua de Tetelcingo, en Cuautla, Morelos.
2018	Fundación para el Desarrollo y el Progreso de México, A.C.	Hidalgo	Capacitación regional para promover y sociabilizar sobre el uso y apropiación del derecho de acceso a la información pública a jóvenes indígenas del municipio de Calnali, Hidalgo.

Cuadro 4. Continúa



Año	Organización	Entidad federativa sede de la organización	Proyecto implementado
2018	Coalición Nacional Campesina y Urbana (CNCU), A.C.	Ciudad de México	Participación ciudadana y empoderamiento de mujeres jóvenes indígenas, a través del diseño de proyectos que coadyuven a disminuir los niveles de pobreza, en Huatlatlauca, Puebla.
2018	Pronatura península de Yucatán, A.C.	Yucatán	Promoción del derecho al acceso a la información como estrategia para el desarrollo comunitario entre jóvenes y mujeres indígenas mayas en Dzibalchén y Cancabchén, Campeche.
2018	Calixaxan, A.C.	Veracruz	Promoción de un modelo de intervención para el fortalecimiento de liderazgos indígenas femeninos que faciliten la promoción de la igualdad de género, la transparencia y la rendición de cuentas en localidades de los municipios de la microrregión Sierra del Totonacapan, Veracruz, mediante acciones de capacitación y formación.
2018	Intermedios. Organización de Profesionales de la Comunicación, A.C.	Ciudad de México	¡Yo me llamo...! Programa de Capacitación y promoción del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en mujeres adolescentes y jóvenes mayas, madres o embarazadas, sobre los derechos a la salud, sexuales y reproductivos.
2018	Fundación Liderazgo y Desarrollo para la Mujer, A.C.	Ciudad de México	¡Acción Lila! Por la prevención de datos personales como herramienta de protección de trata de mujeres veracruzanas.
2018	Transformando Hogares, A.C.	Puebla	¡Luces, cámara, acción! Jóvenes conociendo y ejerciendo sus derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales.

Año	Organización	Entidad federativa sede de la organización	Proyecto implementado
2018	Servicios Universitarios y Redes de Conocimiento en Oaxaca (SURCO), A.C.	Oaxaca	La garantía del derecho de acceso a la información pública desde las lenguas indígenas. Un mecanismo para la defensa de sus territorios.

Fuente: Solicitud de información 0673800142818, 2018: 2-3.

En total, de los 56 proyectos financiados por el Prosede entre 2015 y 2018, 30 por ciento se vincula directamente a personas y pueblos indígenas.<sup>43</sup> Es indispensable mencionar que los temas del derecho de acceso a la información, protección de datos personales, transparencia y rendición de cuentas pertenecen a las agendas impulsadas por las organizaciones en distintos ámbitos y niveles, por lo que las subvenciones del INAI a través del Prosede son puntuales para operar el proyecto aprobado. Por lo tanto, los alcances del financiamiento del Prosede son limitados y la potencialidad de los proyectos estaría en incorporar los hallazgos en una ruta de política pública centrada en los pueblos y comunidades indígenas.

El punto mencionado al final del párrafo anterior no es menor. Resulta indispensable comenzar a transitar de la comprensión de las problemáticas de los pueblos y comunidades indígenas, en el marco de la vulnerabilidad, hacia el reconocimiento de las desigualdades estructurales que los colocan como un grupo en condiciones de opresión y las responsabilidades estatales que de ello derivan.

No es suficiente decir que existen comunidades vulnerables, pues aún con normas y lineamientos, las acciones y programas resultan limitados y, de facto, se coloca a los grupos en situación de vulnerabilidad en una dimensión de marginalidad, excepción y, de segundo plano.

En suma, el reto está en lograr a la formulación e implementación de políticas públicas que asuman las responsabilidades que el Estado tiene frente a la desigualdad estructural y reconocer la importancia que los grupos en situación de opresión deben tener en la intervención pública.

<sup>43</sup> "De los 56 proyectos que son el total de 2015 a 2018, diecisiete proyectos van dirigidos a población indígena" (Entrevista a Cristóbal Robles, junio 2018).

Veamos algunos datos para contextualizar la desigualdad estructural a la que hacemos referencia. De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, 25.6 millones de personas se identifican como indígenas en México, lo que representa 21.5 por ciento de la población nacional. Sin embargo, solamente 7.2 millones de personas hablan una lengua indígena (una cuarta parte habla náhuatl en alguna de sus distintas variantes) y una de cada 10 personas no habla español. Para poner una referencia, la población en México que habla una lengua indígena es similar a la población total que habitaba Paraguay en 2018.

La escolaridad promedio de los hablantes de una lengua indígena es de 5.7 años, lo que, según el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), equivale a una educación primaria inconclusa. 16.1 por ciento de las mujeres indígenas no sabe leer ni escribir y esta condición se presenta en tres por ciento de la población total de 15 a 59 años en México.

Las condiciones de desigualdad educativa no se concentran, como podría pensarse, exclusivamente en la población adulta mayor que habla alguna lengua indígena: de los 28 mil jóvenes de entre 20 y 24 años que hablan una lengua indígena sin hablar español, prácticamente ninguno terminó la secundaria (Conapred, 2018: 3). Estas estadísticas, por supuesto, evidencian violaciones al derecho a la educación y solamente están refiriendo a la dimensión de acceso, sin indicarnos nada respecto a la calidad de la educación.

La situación no mejora en otros aspectos. En 2016, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) refirió que 77.6 por ciento de la población hablante de una lengua indígena se encuentra en situación de pobreza y 34.8 por ciento en situación de pobreza extrema. De acuerdo con dicho Consejo, es común encontrar mayor incidencia de pobreza por ingreso y mayores índices de rezago social en los municipios con mayor concentración de personas que hablan alguna lengua indígena.<sup>44</sup> Si consideramos sólo a la población pobre (sin tomar en cuenta a la vulnerable por ingresos o por rezago social) tenemos que en 2016, 43.6 por ciento de la población (53.4 millones de personas) era considerada pobre. Sin embargo, hay entidades federativas que empeoraron con respecto a mediciones anteriores, algunas de ellas con evidente presencia de comunidades indígenas. Por ejemplo, Veracruz pasó de 58 por ciento de pobres en 2014 a 62.2 en 2016; Oaxaca pasó de 66.8 por ciento a 70.4 y Chiapas de 76.2 por ciento a 77.1. En el mismo sentido, la pobreza en zonas rurales en el 2016 es mucho más pronunciada que la observada en zonas urbanas: 58.2 por ciento en

<sup>44</sup> La información se puede corroborar en la siguiente página: [https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Paginas/Fechas\\_Relevantes/Dia-Internacional-de-las-poblaciones-indigenas.aspx](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Paginas/Fechas_Relevantes/Dia-Internacional-de-las-poblaciones-indigenas.aspx) [fecha de consulta: 18 de julio 2018].

las rurales y 39.2 por ciento en las urbanas. Finalmente, el Consejo observó que 77.6 por ciento de la población hablante de lengua indígena estaba en situación de pobreza en 2016; mientras que 41 por ciento de la población no hablante de lengua indígena se encontraba en situación de pobreza en el mismo año. Es decir, la brecha de pobreza entre ser indígena y no serlo es de 36.6 puntos porcentuales.<sup>45</sup>

Esta historia se repite en otras carencias sociales. Por ejemplo, respecto a la vivienda, ocho de cada 10 casas en las que habita una persona que habla lengua indígena tiene rezago habitacional, es decir, está construida con materiales deteriorados y sus espacios son precarios. Los porcentajes se agravan en los estados de Chiapas, 93.5 por ciento, y Guerrero, 92.5 por ciento, (Coneval, 2018: 173). En este contexto de precariedad, las afectaciones por eventos como los sismos de 2017 distan de ser consecuencia —exclusiva— de los fenómenos naturales y denotan desigualdades previas. Al respecto, Coneval asevera que:

[...] las condiciones de las viviendas antes del sismo ya eran precarias [...] los sismos ocurridos profundizan las brechas, de por sí amplias, entre la población indígena y no indígena, pues los estados del sur concentran a la mayor parte de los indígenas del país. En este contexto, resalta la necesidad de implementar medidas especiales que se enfoquen en cerrar estas brechas y generen igualdad de oportunidades para mejorar la calidad de vida en estas regiones (Coneval, 2018:171, 172).

Frente a este contexto, la dimensión de proactividad del derecho de acceso a la información tiene elementos de articulación y relevancia porque proporciona información respecto al uso de los recursos públicos en la reconstrucción de viviendas, el destino de los fondos de emergencia y, por supuesto, en la calidad con la que tales obras deben ser implementadas atendiendo a las particularidades de las comunidades y los pueblos indígenas.

Si nos ubicamos en el ámbito de la alimentación, los datos son igualmente reveladores: “Incluso si destinaran todo su dinero a la compra de alimentos, la mitad de los hablantes de lenguas indígenas (49.3 por ciento) no tendrían lo suficiente para una nutrición adecuada. Solamente 15 por ciento de quienes no hablan una lengua indígena está en esa situación” (Conapred, 2018: 3).

<sup>45</sup> La información se puede consultar en la siguiente página: <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-Medicion-pobreza-2016.pdf>. [Fecha de consulta: 18 de julio 2018].

Al integrar la dimensión de interseccionalidad, el Coneval identificó las brechas de desigualdad y, en todos los casos, pertenecer a un grupo indígena en zona rural es una condicionante (Coneval, 2018: 156):

- 45 por ciento de las mujeres indígenas en zonas rurales se encuentra en condiciones de pobreza extrema. Solamente, el 4.0 por ciento de los hombres no indígenas en zonas urbanas enfrenta tal condición.
- 31.1 por ciento de menores indígenas de 0 a 17 años se encuentra en condiciones de pobreza extrema, frente a 6.4 por ciento de menores en igual rango de edad que no es indígena.

Los escenarios de discriminación por cuestiones de identidad étnica también representan brechas sustantivas. La Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) 2017 develó que una cuarta parte de la población indígena, 25.4 por ciento, reportó haber sido discriminada por al menos un motivo en los últimos 12 meses, el porcentaje aumentó a 31.2 por ciento en mujeres indígenas que realizan trabajo del hogar remunerado o mujeres indígenas que tienen alguna discapacidad, 33.1 por ciento, (Conapred, 2018: 4).

La invisibilidad se profundiza en la interseccionalidad, poco se sabe sobre personas indígenas con discapacidad o de los afroamericanos que se consideran indígenas.<sup>46</sup>

A la desigualdad en la redistribución económica y en el reconocimiento de identidad, se suma la desigualdad en la representación política: la candidata independiente a la presidencia de la República, María de Jesús Patricia Martínez impulsada por el Concejo Indígena de Gobierno se enfrentó exactamente a los mismos requisitos que sus opositores para poder aparecer en la boleta de candidatos en las elecciones del 2018, sin que ninguna de las desigualdades estructurales vinculadas a su condición de mujer indígena se consideraran. En suma, ponderó un principio de igualdad jurídica en un contexto donde debía aplicar una medida especial para asegurar la igualdad sustantiva. Aunado a ello, como lo desarrollamos en el capítulo tercero de este documento, los sistemas normativos indígenas no cuentan con igualdad jurídica en el ámbito electoral.

Las deudas de los gobiernos con los grupos indígenas son evidentes. El derecho de acceso a la información puede ser un instrumento para empoderar a las comunidades indígenas y a las personas que las integran, como veremos en el siguiente capítulo. Sin embargo, si no se conforma

<sup>46</sup> “1.4 millones de personas en México se autoreconocen [sic] como afrodescendientes; de este grupo, el 64.9% se considera indígena” (INAL, 2017 a: 77).

una política estatal sistemática que ataque las causas de la vulnerabilidad estructural de estas comunidades, claramente el derecho de acceso a la información será insuficiente para modificar la condición de opresión en la que ahora se encuentran.

Los siguientes dos capítulos darán cuenta de aquellos contextos de desigualdad estructural y opresión donde el derecho de acceso a la información puede intervenir en tanto los pueblos y comunidades indígenas lo ejercen para exigir la garantía, protección, respeto o promoción de otros derechos humanos.



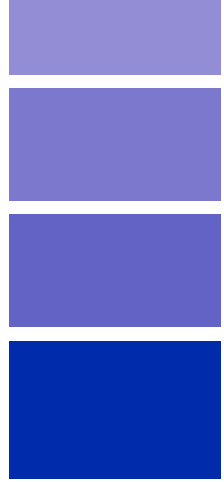


## Capítulo 2.

El neoextractivismo y las violaciones  
a los derechos de las comunidades  
indígenas: la transparencia y la rendición  
de cuentas como mecanismos de protección  
de las comunidades indígenas







En el primer capítulo analizamos qué es el régimen democrático, la relevancia de los mecanismos de control sobre el gobierno para la democracia, la rendición de cuentas como un mecanismo de control y la función de la transparencia y el derecho de acceso a la información en la rendición de cuentas. Vimos también que mientras la generación de información puede partir de una base estandarizada a la cual se adecúen todos los generadores de información, el acceso a la información por parte de las personas y grupos requiere análisis contextuales y solventar algunas necesidades particulares. En específico, por ejemplo, para el caso de las comunidades indígenas, se requiere que la información sea generada en las lenguas que las comunidades hablan, a la par que se necesita sensibilizar a las comunidades sobre la importancia de ejercer el derecho de acceso a la información.

Este último punto es el que nos permite conectar el capítulo anterior con éste. Prácticamente dimos por hecho que siempre es mejor tener acceso a la información y controlar al gobierno que no tenerlo. Pero, ¿por qué esto cobra especial importancia para grupos que se encuentran en condición de desventaja u opresión como las comunidades indígenas? Por dos aspectos: este tipo de grupos, por su condición de opresión, tiene menos capacidad para ejercer sus derechos en general y el derecho de acceso a la información para ejercer sus derechos en particular, por eso en la medida que logren apropiarse del ejercicio de dicho derecho, éste les servirá para hacer efectivos otros porque el derecho de acceso a la información se convierte en una llave que permite abrir y proteger otros derechos de las comunidades indígenas.



## 2.1. El contexto de opresión al que están sometidas las comunidades indígenas: el neoextractivismo

Comencemos por analizar el contexto de opresión en el que se encuentran las comunidades indígenas. El modelo económico seguido en México se caracteriza por ser capitalista, neoliberal y neoextractivista. El neoextractivismo ha puesto en jaque los derechos de las comunidades indígenas en repetidas ocasiones.

En el capítulo XXIV de *El Capital*, Marx desarrolló lo que denominó la acumulación originaria. Si bien, explica la forma en que el dinero se convierte en capital, luego en plusvalía y de nuevo en capital, el punto de partida de este ciclo no es la acumulación capitalista, sino algo previo: la acumulación originaria.

