



Contar con todos

Caja de herramientas para la inclusión de
pueblos indígenas y afrodescendientes
en los censos de población y vivienda

El derecho a la información
de los pueblos indígenas
y afrodescendientes:
Obligaciones urgentes
en América Latina



NACIONES UNIDAS

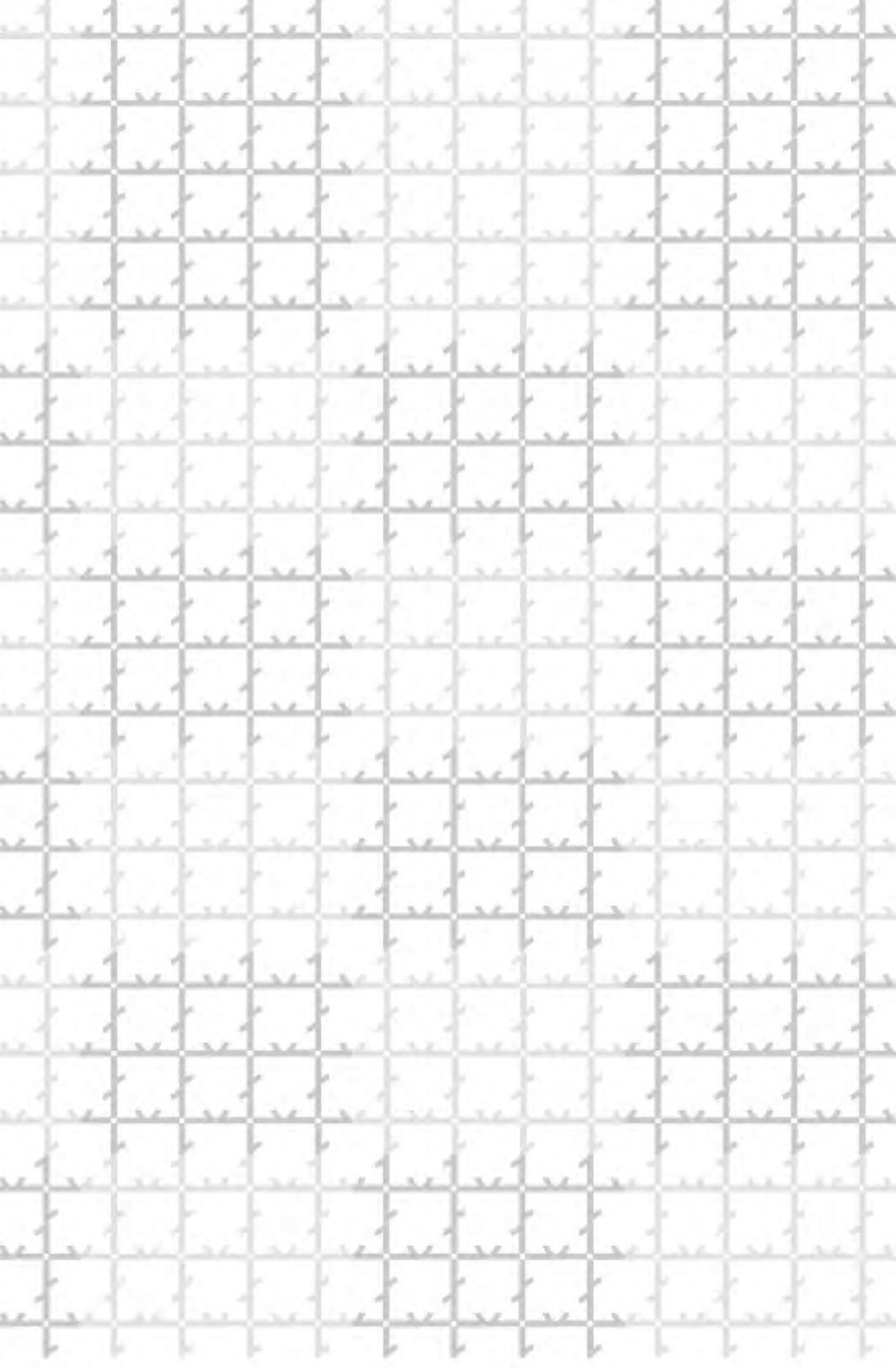
CEPAL



UNFPA

unicef







Contar con todos

Caja de herramientas para la inclusión
de pueblos indígenas y afrodescendientes
en los censos de población y vivienda

Módulo 1

EL DERECHO A LA INFORMACIÓN
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y
AFRODESCENDIENTES: OBLIGACIONES
URGENTES EN AMÉRICA LATINA



NACIONES UNIDAS



unicef 

CEPAL

La *Caja de herramientas para la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda* fue elaborada en el marco del acuerdo de cooperación establecido por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) -División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y del Programa de trabajo de la CEPAL y el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID). La coordinación y supervisión técnica de los cinco módulos de los que consta esta caja de herramientas estuvo a cargo de Fabiana Del Popolo, del CELADE-CEPAL, y de Alma Jenkins, del UNICEF. Su elaboración estuvo a cargo de Fabiana Del Popolo, Flavia Marco, Gladys Massé, Cecilia Rodríguez Gauna, Susana Schkolnik y Fernanda Stang. Asimismo, colaboraron con insumos María Isabel Cobos, Denise de Lima, Eunice Meneses, Maura Mosquera, Ana María Oyarce y Claudia Paz.