La liberación de la servidumbre feudal en realidad dejó pocas opciones a los siervos recién emancipados: una de ellas fue convertirse en vendedores de sí mismos. Los ahora trabajadores libres quedaron despojados de sus antiguos medios de producción y garantías de vida “y esta expropiación queda inscrita en los anales de la historia con trazos indelebles de sangre y fuego” (Marx, 1867: 104). Más aún, en ese momento, los nuevos capitalistas —sigue Marx— no sólo despojaron de poder a los señores feudales, sino que se apropiaron de sus riquezas. Esta acumulación originaria sirve como punto de partida para entender el posterior ciclo capitalista: “Momentos en que grandes masas de hombres son despojadas repentina y violentamente de sus medios de subsistencia y lanzados al mercado de trabajo como propietarios libres y desheredados. Sirve de base a todo este proceso la expropiación que priva de su tierra al productor rural, al campesino” (Marx, 1867: 104).

Marx dedica las siguientes páginas de *El Capital* a relatar el proceso de despojo que conformó esa acumulación originaria que dio pie al capitalismo. Este fue el inicio de todo, pero ¿se extinguió esta forma de acumular capital? Parece que no. En *La acumulación del capital* Rosa Luxemburgo (1967) identificó dos formas de acumulación, la netamente capitalista —que se da por medio de la explotación entre los capitalistas y los trabajadores asalariados y que cobra formas pacíficas, regulares y normalizadas de explotación— y la acumulación por formas de producción no capitalistas como el colonialismo o la guerra, donde reina la violencia, la opresión y la rapiña. El punto central es que estas dos formas de acumulación perviven de forma simultánea, aunque para Luxemburgo la segunda forma de acumulación es exterior al sistema capitalista.

Casi cien años después, David Harvey (2004 y 2005) sigue la misma línea. Para Harvey, los procesos que conforman la acumulación originaria que existieron en el pasado siguen existiendo en el presente. La principal diferencia es que no se trata de una forma originaria de acumulación, externa al sistema capitalista, sino que estas formas de apropiación se mantienen en el tiempo y se interconectan. A lo que Marx llamó acumulación originaria y Luxemburgo acumulación por una forma de apropiación no capitalista, Harvey la denomina acumulación por desposesión. Los procesos que se mantienen desde la descripción realizada por Marx son:

[...] mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión forzosa de las poblaciones campesinas; la conversión de diversas formas de derechos de propiedad —común, colectiva, estatal, etc.— en derechos de propiedad exclusivos; la supresión del derecho a los bienes comunes; la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y la supresión de formas de producción y consumo alternativas; los procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de activos, incluyendo los recursos naturales; la monetización de los intercambios y la recaudación de impuestos, particularmente de la tierra; el tráfico de esclavos; y la usura, la deuda pública y, finalmente, el sistema de crédito. El Estado, con su monopolio de la violencia y sus definiciones de legalidad, juega un rol crucial al respaldar y promover estos procesos (Harvey, 2005: 113).

Estas formas de desposesión se complementan con las nuevas provenientes, especialmente, del capitalismo financiero como los eventos detonantes de la crisis financiera que arrancó en 2008; sin embargo, no entraremos a estas últimas, ya que los procesos de desposesión que continúan afectando a las comunidades indígenas son esos que Marx señaló desde 1867 (Rodríguez, 2012 y 2016; Hincapié, 2015; Peláez, 2015). La intensidad de la desposesión varía geográficamente, dependiendo de si nos encontramos en Estados que, además de tener un modelo económico capitalista en general, neoliberal en particular, también tienen un modelo neoextractivista.

El extractivismo es un rol que se asigna a determinados países en la división internacional del trabajo como proveedor de bienes primarios o básicos (Lander, 2014). Desde la época de la Colonia, a América Latina se le asignó dicho rol que en esa época incluyó mano de obra esclava. Desde entonces y hasta la fecha, los países latinoamericanos se han dedicado a producir bienes primarios, productos de la explotación natural, como la soya o el petróleo o productos maquilados de bajo valor incluido (Costantino y Cantamutto, 2015) y una gran proporción de dichos beneficios utilizados en políticas sociales destinadas a responder a las necesidades de

la población. También hay un mayor impacto en la reducción de la pobreza y las desigualdades, más acceso a una alimentación adecuada, servicios educativos y de salud.

En breve, el neoextractivismo supone un modelo económico que se basa en la explotación de los recursos naturales. Por ende, requiere de los procesos de desposesión a los que se refiere Harvey, en especial a los desarrollados con la tenencia de la tierra. La industria extractiva (minería, gas y petróleo), la producción de energía hidráulica a través de la construcción de presas y megapresas y la energía eólica son algunos de los ejemplos que suponen la apropiación de los territorios de las comunidades campesinas e indígenas. Un dato para mirar la elocuencia del proceso: en México entre el 2000 y el 2010, 26 por ciento de la superficie total fue arrendado a empresas mineras (Lander, 2014: 3).

Es importante comprender el marco estructural del modelo económico para entender cuáles son las violaciones a los derechos a las que se enfrentan las comunidades indígenas y saber que no se trata de violaciones aisladas o espontáneas, sino que son parte de un proceso más general. A partir de él, miremos qué tipo de problemas suelen enfrentar las comunidades indígenas para, posteriormente, discutir cómo es que el derecho de acceso a la información y transparencia podría ayudarles en la defensa de sus derechos.

## 2.2. Violaciones a los derechos de las comunidades

En la medida que el crecimiento económico en el modelo neoextractivista se sustenta en la explotación de los recursos naturales del país en cuestión, y que parte de esos recursos se puede encontrar en los territorios que habitan las comunidades indígenas, el principal problema que tenemos es que el crecimiento económico y los derechos de las comunidades indígenas sobre sus territorios entran en abierto conflicto, muchas veces irresoluble. Se podría pensar en priorizar el crecimiento económico ya que esto genera un bien común a toda la sociedad. Sin embargo, las democracias actuales —y la mexicana no es la excepción— se caracterizan por ser democracias que se desarrollan en el marco de la desigualdad. Por ejemplo, de acuerdo con el Coneval, de los 125 millones de personas que habitaban México en 2016, 95 millones se encontraban en condiciones de pobreza de vulnerabilidad social o por ingresos.



Parece que los proyectos y megaproyectos extractivistas no detonan bienestar general, y menos aún para las comunidades indígenas. Si esto es así, ¿por qué las comunidades tendrían que ceder su territorio para llevar a cabo dichos proyectos? Si bien la pregunta resulta muy interesante, contestarla no es uno de los objetivos de este documento. En cambio, lo que sí nos interesa enfatizar es el tipo de violaciones a los derechos humanos que suelen presentarse cuando se realiza un proyecto de este tipo.

Durante 2011, en el marco del juicio que el Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP)<sup>47</sup> realizó a México, se llevó a cabo la preaudiencia sobre presas, derechos de los pueblos e impunidad (Tribunal Permanente de los Pueblos, 2012). Si bien esta sólo fue sobre presas y megapresas, los resultados se pueden extender a otras violaciones a los derechos de las comunidades indígenas en la realización de este tipo de proyectos. Se analizaron las siguientes presas, todas ellas con comunidades indígenas que se oponen a estos procesos:

- Las Cruces, Nayarit
- La Yesca, Nayarit
- Arcediano, Jalisco
- Zapotillo, Jalisco
- Paso de la Reyna, Oaxaca
- Cerro de Oro, Oaxaca
- La Parota, Guerrero
- El Naranjal, Veracruz
- Zongolica, Veracruz

En la medida en que se trata de procesos relacionados con un modelo económico más general que estructura las leyes y los procesos administrativos, un primer aspecto central es que no importa si la megapresa se construye en el norte, centro o sur del país, las violaciones a los derechos de las comunidades son siempre las mismas. Pero no sólo los procesos institucionales formales, sino incluso los procesos informales como el asedio a las comunidades o la represión. Debido a la existencia de estos patrones estructurales de violaciones a los derechos de las comunidades, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014) elaboró un protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura.

<sup>47</sup> El Tribunal Permanente de los Pueblos es un tribunal ético internacional, de carácter no gubernamental, que tiene como principal objetivo difundir casos de violación sistemática a los derechos humanos. Actualmente tiene su sede en Italia.

Entre los derechos violados hay tres que se encuentran estrechamente relacionados (TPP, 2012): el derecho a la consulta, el derecho de acceso a la información y el derecho a la participación en la consulta. Previo a hacer uso de los territorios de las comunidades indígenas, éstas tienen derecho a la consulta (Convenio 169 de la OIT). Para que dicho derecho sea garantizado, se requiere cumplir con los siguientes requisitos: que la consulta sea libre, que sea previa a la afectación del territorio y que sea informada. Lamentablemente en algunas ocasiones la consulta no se lleva a cabo y, en muchas, no cumple con los requisitos mencionados. A continuación, desarrollaremos las particularidades del derecho a la consulta para comprender el uso que el derecho de acceso a la información podría tener en la protección de los derechos de las comunidades indígenas.

Muy cerca de la ausencia de la consulta, o de la realización de ésta sin cumplir con todas sus características, otro aspecto central en los procesos analizados fue la ausencia de evaluaciones de impacto ambiental y social integrales, el ocultamiento de las mismas o la realización de evaluaciones parciales que no cumplen con los extremos metodológicos y técnicos adecuados.

Las manifestaciones de impacto ambiental mencionadas en el párrafo anterior se centran, únicamente, en el aspecto ambiental y no analizan el impacto social, cultural y psicológico de las comunidades indígenas y las personas que las integran. Por lo tanto, no se reconocen las características socioeconómicas y culturales específicas de las poblaciones afectadas, sus modos y medios de vida, especialmente cuando se trata de comunidades indígenas, campesinas y/o afrodescendientes (TPP, 2012: 9). Estos modos y medios de vida cobran relevancia, ya que el grueso de ellas vive en y de los ríos o territorios que le son vedados. Esto conlleva la imposibilidad de pescar y sembrar, lo que vulnera su derecho a la vivienda, al trabajo y a la alimentación.

En la preaudiencia, el Tribunal también observó violaciones al derecho del debido proceso. El Estado no garantizó asesoría jurídica a las comunidades indígenas; a la par que las instancias de justicia, tanto administrativa como jurisdiccional, se mostraron parciales o incapaces de comprender y proteger los derechos de las comunidades indígenas. De ahí la relevancia del protocolo mencionado, el cual se emitió un par de años después. En los peores casos, se pasó de la violación al debido proceso a una abierta denegación de justicia, simulación jurídica y, por ende, prevalencia de la impunidad (TPP, 2012: 9).



En el análisis de los casos también se observó la falta de mecanismos institucionales y legales que garantizaran su reubicación en condiciones adecuadas, que no violaran los derechos humanos, y que fuera en espacios que cuenten con los satisfactores necesarios para la reproducción social. Esto cobra relevancia porque un aspecto central es, precisamente, la vida en comunidad. Puede suceder que, en la reubicación, la comunidad sea desmembrada debido a que las tierras asignadas no sean contiguas, como paso con la comunidad indígena chinanteca afectada por la construcción de la presa Cerro de Oro en Oaxaca. Esta construcción afectó a 26 mil campesinos que habitaban 37 ejidos. En la medida que fueron asignados a nuevos ejidos, distantes entre sí, se generó una desintegración progresiva de la comunidad que prácticamente extinguió la cultura y los valores colectivos.

Finalmente, cuando las comunidades indígenas se organizaron para impedir la construcción de la presa o megapresa, se criminalizó la protesta. Las comunidades que se oponían a los proyectos, así como los defensores de derechos humanos y periodistas que los acompañaban, sufrieron persecuciones y hostigamientos.

Luego de hacer un análisis de cada uno de los casos, y del conjunto de los patrones, el Tribunal encontró 15 derechos de las comunidades indígenas que resultan vulnerados (TPP, 2012):

1. Derecho a la información y a la participación.
2. Derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado.
3. Derecho a la autodeterminación de los pueblos.
4. Derecho a la libertad de reunión, asociación y expresión.
5. Derecho a una calidad de vida adecuada.
6. Derecho a una vivienda adecuada.
7. Derecho a la tierra y al territorio.
8. Derecho al agua y saneamiento.
9. Derecho a la alimentación.
10. Derecho al desarrollo.
11. Derecho a un ambiente sano.
12. Derecho a una mejora permanente de las condiciones de vida.
13. Derecho a una indemnización y reparación adecuadas.
14. Derechos de los pueblos indígenas.
15. Derecho al acceso a la justicia y al debido proceso.

Las violaciones a los derechos de las comunidades indígenas, realizadas en el marco estructural de un modelo capitalista, neoliberal y neoextractivista, no sólo se realizan por medio de patrones más generales propios de la acumulación por desposesión, más específicamente, estas violaciones han agudizado las desigualdades sociales prevalecientes como la discriminación y han incrementado la vulnerabilidad de los pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos, así como la desestructuración social, comunitaria, familiar e individual (TPP, 2012: 8).

### **2.3. La transparencia y el acceso a la información como mecanismos de protección de los derechos de las comunidades indígenas: el derecho de participación, las evaluaciones de impacto y el derecho a la consulta**

Como mencionamos en el acápite anterior, las comunidades indígenas cuentan con el derecho a la consulta. De hecho, las comunidades tienen dos derechos y es importante diferenciarlos: el derecho a la participación (que es el género) y el derecho a la consulta (que es la especie). Ambos se encuentran desarrollados en dos instrumentos internacionales: el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales de 1989 (de aquí en adelante le llamaremos el Convenio 169) que fue ratificado por México el 5 de septiembre de 1990 y que está en vigor; y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (de aquí en adelante la Declaración) adoptada por la Asamblea General el 13 de septiembre del 2007. En la medida que es una declaración y no un tratado, no requiere ratificarse. Sin embargo, México ha hecho suyo el texto de la Declaración como se lee en la página oficial:

México respaldó la Declaración, a lo largo del proceso iniciado en 1985, votando siempre a su favor en las diferentes instancias ya referidas, hasta su adopción por la Asamblea General.<sup>48</sup>

Un aspecto poco trabajado en la literatura sobre el derecho a la consulta de las comunidades indígenas es la diferencia entre el derecho a la participación de las comunidades y su derecho a la consulta. Como resultado de una revisión de los dos documentos regulatorios mencionados, pareciera que el derecho a la participación es mucho más amplio y general, relacionado con la posibilidad de participar en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos. Esta participación se debe dar desde sus propias instituciones y de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización (CIDH, 2009).

<sup>48</sup> Véase: <https://www.gob.mx/cdi/articulos/decimo-aniversario-de-la-declaracion-de-las-naciones-unidas-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas?idiom=es> Revisada el 15 de agosto del 2018.

Un mecanismo de participación es la consulta previa, libre e informada. De acuerdo con el artículo 6° del Convenio 169, al aplicar sus disposiciones, los gobiernos deben consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados pero las formas de participación no se agotan en la consulta. El Convenio 169 establece algunas nociones de la participación de las comunidades indígenas en los siguientes artículos:

### Cuadro 6. El derecho de participación en el Convenio 169 de la OIT

Disposiciones	Contenido
Artículo 2.1	Este precepto establece que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto a su integridad.
Artículo 5 c)	Este artículo señala que al aplicar las disposiciones del convenio deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.
Artículo 6.1	Prevé que, al aplicar las disposiciones del Convenio 169, los gobiernos deberán establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente (por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población) y en todos los niveles, en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan. Por lo tanto, el convenio reconoce que los pueblos indígenas se encuentran a menudo en una posición de desventaja, lo que impide su participación equitativa. (OIT, 2013:19).
Artículo 7.1	Establece que los pueblos indígenas deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que puedan afectarles directamente.

Fuente: Barragán, 2016.

Por su parte, la Declaración establece algunos criterios de participación en los artículos 18 y 23:

### Cuadro 7. El derecho de participación en la Declaración

Disposiciones	Contenido
Artículo 18	Establece que los pueblos indígenas tienen derecho a participar y decidir en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos y de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.
Artículo 23	Prevé que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernen y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

Fuente: Barragán, 2016.

Como explica Marisol Barragán (2016), si llevamos estos elementos del derecho a la participación de las comunidades indígenas a las actividades extractivas, el derecho a la participación estaría conformado por los siguientes componentes (Barragán, 2016: 27-28):

Participación activa y efectiva en:

- a. Los procedimientos de evaluación de impactos.
- b. El otorgamiento de concesiones para actividades extractivas o de explotación de recursos naturales.
- c. El diseño, construcción, ejecución y evaluación del proyecto extractivo.
- d. Los beneficios que reporten los proyectos extractivos realizados en territorios indígenas.

En cambio, si miramos sólo la consulta previa, los elementos y características que la integran son:

### Cuadro 8. Características de la consulta previa, de acuerdo al Convenio 169 OIT y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

	Convenio 169	Declaración
Alcance	Implica un proceso cualitativo de negociaciones de buena fe y diálogo.	Con las consultas debe producirse un verdadero diálogo entre los gobiernos y los pueblos indígenas y tribales, caracterizado por la comunicación, el entendimiento, el respeto mutuo y la buena fe. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas.
Finalidad	Llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento libre, previo e informado acerca de las medidas propuestas (artículo 6.2 del Convenio 169).	A fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, uso o explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.
Observaciones	Las consultas <i>proforma</i> <sup>49</sup> o la simple información no cumplirán con los requisitos del Convenio 169. Al mismo tiempo, dichas consultas no implican un derecho de veto ni su resultado será, necesariamente, alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento.	

Fuente: Barragán, 2016.

Hasta aquí llegamos con la diferencia entre participación (género) y consulta (especie), ahora nos interesa observar el papel que juega la transparencia y el derecho de acceso a la información en la realización de ambas. Es aquí donde las comunidades indígenas pueden hacer uso de este derecho para defender otros derechos.

<sup>49</sup> Una consulta *proforma* es aquella donde sólo se tiene acceso a la información, pero esta no se puede modificar ni complementar, a la par que no se otorga capacidad para incidir en la decisión final.

Comencemos por la participación. Anteriormente, vimos que la participación debe comenzar desde los procedimientos de evaluación de impacto. Lo primero es que estas evaluaciones deben trascender al derecho al medio ambiente sano en búsqueda de ser integrales al conjunto de derechos que este tipo de proyectos afectan a las comunidades indígenas (Delgado, 2014). Por ejemplo, además del ambiental, las evaluaciones deben considerar el impacto social y cultural de las comunidades indígenas, psicológico de sus miembros y de derechos humanos, tanto de la comunidad como de sus integrantes. Bajo esta lógica, una revisión inicial de la proporcionalidad<sup>50</sup> de los objetivos y ventajas del proyecto contra el impacto integral que se tendría sobre las comunidades afectadas es un punto de partida necesario que serviría para analizar qué tan factible es la obra desde una perspectiva económica, política y social.

Más allá de las limitaciones de la regulación actual de la manifestación de impacto ambiental, el aspecto central es que las comunidades indígenas tienen el derecho de participación desde el diseño y elaboración de este tipo de evaluaciones. Para que ello suceda, requieren de la transparencia y el acceso a la información de los pormenores del proyecto: deben saber cuál es el objetivo, qué territorio y qué comunidades comprenderá, el tipo de afectación esperada y los derechos involucrados. En la medida que las comunidades participen y tengan acceso efectivo a la información, la evaluación de impacto será más amplia, mejor dirigida y, por ende, mejor elaborada. Por esto, el derecho de acceso a la información es relevante desde antes de que se elabore el diseño final de la obra.

Si la obra proyectada supera el *test* de proporcionalidad y factibilidad elaborado a través de la evaluación de impacto, entonces toca el turno al diseño completo de la obra generar las concesiones gubernamentales necesarias para echarlas a andar. Aquí entra el derecho a la consulta, pero no a cualquier tipo de consulta, sino a una libre, previa e informada.

Que la consulta sea libre supone que todos los integrantes de la comunidad pueden participar sin ningún tipo de coacción, ni en el proceso de deliberación, ni en el de decisión. El primer aspecto recuperado por el Tribunal (TPP, 2012) con respecto a la participación de las comunidades indígenas en el desarrollo de las obras es que se realiza una identificación y cuantificación restrictiva de las comunidades indígenas afectadas por el proyecto sólo a aquellas que se encuentran en la zona de inundación (hablando de presas) sin considerar a las comunidades que están debajo de la cortina de la presa, que suelen aprove-

<sup>50</sup> Para analizar los elementos que integran el *test* de proporcionalidad es útil: Vázquez, 2016.

char el recurso hídrico y que, evidentemente, serán afectadas. Es decir, lejos de buscar una participación incluyente, se hace justo lo contrario.

Para aquellas comunidades que sí se consideran afectadas, no se trata de cualquier forma de participación, sino de una participación pública, real y efectiva. Esto supone: incluir a todas las personas de la comunidad (con especial atención a mujeres, niñas y niños que suelen ser excluidos); recibir y difundir previamente información adecuada y clara; tener acceso a la información y justificación motivada de la decisión. Estos dos últimos puntos son los que se encuentran estrechamente relacionados con la transparencia y el derecho de acceso a la información. En la medida que las evaluaciones de impacto sean integrales y se hayan realizado con la participación de las comunidades afectadas y cumpliendo los requisitos de información, acceso y difusión, el proceso de consulta será mucho más sencillo, puesto que la información se encuentra elaborada y procesada en la evaluación de impacto y es conocida por la comunidad. De no ser así, será mucho más complicado cumplir con estos elementos en la fase de consulta.

En relación con el derecho de acceso a la información, el Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP) observó, en el análisis de las presas y megapresas, que del conjunto de los casos no se tenía acceso a la información, es decir, no sólo existió la omisión por parte de las oficinas gubernamentales correspondientes; sino que hubo acciones deliberadas para ocultar la información, negar la existencia de la misma, entregar información parcial o falsa.

En la evaluación integral previa y al otorgar el consentimiento libre e informado de las comunidades indígenas afectadas por algún proyecto económico es donde cobra mayor relevancia la transparencia y el derecho de acceso a la información.

El derecho de acceso a la información es clave en estos dos momentos, ya que dará certeza a las comunidades sobre el impacto que la obra tendrá sobre sus derechos, los pros y contras de su construcción.

Otros momentos relevantes para que las comunidades indígenas puedan ejercer su derecho de participación son: durante el diseño, construcción, ejecución y evaluación del proyecto (luego de que el consentimiento ha sido otorgado) y la participación de los beneficios que reporten los proyectos realizados en sus territorios. En particular, este último cobra especial importancia en el proceso de consulta, porque no sólo basta saber el daño que el proyecto genera a la comunidad y, por ende, a los derechos de dichas comunidades,

sino que también se requiere saber: a) cuáles serán los beneficios, b) indemnizaciones y c) otros mecanismos de reparación del daño. Sin esta información, no se tendrán los elementos suficientes para poder realizar la consulta y, en su caso, que la comunidad pueda emitir el consentimiento. La generación de este tipo de información debe hacerse a corto, mediano y largo plazo. Estas últimas suelen ser las más complicadas. Por ejemplo, se puede saber cuánto cuesta inicialmente el metro cuadrado del terreno que será afectado o el tipo de territorio que debe ser reintegrado a la comunidad, pero es muy complicado saber cuáles serán los impactos de la obra en el mediano y largo plazo.

Veamos el caso de la mina de Carrizalillo en Guerrero explotada por la empresa canadiense Goldcorp, la cual se estableció en 1995 y tras 12 años de proceso se acordó que pagarían 2.5 onzas de oro por hectárea a las comunidades afectadas, esto permitió una mejora económica. La explotación de la mina comenzó en 2007. Sin embargo, siete años después, se hicieron visibles los problemas de salud y mortalidad que no fueron considerados en la evaluación del proyecto. Los procesos de extracción en las minas de oro, plata y bronce se llevan a cabo por medio de excavadoras y explosivos. Peor aún, se requieren piscinas de cianuro para sacar el metal de las piedras. En consecuencia, varios miembros de las comunidades cercanas han padecido problemas auditivos, daños respiratorios, padecimientos en los ojos y gastrointestinales, cáncer, partos prematuros, deformidades en recién nacidos y muertes de niños y niñas por envenenamiento.<sup>51</sup> Lo que tenemos en este caso es un proyecto en donde lo que inicialmente parecía un buen acuerdo en un proyecto extractivo, terminó teniendo consecuencias de mediano y largo plazo que no fueron contempladas en las evaluaciones de impacto.

Como se puede observar, la generación de la información adecuada, veraz y oportuna, así como el acceso a la misma, es central en los procesos de elaboración y ejecución de proyectos que afectan los derechos de las comunidades indígenas. El objetivo no es necesariamente parar estos proyectos, sino identificar con claridad sus impactos y beneficios, así como analizar la proporcionalidad de ambos. En la jerga de los politólogos se hablaría de lograr un arreglo “ganar-ganar” entre las comunidades, los intereses del gobierno y las empresas que están detrás de los proyectos.

---

<sup>51</sup> Confrontar con las siguientes notas: <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/2014/impreso/carrizalillo-las-dos-caras-de-la-mineria-94395.html> y <https://guerrero.quadratin.com.mx/Denuncian-enfermedades-y-contaminacion-por-Goldcorp-en-Carrizalillo/>



La reflexión sobre las violaciones a los derechos de las comunidades por la construcción de los megaproyectos es tan relevante que no debería estar exenta de la atención del INAI por medio de intervenciones puntuales de proyectos vinculados al Procede. Sin embargo, que los órganos garantes y los sujetos obligados tomen una posición más activa frente a la característica de “informada” de la consulta continua siendo una obligación pendiente.

En el manual realizado por la organización Article 19, Oficina para México y Centroamérica, se ejemplifica de manera clara la trascendencia del derecho de acceso a la información en el marco de los megaproyectos. Cabe mencionar que este material no forma parte de los programas y proyectos del INAI.

### Ilustración 7. Ejemplo de manual elaborado por la organización Article 19, Oficina para México y Centroamérica sobre megaproyectos



- Compañeros, compañeras, miren, yo conozco una red de mujeres que saben cómo preguntarle cosas al gobierno por medio de solicitudes de información. El otro día, en un taller, nos dijeron que es nuestro derecho pedir y recibir información sobre un montón de cosas, como las grandes obras que se quieren hacer cerca de nuestras casas.

- ¡Es una muy buena idea chuchul! - exclamó Juan - Podemos ir con ellas para que nos enseñen cómo mandar nuestras preguntas a los de la comisión de la luz y también a los del medio ambiente, a ver qué nos dicen pues, y ya luego pensamos si es bueno para nosotros que se construya la presa.

Felipe, muy contento, apoyó lo dicho:

- Muy bien ¡hagamos solicitudes de información para aclarar nuestras dudas!

Fuente: Article 19, Oficina para México y Centroamérica. (2017).

## 2.4. La transparencia y el acceso a la información como mecanismos de protección de los derechos de las comunidades indígenas: el derecho a la protesta y la protección de los derechos comunitarios

En la sección anterior analizamos la relevancia de la transparencia y el derecho de acceso a la información en el marco de los derechos de participación y consulta previa, libre e informada de las comunidades indígenas. Este acápite lo dedicaremos a analizar la importancia del derecho de acceso a la información en un marco más general: el derecho a la protesta. ¿Cuál es el papel del derecho de acceso a la información cuando las comunidades indígenas ejercen el derecho a la protesta como reacción a la violación de sus derechos?

La interpretación, tanto del derecho a la protesta, como del uso de otros derechos auxiliares como el derecho de acceso a la información, se debe entender de forma tensa. El uso de los derechos en general, y de los derechos humanos en particular, para reivindicar un daño tiene posibilidades y límites como ha sido ya largamente estudiado (Sousa y Rodríguez, 2007; Rodríguez, 2012 y 2016; Ruiz, 2013; Lachenal y Pirker, 2014; Estévez y Vázquez, 2015; Hincapié, 2015; Peláez, 2015; Del Carmen, 2016; Estévez y Vázquez, 2017; Vázquez, 2017).

Comencemos por definir lo que es el derecho a la protesta. En la medida que este derecho no se encuentra reconocido de forma expresa en la Declaración Universal de los Derechos Humanos,<sup>52</sup> tampoco ha tenido un reconocimiento expreso en el *corpus* del Derecho Internacional de los Derechos Humanos posterior a la Declaración Universal. Sin embargo, el derecho a la protesta se entiende y se ha regulado como consecuencia del ejercicio de, al menos, cuatro derechos: 1) a la libertad de expresión, 2) de reunión, 3) de manifestación y 4) de petición. Lo cual supone el ejercicio del repertorio modular de la acción colectiva (huelga, mitin, manifestación u ocupación) para hacer visible una demanda social en el entorno político. En la medida que las democracias excluyan los intereses sociales de grupos específicos como sindicatos, campesinos, colectivos urbano-populares o comunidades indígenas, el ejercicio del derecho a la protesta —en los términos referidos— supone un elemento central de la democracia, ya que amplía la esfera pública y

<sup>52</sup> Durante el proceso de escritura de la Declaración sí se discutió la pertinencia de incluir el derecho a la rebelión. Se decidió que lo mejor era no hacerlo, pero dentro del preámbulo, se le menciona en el tercer considerando: Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión.

política con las demandas sociales que no han sido procesadas por el aparato gubernamental.

¿Cuál es el papel del derecho de acceso a la información en el marco de la protesta? El análisis de su tarea en las protestas sociales es muy reciente y está vinculado con la especialización de las organizaciones de la sociedad civil. Actualmente las organizaciones no gubernamentales son cada vez más especializadas y generan mecanismos de control social sobre las decisiones de política gubernamental, lo que da como resultado una combinación de los viejos repertorios de la acción colectiva con acciones propias de dichas organizaciones: cabildeo, diseño de políticas públicas, campañas de opinión pública, armonización de leyes, análisis presupuestal, litigio estratégico, por mencionar algunas. Esta combinación conlleva tomar las calles y echar a andar las instituciones. De hecho, como observa Francisco Ruiz (2013), la combinación de estos dos elementos logra una mayor capacidad de incidencia en la agenda gubernamental.

de incidencia en la agenda gubernamental. En este sentido, Emilio Del Carmen (2016) observa que el derecho de acceso a la información se utiliza de tres formas distintas: 1) para fortalecer la democracia por medio de un proceso de rendición de cuentas y control ciudadano, tal como lo desarrollamos en el primer capítulo del texto, 2) como mecanismo para evaluar al gobierno desde la sociedad civil que permita transparentar los procesos del Estado, controlarlos y mejorar los elementos propios del análisis de la política pública: eficacia, eficiencia, economía, productividad y oportunidad y 3) uso propio de la sociedad civil para fortalecer el derecho a la protesta. Aquí, tanto la protesta como el derecho de acceso a la información se utilizan como medio para arribar a otros derechos: la salud, la alimentación o, en el caso que nos interesa, la protección de los derechos de las comunidades indígenas.

El derecho de acceso a la información, en el marco del derecho a la protesta, permite acceder a datos y registros gubernamentales que permiten fortalecer y afinar los argumentos y estrategias que la comunidad indígena en cuestión realizará para proteger sus derechos. En la medida que la comunidad tenga más información, la estrategia será más certera.

Otra forma en que el derecho de acceso a la información ayuda al derecho a la protesta de las comunidades indígenas es cuando se conjunta un número importante de actores que conforman la opinión pública, haciendo solicitudes de información y cubriendo el proceso de la protesta. Como ob-

serva Emilio Del Carmen (2013: 128), la intervención de las organizaciones de la sociedad civil incide en que un caso reciba una mayor visibilidad y se construya una opinión pública favorable a las víctimas del caso, pues propicia la empatía hacia las víctimas por parte de la ciudadanía, generando un mayor uso del derecho a la información como un medio auxiliar en el ejercicio del derecho a la verdad.

El punto central es identificar al derecho de acceso a la información como un medio, como una herramienta que permite acceder a otros derechos de las comunidades indígenas como salud, o proyectos productivos, por mencionar algunos. Incluso, en estos términos, podemos pensar en el uso del derecho de acceso a la información para la protección de los derechos de las comunidades indígenas en términos mucho más simples, sin que necesariamente esté relacionado con el derecho a la protesta. En México no es raro que las autoridades tiendan a la opacidad más que a la transparencia. Incluso, en municipios pobres donde predomina la población indígena, no es de extrañar que, por prácticas de cultura política (estructuras caciquiles que vuelven elitista a la clase política local) y limitaciones presupuestales, la opacidad sea la regla y no la excepción. En este marco, la simple demanda de poner una respuesta gubernamental por escrito (¡póngamelo por escrito!) ya conlleva tanto el empoderamiento del ciudadano miembro de la comunidad indígena, como la necesidad de que el gobierno a nivel local se vea obligado, primero, a sostener su dicho por escrito y, segundo, a dar información sobre su dicho y argumentarlo. Esto es precisamente el derecho de acceso a la información a nivel local por la comunidad indígena, un ejemplo lo relata Ixchel Cruz (29/jun/18):

Incorporamos el taller de derecho de acceso a la información y sensibilización en las jornadas, es muy importante tener en cuenta que el éxito puede ser inmediato, donde la comunidad dice [que] no está llegando la leche a los lugares donde debe llegar, entonces vamos a exigirla, llegan, no hay unidad de transparencia, en ese momento se monta, y sorprendentemente la leche comienza a llegar. El impacto es: ya hay alguien que me está vigilando, entonces sí hago lo que tengo que hacer.

Otro ejemplo se da cuando un servidor público niega un servicio o lo condiciona, pero se ve compelida cuando se hace la solicitud de información y dicha negativa o condicionamiento no tiene sustento legal. La misma Ixchel (29/jun/18) lo relata: “En una estancia de niños y niñas, la directora argumentó que ahora no pueden entrar papá y mamá aduciendo algún lineamiento. Se hizo la solicitud de información y la respuesta fue: no existe prohibición alguna para que ambos papás puedan entrar a la estancia. Ya con ese do-

cumento, la directora tuvo que recular en su condicionamiento”. Más allá de este caso en concreto, lo importante es que cuando se condiciona algún servicio o procedimiento, y dicho condicionamiento es dudoso, las comunidades indígenas pueden hacer las solicitudes correspondientes para saber si es válido y en caso de no serlo, cuentan con un documento oficial para oponerse a él. En estos términos, el derecho de acceso a la información se conforma como un medio y una herramienta para resolver problemáticas personales o colectivas para acceder a un proyecto productivo.

Para ejemplificar lo anterior, podemos observar el desarrollo del manual sobre el derecho a la información para la salud, en el marco de una comunidad indígena, realizado por la organización Article 19, Oficina para México y Centroamérica. Cabe mencionar que este material no forma parte de los programas y proyectos del INAI.

### Ilustración 8. Ejemplo de manual elaborado por la organización Article 19, Oficina para México y Centroamérica sobre el derecho a la información para la salud en una comunidad indígena



**Francisca y la información**  
Derecho a la información para la salud

ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica  
Programa de Derecho a la Información  
[www.articulo19.org](http://www.articulo19.org)

Casa de la Mujer Ixim Ansetic, A.C.  
<http://www.iximantsetic.org.mx>

Diseño y arte  
Ixchel Blancas Ochoa

Agradecemos a Ixchel Blancas Ochoa por el arte de la presente historia, a las mujeres y hombres de las comunidades de Chiapas y Tabasco que nos abrieron el corazón, compartieron sus historias y vivencias, en especial a las mujeres y hombres que conforman la Red Junco, porque su trabajo de compartir el conocimiento sobre el Derecho a la Información aporta una semilla para la exigibilidad de los derechos de las comunidades.

Agradecemos el generoso apoyo de The William and Flora Hewlett Foundation para la realización de este documento.

La presente obra se respalda con una licencia creative commons. Alentamos la reproducción de este material por cualquier medio, siempre que se respete el crédito de las organizaciones.



México, Marzo de 2016

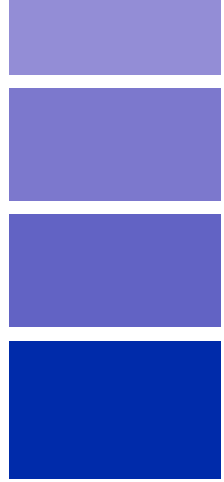
Fuente: Article 19, Oficina para México y Centroamérica. (2016).



### **Capítulo 3.**

Sistemas normativos indígenas, ejercicio del poder y de la distribución de recursos en las comunidades y los municipios indígenas: dilemas multiculturales para la transparencia y la rendición de cuentas



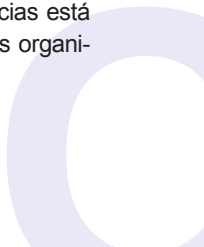


Los dos capítulos anteriores estuvieron dedicados a exponer cómo debería funcionar la relación entre la democracia, la rendición de cuentas, la transparencia y el derecho a la información; y cómo suele funcionar en la práctica. El análisis se centró en el ejercicio de la democracia en el ámbito federal y local. Sin embargo, la democracia también puede observarse en las interacciones y dinámicas indígenas comunitarias y municipales. En este capítulo nos interesa desarrollar los siguientes aspectos:

- 1) Ubicar el reconocimiento de los sistemas normativos indígenas como parte de las políticas vinculadas a la propuesta de democracia multicultural.
- 2) Exponer algunos dilemas que los sistemas normativos indígenas presentan en la institucionalización de la transparencia y rendición de cuentas; aunado a las formas en cómo las personas, colectivos, comunidades y municipios están resignificando, cuestionando y apropiándose de la transparencia y acceso a la información.
- 3) Recuperar experiencias del ejercicio de acceso a la información como un mecanismo para vigilar la distribución y ejercicio local del poder y los recursos.

El objetivo es advertir la complejidad de las relaciones que emergen entre contextos indígenas, la institucionalización de la transparencia, la rendición de cuentas y la apropiación del derecho de acceso a la información por parte de las personas, colectivos, comunidades y municipios indígenas. Complejidad que debe enunciarse y reconocerse, si esperamos construir políticas públicas e intervenciones gubernamentales, acordes al principio de igualdad y no discriminación, donde el diálogo multicultural es indispensable.

Resulta relevante precisar que el alcance en las prácticas y referencias está acotado por el trabajo de investigación delimitado, en principio, a las organi-





zaciones participantes en el Prosede durante 2015, 2016 y 2017. En suma, más que presentar descripciones pormenorizadas, este capítulo pretende provocar la reflexión aportando coordenadas generales sobre la problemática, esperando estimular nuevas líneas de investigación respecto a las comunidades indígenas, sus sistemas normativos, la transparencia y la rendición de cuentas.

### **3.1. Democracia, multiculturalismo y la política del reconocimiento**

El reconocimiento universal del valor de la persona a partir de su dignidad generó el primero de los derechos humanos: el de tener derechos en condiciones de igualdad. Tal premisa, que fundamenta el andamiaje de los derechos humanos no niega la diferencia, por el contrario, al enfatizar la igualdad reconoce, de forma simultánea, el derecho de las personas a ser diferentes. Así, se trata de que el Estado sea omiso ante las diferencias que particularizan a las personas, pero activo frente a las desigualdades que les impiden ejercer sus derechos.

Desde el marco de la democracia liberal, este principio se traduce en que las personas no pueden considerarse bajo una identidad universal, ya que: 1) cada persona es única, con una identidad propia, cuya diferencia debe ser valorada igualmente frente a los demás y 2) las personas también son transmisoras de cultura y éstas son diversas porque difieren de acuerdo con sus identificaciones pasadas y presentes. Ni el Estado-nación, ni la sociedad democrática deben anular las diferencias, ni imponer una cultura hegemónica.

Las definiciones de “mayorías” y “minorías” distan de definirse por referencias numéricas. Puede ser que los grupos minoritarios sean, en realidad, numéricamente mayores y, sin embargo, se encuentran sometidos a diversas esferas de opresión que configuran las condiciones de vulnerabilidad que limitan o (en casos extremos) impiden el ejercicio de sus derechos. Así sucedió, por ejemplo, con la comunidad negra en Sudáfrica, con los grupos indígenas en países como Bolivia, Guatemala y Ecuador, y con las mujeres en, prácticamente, todo el mundo.

La idea principal del reconocimiento de estos grupos no tiene nada que ver con su número, sino con las esferas de opresión que los convierte en grupos sujetos al control de las estructuras hegemónicas y sus consecuencias que son Estados-nación ausentes en la articulación con dichos grupos, omisos en la atención a sus demandas desde una lógica multicultural y,

por lo tanto, transgresores de obligaciones que garanticen la igualdad y la no discriminación fáctica. Lo anterior contribuye, sustancialmente, a la creación de dinámicas poco democráticas y excluyentes que decantan en gobiernos desinteresados e incapaces de vincular —en condiciones de igualdad y respeto a la multiculturalidad— a los grupos minoritarios con el resto de los grupos que integran el Estado-nación.

Una de las formas de romper con esta lógica se conoce como el multiculturalismo y la política de reconocimiento. Existen distintas corrientes, probablemente las más extremas se relacionan con las posturas comunitarias, que dan mayor peso a la comunidad que al individuo calificando los derechos individuales como contrarios a las lógicas comunales, incluso como elementos que potencializan su ruptura. En cambio, la tendencia multicultural con un tono más liberal equilibra de mejor manera esta interacción (Kymlicka, 1995, 1996, 1997 y 2002).

El multiculturalismo en la filosofía liberal atiende a un principio básico: “tratar a todas y todos como seres libres e iguales”. Este principio tiene dos interpretaciones, una exige la neutralidad política entre las concepciones diversas de la “vida buena” que sostienen las personas en una sociedad pluralista y la otra permite la intervención de las instituciones públicas siempre que se protejan los derechos básicos de las personas y nadie sea manipulado, bajo ninguna forma, a aceptar valores como condición para integrarse.

El término de multiculturalismo abarca formas diferentes de pluralismo cultural, de las que pueden distinguirse tres:

- 1) La incorporación de culturas —que anteriormente disfrutaban de autogobierno y de un territorio específico— por un ente estatal mayor, como es el caso de las conquistas de guerra o las colonizaciones sobre grupos conformados como naciones que ocupan tierras natales. Este tipo se denomina multinacional.
- 2) El que se genera por la inmigración individual y familiar a un Estado ya establecido o para conformarlo y que crea grupos étnicos. El caso clásico son los Estados Unidos, donde el objetivo de los grupos migrantes no es conformar una nación separada y autogobernada paralela a la sociedad de la que forman parte, sino modificar las instituciones y las leyes de dicha sociedad para que sean más permeables a las diferencias culturales. Este tipo se denomina poliétnico.
- 3) De forma más amplia el término multiculturalismo engloba también a diversos grupos sociales que, por diversas razones, han sido excluidos o marginados del núcleo mayoritario de la sociedad como son las

personas que pertenecen a minorías sexuales, las mujeres, los adultos mayores, o personas en situación de calle, por mencionar algunos.<sup>53</sup>

En resumen, un Estado multicultural está conformado por al menos, tres grupos: a) aquellos vinculados con los multinacionales, b) los poliétnicos y c) los nuevos movimientos sociales. En principio, se asume que los tres grupos coexisten dentro de un Estado determinado con una cultura dominante, la cual impera en la vida pública y privada de los grupos minoritarios.

Sostener Estados incapaces de reconocer, en igualdad de condiciones, a los grupos minoritarios que lo conforman tiene costos importantes para los proyectos democráticos. Anaya (2005: 17), citando a Tully, afirma que:

[el] espíritu con que los teóricos (clásicos y contemporáneos), han enfrentado los retos de la diversidad cultural ha sido básicamente imperialista y etnocéntrico, por lo que el resultado ha sido una tradición constitucional monológica basada en el rechazo de las culturas sometidas, la asimilación-extermínio y la imposición cultural. Para el autor, esto ha sido no solamente injusto, sino en la práctica desastrosos: el resultado es la acumulación de injusticias y la constante repetición de actos de rebelión.

El principal reto del multiculturalismo es incorporar a dichos grupos acomodando las diferencias nacionales y étnicas en un mosaico. Para lograrlo, existen diversos mecanismos. Uno de los principales es la protección de los derechos civiles y políticos. Otro son los llamados derechos poliétnicos, mediante los cuales el Estado subvenciona ciertas prácticas culturales, asociaciones, revistas, festivales, entre otras, como parte de su tarea en la preservación de la diversidad cultural de cualquier país. Dicha preservación posibilita las expresiones culturales particulares, sin que ello obstaculice el éxito de las instituciones económicas y políticas de la sociedad predominante. En suma, se trata de fomentar la integración al conjunto de la sociedad.

Se puede también otorgar derechos de representación, haciendo a los partidos políticos más incluyentes o mediante formas de representación propor-

<sup>53</sup> La incorporación de estos grupos parte de una noción amplia de cultura. Sin embargo, este tipo de multiculturalismo no es aceptado por todos los autores, en especial Kymlicka utiliza "... cultura como sinónimo de nación o pueblo; es decir, como una comunidad intergeneracional más o menos completa institucionalmente, que ocupa un territorio o una patria determinada y comparte un lenguaje y una historia específicas. Por tanto, un Estado es multicultural bien si sus miembros pertenecen a naciones diferentes (un Estado multinacional), bien si estos han emigrado de diversas naciones (un Estado poliétnico), siempre y cuando ello suponga un aspecto importante de la identidad personal y la vida política" (Kymlicka, 1996: 36). Concentrar de tal forma el término de cultura resulta poco afortunado para el estudio de los problemas que algunos países ya tienen, ya que deja fuera a comunidades como las mencionadas donde sus diferencias sí implican un aspecto importante de su identidad y, en conjunto, sí significan un punto a tratar en la vida política de cualquier Estado.

cional y directa (con voz y voto) a los grupos minoritarios. Otro mecanismo es el reconocimiento de los derechos de autogobierno aplicados a los Estados multinacionales. La finalidad es salvaguardar los derechos que antiguamente tenían los habitantes sobre su territorio, reconociendo estructuras particulares en la toma de decisiones y gestión públicas. Este tipo de medidas están dirigidas a las comunidades indígenas y son las que nos interesa desarrollar en este capítulo.

Desde la mirada del multiculturalismo, la apertura al reconocimiento de derechos poliétnicos, especiales de representación y de autogobierno tiene dos límites. Por un lado, las reivindicaciones de los grupos no podrán omitir la decisión personal de sus integrantes, esto es, no será legítimo pretender usar los derechos reconocidos para restringir la libertad de sus integrantes en “nombre de la solidaridad de grupo”. A este límite se le conoce como restricciones internas y alude a aquellos casos donde las libertades civiles y políticas básicas de los miembros del grupo se ven restringidas apelando a preservar, proteger o mantener patrones culturales del grupo (Kymlicka, 1996: 58-59).<sup>54</sup>

El otro límite, denominado protecciones externas hace referencia a las relaciones entre grupos y pretende evitar las injusticias que derivan de la marginación o segregación de algún grupo o grupos en aras de conservar la particularidad de otro. Cada uno de los tipos de derechos enunciados con anterioridad puede emplearse para proporcionar protecciones externas y, con ello, contribuir a proteger una minoría del poder político o económico de la sociedad en la que está englobada (Kymlicka, 1996: 61). Siguiendo a Kymlicka, las protecciones externas por tipos de derechos se relacionan de la siguiente manera:

- Los derechos especiales de representación hacen menos probable que las minorías sean ignoradas en decisiones políticas que afectan al país.
- Los derechos de autogobierno confieren poderes y facultades para que una minoría nacional participe, de forma protagónica, en aquellas decisiones relevantes para su cultura.
- Los derechos poliétnicos protegen prácticas religiosas y culturales específicas que pueden diferir de las dominantes.

<sup>54</sup> Hay quienes parten de esta tensión, que es real, para suprimir cualquier intento de otorgar derechos a las comunidades indígenas, es el caso de Steven C. Rockefeller, para quien “la identidad étnica de una persona no constituye su identidad primaria, y por muy importante que sea el respeto a la diversidad en las sociedades democráticas multiculturales, la identidad étnica no es el fundamento del reconocimiento de igual valor y la idea correlativa de los derechos iguales...una persona tiene el derecho de exigir igual reconocimiento ante todo y en primer lugar en razón de su identidad y potencial humanos universales y no principalmente sobre la base de una identidad étnica...elevantar la identidad étnica, que es secundaria a una posición igual en importancia o superior a la identidad universal de una persona es debilitar los fundamentos del liberalismo y abrir las puertas a la intolerancia” (Rockefeller, 1993: 123-124).

La defensa multicultural apuntaría, entonces, a que:

[...] cuando se trata de promover la equidad entre grupos, pueden y deben postularse determinadas protecciones externas, pero deben rechazarse las restricciones internas que limitan el derecho de los miembros de un grupo a cuestionar y a revisar las autoridades y las prácticas tradicionales (Kymlicka, 1996: 60).

Lo antes mencionado conforma la ciudadanía diferenciada, que es la adopción de derechos poliétnicos, de representación o de autogobierno específicos en función del grupo y que, prácticamente, todas las democracias modernas reconocen. La vía democrática significa apertura a todas las culturas, pero también desafíos a todas —incluyendo, por supuesto, a la dominante— para que abandonen aquellos valores intelectuales y morales que son incompatibles con los ideales de libertad, igualdad y de una sostenida búsqueda cooperativa hacia el bienestar, sin desestimar las expectativas de “vida buena” de cada grupo.

Lo anterior no podrá lograrse bajo esquemas que, como lo ha señalado Tully, enfrenen los retos de la diversidad cultural desde el imperialismo y el etnocentrismo; en oposición, se requiere de:

un constitucionalismo intercultural, dialógico, basado en las convenciones de reconocimiento mutuo, continuidad (de las distintas culturas) y de consentimiento. Por supuesto, el diálogo multicultural será complejo y no siempre armonioso, pero debe basarse en la voluntad primaria de reconocerse mutuamente y, sobre todo, de remar juntos (Tully citado en Anaya, 2015: 17).<sup>55</sup>

La mirada multicultural no está exenta de críticas. En particular, hay dos dimensiones indispensables de recuperar para dar continuidad a elementos que han sido planteados en los capítulos anteriores.

El primer argumento crítico a la mirada multicultural es que privilegia el reconocimiento, sin dar cuenta de la importancia de la redistribución, por tanto, se invisibilizan las desigualdades estructurales de las que dimos cuenta en los capítulos uno y dos. El multiculturalismo termina esbozando escenarios donde la redistribución económica queda en un segundo plano o, en el peor de los casos, se encuentra ausente. Así:

<sup>55</sup> De acuerdo con Héctor Díaz Polanco, “el verdadero pluralismo no puede ser etnocéntrico, ni estar a favor de las culturas dominantes ni de las dominadas. Pero puede y debe ser comprometido, partidario, solidario, y alineado con los subalternos. (...) Hay muchos caminos para superar las tensiones etnocéntricas. Uno de los más eficaces es asumir una noción de identidad que rechace todo supuesto o principio esencialista sobre las culturas. Esto implica convenir que las identidades son históricas, dinámicas, heterogéneas, múltiples, y jerarquizadas (una o algunas de las capas identitarias son colocadas en primer plano y así determinan (y organizan) a las demás” (Díaz Polanco, 2008: 552-553).

la versión pluralista del multiculturalismo trata la diferencia como si perteneciera exclusivamente a la cultura. Como resultado de lo anterior, se divorcian los problemas relativos a la diferencia de la desigualdad material, las diferencias de poder entre grupos y las relaciones sistemáticas de dominación y subordinación (Fraser, 1997: 246).

Nancy Fraser, desde el feminismo, apuntaló esta crítica, misma que ha sido retomada por múltiples autores para contrastarla con el análisis de casos específicos (Leyva, 2008; Curiel, 2015). Destaca, particularmente, el análisis de Charles Hale sobre las políticas de reconocimiento hacia los pueblos indígenas en México, quien concluye que las acciones implementadas por parte del Estado deben ser identificadas como políticas específicas del neoliberalismo multicultural donde se reconocen ciertos derechos, abundan las declaraciones generales que enarbolan banderas de sociedades incluyentes, y facilitan recursos inadecuados e insuficientes, con el objetivo de contener demandas más expansivas en términos de redistribución (Hale, 2002: 520). Lo anterior hace particular sentido si se enlaza con la argumentación sobre el neoextractivismo del capítulo 2.

Si bien hay corrientes que desestiman la posibilidad de conjuntar las políticas de reconocimiento y las de distribución en sistemas democráticos liberales, la recuperación de la mirada multicultural en este documento parte por reconocer que es la puerta de entrada que tenemos en las condiciones actualmente existentes y que ello no anula, por el contrario, abona a la construcción de condiciones futuras distintas. Profundizaremos este argumento en el siguiente subcapítulo.

El segundo argumento crítico a la mirada multicultural se vincula con la complejidad de las identidades y su interseccionalidad. De nueva cuenta, Fraser (1997: 247) hace una réplica:

[...] el multiculturalismo tiende a balcanizar (fragmentar) la cultura, separando a los grupos, ignorando las maneras en que se entrecruzan e impidiendo la interacción e identificación intergrupales. Al perder de vista el hecho de que las diferencias se intersectan, regresa a un modelo simple y aditivo de la diferencia.

Las personas están entrecruzadas por distintas condiciones y características, pueden pertenecer a uno o más grupos en condición de opresión. Por ejemplo, en el capítulo uno señalamos las esferas de opresión diferenciadas que vulneran y marginan a las mujeres adultas mayores e indígenas por su condición concatenada de género, edad y étnica, y como ello pesa en la posibilidad de hacer cumplir sus derechos, incluido el derecho de acceso a la información. Mantendremos la mirada sobre lo interseccional y su

relación con el ejercicio del poder y la distribución de recursos, a partir de las referencias identificadas en el trabajo de investigación sobre las prácticas en comunidades y municipios indígenas en torno a la transparencia y rendición de cuentas.

## **3.2 Dilemas multiculturales para la rendición de cuentas desde los sistemas normativos indígenas**

Como vimos líneas arriba, en la medida que las comunidades indígenas preceden la existencia del Estado-nación, tienen derecho de propiedad y autogobierno sobre su territorio y comunidad. En México, a partir de los noventa, se impulsaron ajustes legislativos para reconocer el derecho de los pueblos indígenas a gobernarse a partir de sus usos y costumbres. Como se expondrá en este acápite, Oaxaca representa un caso paradigmático al reconocer, en igualdad jurídica, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a regirse por sus sistemas normativos.

La aplicación de las llamadas “políticas de reconocimiento a la mexicana” levantó sospechas. Incluso, fueron calificadas como estrategias para frenar las reivindicaciones de autonomía, reconocimiento y redistribución promovidas —desde Chiapas— por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y para continuar posicionando al, entonces, partido político hegemónico en el control de las dinámicas de poder locales en las comunidades y municipios indígenas (Recondo, 1999, 2001 y 2007; Anaya, 2003 y 2005; Curiel, 2015). En lo que coinciden las distintas investigaciones, y que confirman las que se formularon a 20 años del reconocimiento jurídico de los sistemas normativos en Oaxaca, es que esto detonó conflictos entre distintos grupos que reivindicaban su derecho a participar en los espacios de toma de decisión pública como las mujeres y los migrantes, a quienes la distancia geográfica no impedía colaborar y aportar a la comunidad.

Más allá de puntualizar sobre el entramado político que deriva de las “políticas de reconocimiento a la mexicana” (Curiel, 2015), resulta relevante traer a cuenta los conflictos que estas políticas generaron. De acuerdo con Recondo (2010: 388 y 400):

En las costumbres están arraigadas relaciones de fuerza y de poder; no son políticamente neutras. Por tanto, más que un reforzamiento de las lógicas autoritarias, los conflictos (que se reflejaron en las comunidades y municipios indígenas) atestiguan una crisis de los antiguos mecanismos de control político y dominación.

El marco de reconocimiento permitió ver el cuestionamiento al ejercicio del poder local y la distribución de los recursos, generando conflictos que, para su resolución, requirieron de nuevos acuerdos entre las fuerzas políticas al interior de las comunidades.

Estos municipios regidos por sistemas normativos indígenas son sujetos obligados al cumplimiento del derecho de acceso a la información y sus particularidades devienen en varios retos. Antes de profundizar en ellos, y a modo de contextualización, es indispensable desarrollar algunas características de los sistemas normativos indígenas.

Las comunidades indígenas suelen regirse por usos y costumbres locales que regulan la vida comunitaria. La particularidad de cada comunidad define su propio sistema. Estos usos y costumbres no pueden homologarse ni estandarizarse en definiciones conceptuales. Sin embargo, a partir del análisis empírico, se han detectado ámbitos alrededor de los cuáles cada comunidad se cohesionan de forma única. Ávila (2003) propone cuatro campos sociales articulados e interdependientes:

- Campo político o de cargos que engloba la elección de autoridades, las funciones y competencias.
- Campo jurídico que refiere a la costumbre jurídica y a las costumbres para resolver los conflictos.
- Campo de trabajo colectivo y agroecológico que vincula el trabajo común a partir de los tequios, las faenas o las fajinas; así como las reglas de uso y apropiación de espacios y recursos comunes.
- Campo religioso ceremonial que enlaza los ciclos festivos y los cargos religiosos comunitarios como las mayordomías.

Como se observa, los usos y costumbres articulan la dimensión política, pero son más que ella y dictan, igualmente, las dinámicas de repartición de tareas, roles y responsabilidades al interior de la comunidad. Los cuatro campos operan a partir de la *costumbre comunitaria* que:

[...] dictamina las normas generales para mantener el orden interno; define los derechos, obligaciones, funciones y cargos de la autoridad; maneja, controla y soluciona conflictos; tipifica los delitos y las sanciones, y reglamenta (localmente) sobre el acceso y distribución de los recursos (Ávila, 2003: 74).

En cada campo hay un conjunto de cargos considerados que rotan (comúnmente una vez al año) entre quienes ostentan la “ciudadanía” comunitaria sin que reciban remuneración por ello.



La “ciudadanía” comunitaria debe atender a un conjunto de responsabilidades que se adquieren ante la comunidad, entre las que se encuentran: asumir los servicios derivados del sistema rotativo de cargos, pagar cuotas para distintas festividades o ceremonias cívicas y religiosas (incluida la fiesta patronal), participar en labores colectivas definidas por las autoridades de la comunidad (por ejemplo, limpieza de calles, cercado de potreros, adecuación de caminos, etc.) y asistir a las asambleas comunitarias donde se tratan todos los temas relevantes a la comunidad, incluida la elección de las personas a ocupar la rotación de cargos.

Los cargos se relacionan entre sí a partir de una escala jerárquica: los escalones previos preparan a los integrantes de la comunidad para asumir servicios con mayor responsabilidad a los que solamente se accede con el aval de la asamblea comunitaria. De esta forma, una persona participa, de forma intermitente a lo largo de su vida, en distintos cargos.<sup>56</sup> Resulta pertinente apuntar que los tipos de cargos dependen del contexto e historia de cada comunidad, de la articulación con el plano religioso e, incluso, de la infraestructura<sup>57</sup> con la que cuenta; por tanto, la cantidad y especificidad de los mismos sólo puede definirse caso por caso. En la misma dinámica, así como cada comunidad tiene un sistema normativo de cargos que la regula, establecen criterios internos para definir su “ciudadanía”,<sup>58</sup> es decir,

<sup>56</sup> Esquematicemos la trayectoria a partir de un ejemplo tomando como referencia el sistema de cargos en una comunidad chinanteca en el municipio de San Juan Lalana, en Oaxaca. Los cargos con los que se inicia la carrera de servicios son: topilillo de la Iglesia, topil de la agencia municipal y policía. Los siguientes en la escala son: vocales, tesoreros y vicepresidentes de los distintos comités (salud, escolares, fiesta patronal) y tesorero de la iglesia. Después se da paso a mayores de la agencia municipal, comandantes, presidentes de los distintos comités y de los potreros comunales, concejales de vigilancia de bienes comunales, mayordomo de la iglesia; como escalones previos a la siguiente escala que incluye: suplente de la agencia, presidente de la fiesta patronal, secretario y comisionado de bienes comunales. Finalmente, sólo algunos, dependiendo de la valoración comunitaria de sus ejercicios de servicios previos y aptitudes, participarán como agentes municipales, mayordomos de la iglesia, ministros o auxiliares (Espinosa, 2006: 34-36).

<sup>57</sup> En el sistema normativo indígena se suelen definir comités específicos para cada obra y servicio presente en la comunidad. Si hay clínicas o escuelas se asignarán comités a cada clínica y nivel educativo, con funciones de lo más variadas que van desde responsabilizarse de la limpieza de los espacios hasta mediar las relaciones entre el funcionariado público (personal médico y de enfermería o profesores) con la comunidad, incluyendo la recaudación de fondos y/o la organización de trabajo colectivo para dar mantenimiento a la infraestructura.

<sup>58</sup> No existen estudios que sistematicen la diversidad de tales criterios en los diferentes pueblos indígenas del país y sus variantes a nivel de comunidades. Si tomamos como referente a los pueblos indígenas en Oaxaca, entidad federativa en la que se encuentra mayor documentación al respecto, se evidencia que tradicionalmente quienes accedían a la ciudadanía comunitaria para participar en el sistema de cargos eran los varones mayores de 18 años que no se encuentren estudiando, originarios por nacimiento o casados con una mujer originaria de la comunidad, siempre y cuando el núcleo familiar se encuentre asentado en la localidad. La ciudadanía al interior de las comunidades indígenas también ha sido motivo de distintas interpretaciones analíticas que van desde su identificación como estructuras patriarcales que anulan la intervención de las mujeres en la esfera pública hasta la identificación de la ciudadanía comunitaria como una ciudadanía representada por una persona, pero ejercida por un núcleo familiar (Santillán, 2011).

aquellos criterios que una persona debe cumplir para participar del sistema de cargos.

La ciudadanía se vive de forma distinta y cercana a la toma de decisiones. Al respecto, Curiel (2015:18) enfatiza que:

[...] distinto a la noción de ciudadanía del Estado mexicano, cuyos requisitos están establecidos en la Constitución, ser sujetos de derechos colectivos en un municipio regido por este régimen implica un proceso distinto de negociaciones constantes y despliegue de capacidades, conocimientos y habilidades para pertenecer a la comunidad.

Lejos de referir a esquemas cerrados y estáticos, romantizados como intocables por el paso del tiempo, los sistemas normativos indígenas son mecanismos flexibles que integran, permanentemente, estrategias para rearticularse frente a fenómenos como la migración y a demandas específicas de grupos que, en algunas comunidades, no son considerados como parte de la “ciudadanía comunitaria” y, por tanto, se excluyen de las decisiones colectivas (por ejemplo, las mujeres o las personas que profesan una religión distinta a la hegemónica). En suma, articulan respuestas particulares que atienden la diversidad y asimetrías del poder al interior de las comunidades.

Los sistemas normativos indígenas tampoco han sido inmóviles ante la presencia del crimen organizado. La red de policías comunitarias de la Costa Chica y Montaña de Guerrero, o el gobierno indígena en resistencia de Cherán en Michoacán son casos ilustrativos de la reconfiguración y revalorización de los sistemas normativos en contextos de crimen organizado y graves violaciones a los derechos humanos.

Por supuesto, las comunidades indígenas que se rigen con sistemas normativos propios —salvo en aquellos casos donde se han definido como zonas autónomas en resistencia— no se encuentran aisladas de las estructuras estatales gubernamentales y pertenecen a las estructuras legales y administrativas de los municipios. Incluso, la lógica de articulación en torno al campo político que opera bajo los usos y costumbres de las comunidades se replica hacia los municipios.

Como se mencionó al inicio del acápite, Oaxaca resulta un ejemplo paradigmático. Los 570 municipios que la conforman representan 23.37 por ciento de la totalidad de municipios a nivel nacional de los cuáles 80 por ciento tienen menos de 15 mil habitantes y 300 tienen población mayoritariamente indígena. El nivel municipal en Oaxaca se articula alrededor de las cabeceras municipales, en un siguiente nivel se encuentran las agencias municipales (aproximadamente 731

en el estado) y, finalmente, las agencias de policía municipal (1,529 registradas). (Santillán, 2011: 44).

Los sistemas normativos indígenas se vinculan, de distintas formas, con la estructura administrativa del municipio; por tanto, igualmente hay elecciones por “usos y costumbres” en las agencias de policía, municipales o en las cabeceras que, incluso, pueden llegar a tener asambleas generales que incluyan representantes comunitarios. Desde 1990 comenzaron una serie de reformas jurídicas que impactaron en el reconocimiento de las formas de elección de los ayuntamientos municipales.

De particular relevancia resultó la modificación en 1998 a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Oaxaca que, a la fecha:

[...] reconoce los derechos y obligaciones de los ciudadanos en lo que respecta a la elección de sus autoridades municipales por el régimen de sistemas normativos indígenas.<sup>59</sup> (Por tanto), los requisitos para el ejercicio del voto, los derechos y sus restricciones, así como las obligaciones de las y los ciudadanos, se harán conforme a sus normas, prácticas y tradiciones democráticas, de conformidad con los principios establecidos en la Constitución Federal, la Constitución Local y los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano.<sup>60</sup>

Adicionalmente, la ley electoral oaxaqueña admite a la:

Asamblea General Comunitaria como la máxima autoridad de deliberación y toma de decisiones en los municipios que se rigen por sistemas normativos indígenas para elegir a sus autoridades o representantes.<sup>61</sup>

<sup>59</sup> De acuerdo con el artículo 110 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), son considerados los municipios de usos y costumbres los que cumplan con las siguientes características: 1) Han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos de acuerdo con las constituciones Federal y estatal en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas; 2) su régimen de gobierno se reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad; o 3) por decisión propia, por mayoría de asamblea comunitaria opten por el régimen de usos y costumbres en la renovación de sus órganos de gobierno.

<sup>60</sup> Fracciones 1 y 2 del artículo 15 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

<sup>61</sup> Fracción 4ª del artículo 15 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca: “Se reconoce a la Asamblea General Comunitaria como la máxima autoridad de deliberación y toma de decisiones en los municipios que se rigen por sistemas normativos indígenas para elegir a sus autoridades o representantes; se integra por ciudadanas y ciudadanos de una o más comunidades dependiendo del número que integran al municipio: éste órgano puede sesionar de manera conjunta, es decir, todas y todos los ciudadanos del municipio pueden reunirse en la cabecera, o bien de manera separada en cada comunidad. Sus acuerdos serán plenamente válidos y deberán ser reconocidos y respetados por el Estado, siempre que no violen los derechos humanos de sus integrantes, reconocidos

Resulta indispensable advertir que el reconocimiento de los sistemas normativos indígenas en un plano de igualdad con el sistema jurídico<sup>62</sup> es una particularidad de Oaxaca que no se replica en otras entidades federativas. A partir de la revisión puntual de las leyes electorales de las distintas entidades federativas detectamos que 20 no reconocen, en ningún nivel, derechos electorales específicos para pueblos indígenas.<sup>63</sup>

Por otro lado, en Veracruz la ley estatal solamente indica que los partidos políticos están obligados a promover una mayor participación de las personas indígenas en la vida política del estado.<sup>64</sup> En Chiapas, Jalisco y San Luis Potosí, las leyes electorales indican a los partidos políticos, coaliciones y/o candidatos independientes que en aquellos municipios cuya población sea mayoritariamente indígena deberán integrar a representantes que pertenezcan a las comunidades. En el Estado de México, Guerrero, Nayarit y Puebla mencionan de forma genérica la elección en pueblos indígenas sujeta al artículo 2º de la Constitución Federal y, finalmente, en Michoacán y Sonora establecen figuras *sui generis*.

La invisibilidad jurídica de los sistemas normativos indígenas o, en su caso, su sometimiento a decisiones judiciales que los acotan bajo argumentos que anteponen las prioridades nacionales, denotan la estructura de un Estado-nación que se encuentra lejano al reconocimiento de su diversidad cultural en condiciones de igualdad jurídica.

La exposición respecto a los sistemas normativos indígenas permite entrever los distintos matices de la participación política a nivel local, así como la existencia de mecanismos propios de vigilancia y rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos como lo son las asambleas que distan de aquellos indicados en el marco normativo nacional de la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales.

El punto no es menor, si vemos los dilemas en función de cumplir con la normativa impuesta a los sujetos obligados por la Ley General de Transpa-

---

por la Constitución Federal y tratados internacionales. Se integra por los miembros de la comunidad, en condiciones de igualdad conforme a sus sistemas normativos indígenas”.

<sup>62</sup> La fracción tres del artículo 15 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca señala que “en asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afroamericanos, las autoridades competentes actuarán y emitirán sus determinaciones, de conformidad con los principios propersona, progresividad, buena fe, justicia, respeto de los derechos humanos, no discriminación, buena gobernanza, igualdad de derechos, libre determinación y respeto a la diversidad cultural en el marco del pluralismo jurídico; considerando los sistemas normativos indígenas en un plano de igualdad con el sistema jurídico estatal”.

<sup>63</sup> *Íbidem*.

<sup>64</sup> Artículo 42 del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

rencia y Acceso a la Información Pública. Por un lado, encontramos que los sujetos obligados en los municipios indígenas desconocen sus obligaciones; en parte, porque los programas de capacitación de los órganos garantes no son adecuados ni pertinentes culturalmente, y porque no fueron consultados para la definición de la Ley que suelen considerar ajena a su contexto. Por otro lado, se suma el desconocimiento de quienes diseñan las políticas públicas y catalogan como “prácticas de apropiación del derecho de acceso a la información” formas, como la asamblea, que ya se hacían en las comunidades y denotan los complejos mecanismos de participación política que operan en lo local.

Al respecto, el Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción (Cepiadet) fue enfático al señalar que:

En el caso de las comunidades, las asambleas donde se rinden cuentas se pueden llevar de tres a cinco días. La autoridad rinde cuentas hasta del último peso que entró en su comunidad. Además, las agencias (de policía y municipales) rinden cuentas en su agencia y en la cabecera municipal no solamente del recurso que reciben por parte del gobierno, incluso de las remesas y cuotas de personas que han migrado, pero cumplen con los servicios y pagos que se acuerdan en la asamblea, porque siguen perteneciendo a la comunidad. Estas formas no están reconocidas en el marco de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, si se hubiera hecho una consulta de la ley, las comunidades indígenas habrían podido enunciar las formas en cómo transparentan y rinden cuentas. Existen diversas formas de rendición de cuentas en las comunidades, cada una con sus características particulares, hay sistemas más rígidos que otros. Lo que buscamos como organización es hacer un cambio de enfoque y visibilizar lo que ya existía dentro de las comunidades y que puede fortalecerse con la política pública que se pensó desde afuera (Cepiadet, 4/ago/18).

Abrir espacios que reconozcan —en igualdad jurídica— los mecanismos comunitarios de rendición de cuentas, acercaría el derecho de acceso a la información a los contextos comunitarios y municipales, reconociendo la diversidad cultural del país, ampliando los medios para ejercerlo, extendiendo el abanico de exigibilidad para las personas titulares del derecho.

Desde su trinchera, las organizaciones de la sociedad civil apuntalan estrategias para tener acercamientos más acordes al respeto y reconocimiento multicultural. Por ejemplo, el Cepiadet implementa capacitaciones con el órgano garante en Oaxaca (el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, IAIP) y las autoridades municipales en la región de Valles Centrales y en la Mixteca. Esta acción, facilita el diálogo intercultural y permite resolver dudas.

En la entrevista que los autores tuvimos con los integrantes de Cepiadet, destacaron la disposición de las autoridades municipales para rendir cuentas, convocar a las personas que podrían estar interesadas en el tema, incluir a las autoridades de las agencias y comunidades y la posibilidad de recibir la información en su lengua:

Los talleres sobre el derecho de acceso a la información los desarrollamos de la mano con las autoridades de los municipios indígenas. En algunas comunidades, las personas son monolingües o hay palabras y términos que no necesariamente tienen traducción. Por eso, se imparten en la lengua que se requiere y se contó, en algunos casos, con la participación del órgano garante local para resolver dudas mediadas por la traducción. La manera de facilitar los talleres generaba confianza en las mismas autoridades para exponer las dudas que tenían en cuanto al tema y los problemas específicos que enfrentan. Había casos de solicitudes que habían llegado a los municipios y éstas no eran respondidas porque las autoridades desconocían que tenían que responder. Todo eso se aclaraba en los talleres.

En una comunidad de la región de Valles Centrales, las autoridades identificaron a las personas a quienes extenderían la invitación a partir de la participación en las asambleas, nos dijeron: “estas personas podrían estar interesadas porque en las asambleas son las que más preguntan sobre el uso de los fondos”. La intención de las autoridades municipales era que las personas también participaran en el taller para que les resolvieran las dudas en conjunto y, también, para que supieran en qué actividades participan las autoridades.

En el caso de los dos municipios de la mixteca, tenían múltiples agencias de policía y municipales. Coordinar el trabajo para que estuvieran todas presentes fue un gran reto; sin embargo, las autoridades en las cabeceras municipales siempre consideraron que era indispensable la presencia de las agencias pues, entre ellas, se establecen también mecanismos consuetudinarios de rendición de cuentas.

Otra experiencia relevante del acompañamiento para consolidar el cumplimiento y ejercicio del derecho de acceso a la información pública es el proyecto de fortalecimiento de la participación ciudadana e institucional en los temas de transparencia en veinte municipios del estado de Oaxaca que se realiza en el Laboratorio de cohesión social II México-Unión Europea. El proyecto es implementado por el IAIP Oaxaca con financiamiento de la Comisión Europea y ha facilitado esquemas de formación (a autoridades en municipios indígenas) y materiales (como computadoras) para la instalación de unidades de transparencia municipales. También promueve espacios de participación y capacitación para la población en torno al acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, con énfasis en la participación de las mujeres. El proyecto decantó en la formación de una red de mujeres por el

derecho de acceso a la información, y en la consolidación de organizaciones locales de mujeres como Mujeres por la Igualdad, Tlacolula, A.C.

Ampliar los mecanismos y medios atendiendo a los contextos permitiría que las personas titulares de derechos, así como los sujetos obligados, identifiquen estrategias para fortalecer el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas. Sin duda, el acercamiento con las experiencias señaladas previamente es un insumo fundamental que debería ser considerado en la formulación e implementación de políticas públicas de acceso a la información con mayor vinculación de contextos.

Es indispensable no confundir el medio por el cual se accede a la información con el derecho de acceso a la información: los portales electrónicos que se han ponderado para facilitar el acceso a la información son **un medio, pero no son el derecho en sí mismo**. No se trata de sustituir unos mecanismos por otros, tampoco de desdibujar los conflictos de participación y distribución de poder que los sistemas normativos indígenas y las asambleas —como cualquier otra institución— tienen. Se trata de identificar espacios y personas a quienes no se está llegando con el diseño y la implementación actual, y que se requiere establecer diálogos interculturales para redefinir las implicaciones que los mandatos federales y estatales tienen en contextos diferenciados, como las comunidades y municipios indígenas.

### 3.3. “Que el saber se haga costumbre”: apuntes sobre algunas experiencias en la exigencia del derecho de acceso a la información y la transparencia

La complejidad de las relaciones entre la transparencia y el derecho de acceso a la información con los pueblos indígenas no se limita a la reflexión sobre los sistemas normativos internos, en donde las autoridades indígenas se convierten en sujetos obligados. Como se argumentó en el acápite anterior, el reconocimiento jurídico de los municipios indígenas —con capacidad de autogobierno en igualdad de condiciones en las leyes electorales del país— es una excepción más que una regla.

La complejidad también se expresa en la apertura que la transparencia y el derecho de acceso a la información han posibilitado para cuestionar el ejercicio local del poder y la distribución de los recursos. En este ámbito destacan los esfuerzos de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información y de la Asociación Mexicana de Radios Comunitarias por acercar programas de formación en transparencia y acceso a la información a ra-

diodifusoras comunitarias indígenas para producir contenidos informativos propios y, con ello, contribuir al ejercicio de la libertad de expresión.

Sin duda, el ámbito que mayor fuerza ha adquirido, se relaciona con la distribución de los recursos federales para las comunidades y municipios. La asignación y ejecución de recursos, aunados a la información sobre servicios públicos, conforman las preocupaciones principales que se abordan en los talleres de capacitación de, prácticamente, todas las organizaciones entrevistadas.

Este es un ejemplo de un municipio en Guerrero:

En una comunidad donde había personas indígenas desplazadas por la Parota,<sup>65</sup> cuando llegó el ayuntamiento les dijeron que había dinero para construir dos aulas. La comunidad les indicó dónde hacerlo, pero, cuando se dieron cuenta, sólo les estaban construyendo un aula y no tenían información, ni elementos para ir a reclamar. Entonces, a través de un taller se dieron cuenta que podían solicitar el expediente técnico de la obra. Al realizar la solicitud, el ayuntamiento nos dio muchos expedientes, y ahí pudimos ver que eran dos aulas. Entonces, llegamos con la empresa constructora, se les cuestionó y mostró la información. La empresa se fue asustada con el ayuntamiento, en la negociación posterior con las personas desplazadas se logró que, además del aula, se hicieran otras obras adicionales (Comunicación para el Desarrollo Comunitario, Comunica, A.C. 10/08/2018).

Cuestionar en el ámbito local ha permitido, en algunos casos como en Oaxaca y Guerrero, hacer evidente que la distribución de recursos públicos se está asignando a ciertas empresas o contratistas inmiscuidos en redes locales de corrupción y desvío de fondos públicos. En consecuencia, se han registrado amenazas constantes, intimidaciones, persecuciones y criminalización de personas y colectivos indígenas que ejercen su derecho a la transparencia y al acceso a la información.

La experiencia del Consejo de Contralorías Comunitarias de Chenalhó, en Chiapas, ilustra esta problemática y reivindica la organización colectiva como estrategia para exigir derechos. Incorporamos el siguiente pronunciamiento de las contralorías comunitarias de Chenalhó para enunciar, con su propia voz, las expectativas puestas en la exigencia del derecho a saber.

<sup>65</sup> La Parota es un proyecto hidroeléctrico ubicado en Guerrero y desarrollado por la Comisión Federal de Electricidad (nota de los autores).



## Pronunciamiento

San Cristóbal de las Casas, Chiapas, martes 14 de enero de 2014

A los pueblos indígenas de México y del mundo,

A los pueblos organizados,

A la opinión pública,

A los medios de comunicación,

A las organizaciones civiles,

A las diferentes autoridades e instituciones de gobierno,

Desde hace varios meses nosotros y nosotras, indígenas tzotziles de varias comunidades del municipio de Chenalhó, Chiapas, hemos estado capacitándonos y trabajando para aprender derechos y exigirlos; hemos aprendido de dónde vienen los recursos municipales y más aún, hemos aprendido que los recursos son públicos y por eso debemos cuidarlos.

Aprendimos que existe algo que se llama transparencia y rendición de cuentas y que son obligaciones de las autoridades; aprendimos que tenemos derecho a saber, que tenemos derecho a pedir información pública porque nos respalda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 6°.

Aprendimos que informados y organizados podemos trabajar para exigir nuestros derechos y que con esto nos hacemos responsables del rumbo de nuestras comunidades porque queremos ser una ciudadanía participativa.

Aprendimos que sí se pueden hacer cambios para que las autoridades hagan mejor su trabajo. En los meses anteriores tres comunidades lograron tener buenas negociaciones con base en los expedientes técnicos de sus obras públicas, es decir, haciendo uso de sus derechos.

Pero también aprendimos que el camino por la transparencia y la rendición de cuentas no es fácil y que en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública hay mucho desconocimiento y negación. Hasta el día de hoy por haber hecho solicitudes de información hemos recibido negativas, castigos, amenazas e incluso expulsiones de compañeros de su comunidad, el delito del que se les acusa fue haber realizado una solicitud de información y participar en talleres de capacitación de derechos.

(...) Es bajo este contexto que hemos decidido formar el Consejo de Contralorías Comunitarias de Chenalhó que es un consejo que busca ante todo que haya transparencia y una buena rendición de cuentas en

nuestro municipio; queremos hacer válido nuestro derecho a participar como ciudadanos y ciudadanas responsables y formar parte de la toma de decisiones.

(...) Queremos contribuir al buen desarrollo de nuestros pueblos, no somos expertos, algunos no sabemos leer, ni escribir, ni hablamos bien español, pero estamos seguros y seguras de que queremos usar las leyes que nos respaldan para defendernos ¡ya basta de que las autoridades nos prometan cosas que no cumplen y se aprovechen de nosotros! (...)

Compartimos que las personas que integren nuestro consejo pertenecemos a diferentes organizaciones, colectivos, ideologías y creencias —y las respetamos todas— pero queremos aclarar que como consejo no se pertenece a ningún partido político ni organización religiosa, que no buscamos atacar a ningún partido en específico y que tampoco perseguimos algún beneficio particular o personal; sin embargo, agradecemos el apoyo y respaldo que llegue desde cualquier lugar, persona o agrupación.

(...) Soñamos con muchas cosas y sabemos que el camino se mira complicado, pero este es el camino que hemos elegido y en este camino seguiremos aprendiendo, somos nuevos, pero queremos hacerlo para construir nuestro *lekil kuxlejaltik*, nuestra Vida Buena.

Fuente: Consejo de Contralorías Comunitarias de Chenalhó, 2014.

Las amenazas e intimidaciones a personas y colectivos indígenas que ejercen el derecho de acceso a la información también se replica en Guerrero y en Oaxaca. En esta última entidad federativa destacan las agresiones verbales y simbólicas<sup>66</sup> en contextos locales a organizaciones de mujeres indígenas que, al vincularse como asociación civil y decidir centrar una de sus líneas estratégicas en el derecho de acceso a la información, contravienen estereotipos y dinámicas de poderes locales. Como consecuencia, algunas de ellas han perdido sus puestos de trabajo y otras han enfrentado procesos judiciales. De nueva cuenta, la opresión se profundiza cuando se trata no sólo de indígenas, sino de mujeres.

A la posibilidad de amenazas y agresiones por el ejercicio del derecho de acceso a la información se suma el desencanto. En algunas comunidades puede existir interés de conocer en qué y cómo se están gastando los recur-

<sup>66</sup> Una agresión simbólica supone una forma de violencia indirecta, no fácilmente observable, que incluso puede pasar desapercibida por estar interiorizada o naturalizada. Un ejemplo es decir a las mujeres que se organizan y usan el derecho a la transparencia que eso a ellas no les corresponde, que es cosa de hombres, que mejor se vayan a su casa a hacer tortillas o a cuidar a los hijos.

sos y en quiénes están tomando las decisiones, pero hay una predisposición: “aunque lo sepamos, no podemos hacer nada para cambiar algo que no nos guste”. En otros casos, puede existir el interés, pero las solicitudes de información no son atendidas por los sujetos obligados a nivel estatal y local, y esto no les genera ningún tipo de consecuencias. Por lo tanto, si es difícil comunicar la relevancia del derecho de acceso a la información, la disposición por parte de las personas y colectivos se pierde al ver que sus solicitudes ni siquiera fueron atendidas.

Si el INAI y los órganos garantes pretenden ampliar el ejercicio del derecho en los pueblos originarios, es ineludible el replanteamiento de un diálogo intercultural que reconozca sus contextos y, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, así como las dificultades puntuales que están enfrentando para su ejercicio. El reconocimiento debe acompañarse de recursos que permitan implementar cambios, robustecer procesos, fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil y facilitar espacios de diálogo a pesar de la diversidad de posiciones que existen al interior de los pueblos.

## Fuentes de información

### ***Bibliográficas y hemerográficas***

Anaya, A. (2003). “La política del reconocimiento en Oaxaca: la preservación de una gobernabilidad priista y el desarrollo del proyecto de autonomía indígena en el estado”. En *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*. Vol. XXIV, Núm. 96. pp. 11-22.

\_\_\_\_\_. (2005). “La legalización de los usos y costumbres electorales en Oaxaca: implicaciones éticas de una política de reconocimiento”. En *Cuadernos del Sur*. Vol. 21, Núm. 11. pp. 11-22.

Arrow, K. (1991). “Valores individuales y valores sociales”. En Josep Colomer. *Lecturas de teoría política positiva*. Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda. pp. 491-514.

Arnold, D. (primera edición en inglés 1993). (2002). “¿Pueden unos ciudadanos poco atentos a la política controlar a sus representantes electos?”. En revista *Zona Abierta*. Núm. 100/101. pp. 73-98.

Article 19, Oficina para México y Centroamérica. (2016). *Francisca y la información. Derecho a la información para la salud*. Article 19, Programa de Derecho a la Información. Consultable en: <https://articulo19.org/francisca-y-la-informacion/>

\_\_\_\_\_. (2017). *Felipe y la información. Derecho a la información y territorio*. Article 19, Programa de Derecho a la Información. Consultable en: <https://articulo19.org/felipe-y-la-informacion-derecho-a-la-informacion-y-el-territorio/>

Ávila, A. (2003). “Sistemas Sociales Indígenas Contemporáneos”. En Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Los Derechos de los Pueblos Indígenas*, México. CNDH.

Barragán, M. (2016). *El derecho de participación de los pueblos indígenas en proyectos extractivos que se desarrollan en México*. (Tesis de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia). Flacso-México. México.

Bernstein, R. (1989). *El mito del control del electorado*. Madrid. Alianza Editorial.

Bentley, A. (1908). *The process of government*. Chicago. Chicago University Press.

Castro, Y. (2015). "El gobierno de los indios. Antropología de la formación del estado en Oaxaca, México". En *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Num. 52. Quito. mayo. pp. 59-77.

Celis, J. (1963). *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*. Madrid. Tecnos.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2009). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos*. Documento PDF. Disponible en: <http://cidh.org/countryrep/TierrasIndigenas2009/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf>, [fecha de consulta: agosto de 2018].

Consejo de Contralorías Comunitarias de Chenalhó y Clériga, D. (2014). *Consejo de Contralorías Comunitarias de Chenalhó "Porque queremos que la transparencia y la rendición de cuentas sean parte de nuestros usos y costumbres"*, México. Voces Mesoamericanas, Acción con Pueblos Migrantes A.C.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2018). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*, México. Coneval.

Copred. (2018). *Ficha temática. Pueblos Indígenas*. México. Coneval.

Costantino, A. y Francisco C. (2015). "Modelos de desarrollo y realización de derechos en América Latina". En Karina Ansolabehere, Francisco Valdés Ugalde y Daniel Vázquez. *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina*. México. Flacso-México.

Curiel, C., Hernández J. y Worthen, H. (2015) *Los dilemas de la política del reconocimiento en México*. México. Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.

Dahl, R. (1963). *Who Governs?: Democracy and power in an american city*. New Haven. Yale University Press.

\_\_\_\_\_. (1968). *Análisis sociológico de la política* (traducción de Modern political analysis). España. Fontanella.

\_\_\_\_\_. (1990). *La poliarquía. Participación y oposición*. España. Tecnos.

\_\_\_\_\_. (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*. México. CONACULTA / Alianza Editorial.

\_\_\_\_\_. (1993). *La democracia y sus críticos*. España. Paidós.

\_\_\_\_\_. (1999). *La democracia: una guía para los ciudadanos*. España. Taurus.

Del Carmen, E. (2016). *El ejercicio del derecho a la información en casos de violaciones graves a derechos humanos. Ayotzinapa, Tlatlaya y Apatzingán: un estudio comparado*. (Tesis de Licenciatura de la Maestría en Ciencias Sociales). México. Flacso-México.

Delgado, P. (2014). *De la evaluación del impacto ambiental a la evaluación del impacto sociocultural y ambiental en el contexto de la actividad minera, como instrumento de protección a los derechos humanos*. (Tesis de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia). México. Flacso-México.

*Diario Oficial de la Federación (DOF)*. (2016a). *Acuerdo mediante el cual se aprueban los Lineamientos que los sujetos obligados deben seguir al momento de generar información, en un lenguaje sencillo, con accesibilidad y traducción a lenguas indígenas*. 12 de febrero de 2016.

\_\_\_\_\_. (2016b). *Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se emiten los Criterios para que los Sujetos Obligados Garanticen Condiciones de Accesibilidad que permitan el ejercicio de los Derechos Humanos de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales a Grupos Vulnerables*. 4 de mayo de 2016.

Díaz, E. (2002). "Estado de derecho y legitimidad democrática". En Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez, (comps.). *Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México. Siglo XXI.

Díaz, H. (2008). "Gobernar (en) la diversidad posneoliberal". En Leyva, Xóchitl, Aracely Burguete y Shannon Speed (2008). *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia una investigación de co-labor*. México. CIESAS.

Downs, A. (1973). *Teoría económica de la democracia*. Madrid. Editorial Aguilar. 339 p.

Dunn, J. (1999). "Situating democratic political accountability". En Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan Stokes. *Democracy, accountability, and representation*. EUA. Cambridge University Press. pp. 329-344.

Eckstein, H. (1960). *Pressure group politics. The case of British Medical Association*. Londres. 163 p.

Espinosa, C. (2006). *De la cocina al tequio: participación comunitaria de mujeres en San Lorenzo Lalana, Oaxaca*, (Tesis de Licenciatura en Sociología). México. UNAM. 168 p.

Estévez, A. y Vázquez, D. (Coord.). (2015). *Derechos humanos y transformación política en contextos de violencia*. México. Flacso-México-CISAN-UNAM. 380 p.

Estévez, A. y Vázquez, D. (Coord.). (2017). *9 razones para (des)confiar de las luchas por los derechos humanos*. México. Flacso-México-CISAN-UNAM. 291 p.

Farnsworth, K. (2000). "The enhanced structural power of capital: a review and assessment." En Ian Gough. *Global capital, human needs and social policies. Selected essays, 1994-99*. Gran Bretaña. Palgrave. pp. 77-102.

Fearon, J. (1999). "Electoral accountability and the control of politicians selecting good types versus sanctioning poor performance". En Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan Stokes. *Democracy, accountability, and representation* (pp. 55-97). EUA. Cambridge University Press.

Ferejohn, J. (1999). "Accountability and authority: toward a theory of political accountability." En Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan Stokes. *Democracy, accountability, and representation*. EUA. Cambridge University Press. pp. 131-153.

Fiorina, M. (1981). *Retrospective votin in american national elections*. New Heaven. Yale Univesity Press.

Fraser, N. (1997). "Multiculturalismo, antiesencialismo y democracia radical. Una genealogía del impasse actual en la teoría feminista". En *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Colombia. Universidad de los Andes. pp. 229-250.

Gargarella, R. (1995, abril). "Crisis de representación y constituciones contramayoritarias". En *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*. Núm. 2. México. ITAM.

\_\_\_\_\_. (1996). *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Barcelona. Ariel.

\_\_\_\_\_. (2010). "Una maquinaria exhausta. Constitucionalismo y alienación legal en América". En *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*. Núm. 33. Octubre. México. ITAM.

Hale, C. (2008). "¿En contra del reconocimiento? Gobierno plural y análisis social ante la diferencia cultural". En Leyva, Xóchitl, Aracely Burguete y Shannon Speed (2008). *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia una investigación de co-labor*. México. CIESAS. pp. 515-524.

- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Madrid. Akal.
- \_\_\_\_\_. (2005). *El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión*. Buenos Aires. CLACSO. 33 p.
- Hincapié, S. (2015). “Derechos humanos, participación y conflicto social. ¿Es posible decidir sobre el propio territorio?”. En Ariadna Estévez y Daniel Vázquez (Coord.). *9 razones para (des)confiar de las luchas por los derechos humanos*. México. Flacso-México / CISAN-UNAM. pp. 87-114.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. España. Paidós. 329 p.
- INAI. (2017b). *Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021*. México. 155 p
- Key, O. (1960). *Política, partidos y grupos de presión*. Madrid.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*. Oxford. Clarendon Press. 290 p.
- \_\_\_\_\_. (1996). *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. España. Paidós.
- \_\_\_\_\_. y Wayne N. (1997). “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”. En Revista *Ágora. Cuaderno de estudios políticos*. Año 3. Núm. 7. Argentina. pp. 5-42.
- \_\_\_\_\_. (2002) “El nuevo debate sobre los derechos de las minorías”. En Ferran Requejo, *Democracia y pluralismo nacional*. España. Ariel. pp. 25-48.
- Lachenal, C. y Kristina P. (2014). *Movimientos sociales, derechos y nuevas ciudadanías en América Latina*. México. FUNDAR / Gedisa. 546 p.
- Lander, E. (2014). *El neoextractivismo como modelo de desarrollo en América Latina y sus contradicciones*. Berlín: Fundación Boll. 11 p.
- Leffort, C. (2004). *La incertidumbre democrática: ensayos sobre lo político*. España. Anthropos.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2016).
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2015).
- Lindblom, C. (1977). *Politics and Markets. The world's political – economic systems*. EUA. Basic Books. 403 p.



López, S. (2017). *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana*, Cuadernos de transparencia. Núm. 17. México. INAI. 89 p.

Luxemburgo, R. (1967). *La acumulación del capital*. México. Grijalbo. 454 p.

Manin, B. (1995). “La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo”. En revista *Sociedad*. Abril. Núm. 6. FCS-UBA. pp. 13-38.

Manzano, D. (2002). “Introducción: ¿son las elecciones un mecanismo efectivo de representación?”. En *Zona abierta*. 100/101. Madrid. pp. 1-18.

Marion, I. (1990). *Justicia y la política de la diferencia*. España. Ediciones Cátedra. 464 p.

Marx, C. (1867). *El Capital*. México. Siglo XXI.

Merino, M. (2018). *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción*. México. INAI. Cuadernos de Transparencia. Núm. 26. 68 p.

Meynaud, J. (primera edición en francés 1960). (1972). *Los grupos de presión*. Buenos Aires. Editorial Universitaria. 153 p.

O'Donnell, G. (1997). “¿Democracia delegativa?”. En *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Argentina. Paidós. pp. 287-304.

\_\_\_\_\_. (1997a). “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas”. En *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Argentina: Paidós. pp. 259-386.

\_\_\_\_\_. (1997b). “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”. En *Nueva Sociedad*. No. 152. Noviembre-diciembre. Argentina. pp. 143-167.

\_\_\_\_\_. (1998). “Accountability horizontal”. En *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*. Barcelona. Núm. 4. Octubre. Paidós. pp. 161-188.

\_\_\_\_\_. (2001 Abril). “Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política”. En *Isonomía*. Núm. 14. pp. 7-31.

\_\_\_\_\_. (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*. Argentina. PNUD.

Pasquino, G. (1996). "Participación política, grupos y movimientos". En Gianfranco Pasquino (comp.). *Manual de Ciencia Política*. España. Alianza Editorial. pp. 179-215.

Peláez, J. (2015). "Los derechos humanos como repertorio frente al extractivismo minero en México: todo lo que suma ¿importa?". En Ariadna Estévez y Daniel Vázquez (coord.). *9 razones para (des)confiar de las luchas por los derechos humanos*. México. Flacso-México / CISAN-UNAM. pp. 55-86.

Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002). "Accountability social: la otra cara del control". En Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires. Temas grupo editorial.

Przeworski, A., Manin B. y Stokes S. (1999). "Elections and representation". En Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan Stokes. *Democracy, accountability, and representation*. EUA. Cambridge university press. pp. 29-54.

Raz, J. (2002). "El Estado de derecho y su virtud". En Miguel Carbonell, Wistano Orozco, y Rodolfo Vásquez, (coords.). *Estado de derecho: Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México. Siglo XXI. pp. 15-36.

Recondo, D. (1999). "Usos y costumbres y elecciones en Oaxaca. Los dilemas de la democracia representativa en una sociedad multicultural". En *Trace*. Núm. 36. pp. 85-101.

\_\_\_\_\_. (2001). "Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca". En de León Pasquel, M. (coord.), *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*. México. CIESAS/ Miguel Ángel Porrúa. pp. 91-113.

\_\_\_\_\_. (2007). *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México. Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS. 468 p.

\_\_\_\_\_. (2010). "Participación y representación en los municipios de Oaxaca: falsos dilemas, conflictos reales". En Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle (eds.), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México. CIESAS/Universidad Veracruzana. pp. 377-408.

Rockefeller, S. (1993). "Comentario". En Charles Taylor. *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México. Fondo de Cultura Económica.

Rodríguez, C. (2012). *Etnicidad.gov Los recursos naturales de los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*. Colombia. Reino de los países bajos / DeJusticia. 91 p.

Rodríguez, C. (coord.). (2016). *Extractivismo vs derechos humanos. Crónica de los nuevos campos minados en el sur global*. Buenos Aires. Siglo XXI / DeJusticia. 388 p.

Ruiz, F. (2013). *Incidencia del movimiento mesoamericano contra las represas en la política hidroeléctrica México-Guatemala en el periodo 2000-2010*. (Tesis de la maestría en Políticas Públicas Comparadas). México. Flacso-México. 181 p.

Sánchez, E. (2003). "De la organización comunal a la creación de la seguridad pública en la Costa Montaña de Guerrero. La experiencia de la policía comunitaria". En Álvaro Arreola y Verónica Camero. *La sociología hoy en la UNAM*. Tomo II. México. UNAM. pp. 283-300.

Santillán, V. (2011). *Relaciones de poder y resistencia en Lalana: Ayuntamiento Popular Indígena 2005-2007*. (Tesis de Licenciatura en Sociología). México. UNAM. 204 p.

Sartori, G. (1988). *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*. Madrid. Alianza Editorial. 312 p.

\_\_\_\_\_. (2001). *¿Qué es la democracia?* España. Taurus.

\_\_\_\_\_. (2003). *Ingeniería constitucional comparada*. México. Fondo de Cultura Económica.

Schedler, A. (1999). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuaderno de transparencia 03. México. IFAI.

Schumpeter, J. (1983). *Capitalismo socialismo y democracia*. Tomo 1. Barcelona. Ediciones Orbis. p. 512.

Solicitud de información 0673800142818.

Sousa, B. y Rodríguez, C. (2007). El derecho y la globalización desde abajo. *Hacia una legalidad cosmopolita*. España. Anthropolos. 351 p.

Stimson, J. (1999). "Party government and responsiveness". En Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan Stokes. *Democracy, accountability, and representation*. EUA. Cambridge university press. pp. 197-221.

Summers, R. (2002). "Los principios del Estado de derecho". En Miguel Carbonell, Wistano Orozco, y Rodolfo Vásquez, (coords.). *Estado de derecho: Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México. Siglo XXI. pp. 37-59.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014). *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*. México. SCJN. 251 p. Recuperado de: [www.oas.org/en/sedi/dsd/elpg/aboutelpg/protocolo](http://www.oas.org/en/sedi/dsd/elpg/aboutelpg/protocolo) por ciento20megaproyectos por ciento20scjn.pdf [Fecha de consulta: 14 de agosto 2018].

Tribunal Permanente de los Pueblos Capítulo Mexicano (TPP) (2012). *Dictamen Final de la preaudiencia sobre presas, derechos de los pueblos e impunidad*. México. MAPDER. 59 p. Recuperado de: <http://www.lavida.org.mx/sites/default/files/archivos-contenidos/Dictamen> por ciento20final\_Preaudiencia por ciento20TPP por ciento20presas.pdf [Fecha de consulta: 14 de agosto 2018].

Truman, D. (1951). *The Governmental Process. Political interest and public opinion*. New York. Alfred A. Knopf, Inc.

Vázquez, D. (2007). “La democracia, el populismo y los recursos políticos del mercado: déficits democráticos y neopopulismo”. En *Vox Populi. Populismo y democracia en América Latina*.

\_\_\_\_\_. (2008). “Democracia liberal procedimental y movimientos sociales. Temas pendientes en la democracia mexicana luego del conflicto en Oaxaca”. En Julio Aibar y Daniel Vázquez (coord.). *Política y Sociedad en México. Entre el desencuentro y la ruptura*. México. Flacso-México

\_\_\_\_\_. (2009). *Democracia y mercado: viejas disputas, ¿nuevas soluciones? Análisis y lecciones del caso argentino (1989-2008)*. México. Flacso-México.

\_\_\_\_\_. (2011). “Los derechos humanos, la democracia representativa y los mecanismos sociales de garantía. Notas para una reflexión”. En *Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*. Núm. 31. Ene/jun. pp. 173-194.

\_\_\_\_\_. (2011a). “El derecho internacional de los derechos humanos y los tribunales locales”. En Ángela Quiroga y Ma. Elena Castillo. *Aplicación de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos en el ámbito interno* (pp. 51-67). México. TSJDF.

\_\_\_\_\_. (2016). *Democracia, populismo y elitismo*. México: INE. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Núm. 36. 120 p.

\_\_\_\_\_. (2016). *Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar. restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*. México. IIJ-UNAM. Pp. 193. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=4254>

\_\_\_\_\_. (2017). “Derechos humanos, poder político y transformación social. Todo depende del cristal con que se mira”. En Estévez, Ariadna y Daniel Vázquez. *9 razones para (des)confiar de las luchas por los derechos humanos*. México: Flacso-México / CISAN-UNAM. pp. 147-180.

Vázquez, R. (2002). “El Estado de derecho: Una justificación”. En Miguel Carbonell, Wistano Orozco, y Rodolfo Vázquez. (coords.). *Estado de derecho: Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México. Siglo XXI.

### **Entrevistas**

Voces Mesoamericanas Acción con Pueblos Migrantes, A.C. Chiapas. 24 de mayo del 2018.

Robles, Cristóbal, secretario técnico del comité editorial. INAI. 29 de junio del 2018.

Cruz, Ixchel, subdirectora de Enlace con la Sociedad Organizada. INAI. 29 de junio del 2018.

Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción, A.C. (Cepiadet). Oaxaca. 4 de agosto de 2018.

Reyes Ramos, Tanivet María, consultora del proyecto “Fortalecimiento de la participación ciudadana e institucional en los temas de transparencia en veinte municipios del estado de Oaxaca” del Laboratorio de Cohesión Social II México- Unión Europea. Oaxaca. 4 de agosto de 2018.

Asociación Mexicana de Derecho a la Información, A.C. (Amedi). CDMX. 7 de agosto de 2018.

Comunicación para el Desarrollo Comunitario, Comunica, A.C. CDMX. 10 de agosto de 2018.

Asociación Mexicana de Radios Comunitarias, A.C. (Amarc). CDMX. 16 de agosto de 2018.

Salud Integral para la Mujer. CDMX. 16 de agosto de 2018.

Mujeres por la Igualdad, Tlacolula, A.C. Oaxaca. 19 de octubre de 2018.



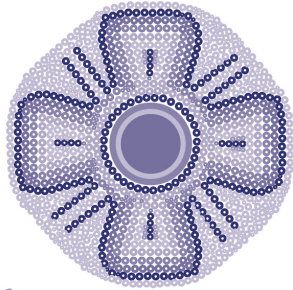


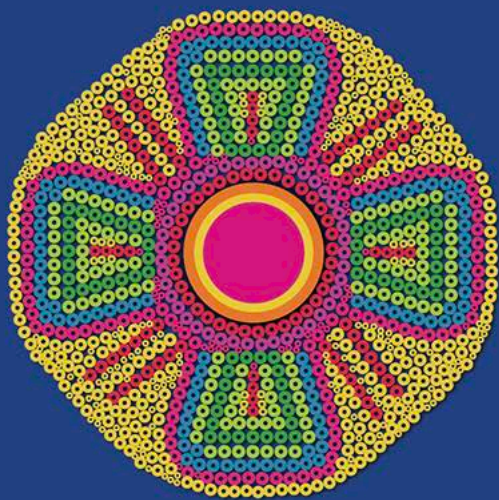
***La Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información  
como mecanismos para la protección de los  
derechos de los pueblos originarios***

se terminó de imprimir el 6 de mayo de 2019  
en los talleres de **RG Diseño e Impresos**  
Playa Guitarrón Núm. 310, colonia Reforma Iztaccihuatl Sur,  
C.P. 08840, alcaldía Iztacalco, Ciudad de México.

Tiraje de 1,000 ejemplares  
Edición a cargo de:  
Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad.







inai 

Instituto Nacional de Transparencia. Acceso a la  
Información y Protección de Datos Personales



*"...La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas..."*