LC/R.2181

Diciembre de 2011

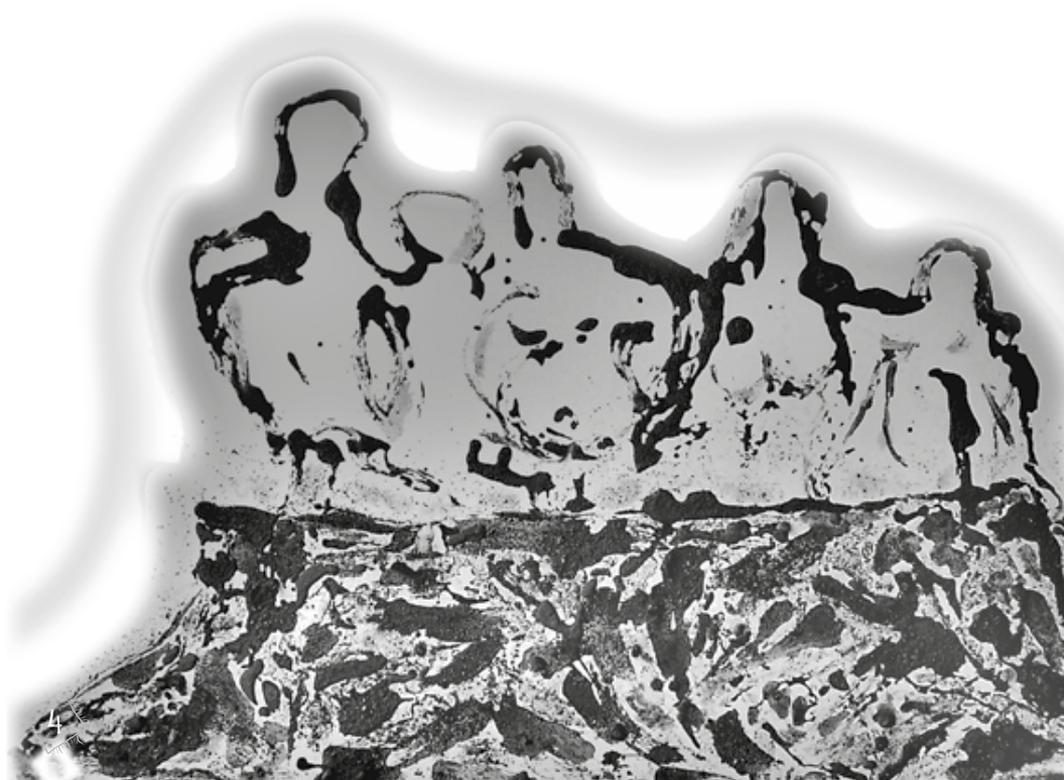
Copyright © Naciones Unidas, 2011. Todos los derechos reservados.

Diseño y diagramación:
Joaquín Badtke y Arkpeli



ÍNDICE

PRÓLOGO	5
INTRODUCCIÓN	9
A. LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES EN EL MARCO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	12
1. Las Naciones Unidas	12
2. El sistema interamericano	18
B. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES	20
1. Conceptualización y alcances	20
2. ¿Qué establecen los instrumentos internacionales sobre el derecho a la información de pueblos indígenas y afrodescendientes?	24
3. Las legislaciones nacionales	28
C. DE LA INTENCIÓN A LA ACCIÓN: APROXIMACIONES AL EJERCICIO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN	73
D. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	80
FUENTES CONSULTADAS	85



PRÓLOGO

América Latina es una región con una enorme diversidad cultural, en la que existen más de 670 pueblos indígenas y una significativa población afrodescendiente, diversidad que se manifiesta también al interior de estos grupos, tanto en términos demográficos como territoriales y sociopolíticos. Pero pese a su heterogeneidad, estos pueblos comparten una inaceptable situación de discriminación estructural, derivada de los procesos históricos de colonización, conquista y expansión de los Estados republicanos, que en la actualidad se expresa en mayores niveles de pobreza y marginalidad y se interpreta como una evidente violación de los derechos humanos.

Durante las últimas décadas se han producido cambios notables en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y los afrodescendientes, derivados de la activa participación política de estos grupos. En el caso de los primeros, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, de 2007, se sumó al Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para establecer un estándar mínimo de derechos, obligatorio para los Estados; entre ellos se destaca el derecho a la información. Precisamente la demanda de datos sobre los pueblos indígenas y afrodescendientes ha quedado plasmada en diversos foros nacionales, regionales e internacionales, frente a la urgente necesidad de contar con una herramienta técnica y política, tanto para el diseño y evaluación de programas como para que las propias organizaciones indígenas y afrodescendientes ejerzan un control sobre las acciones que les incumben.

En este marco, la CEPAL, a través del CELADE-División de Población, ha desarrollado una serie de actividades centradas en el análisis sociodemográfico de los pueblos indígenas y afrodescendientes, proponiendo recomendaciones en materia de políticas. También ha trabajado en el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones nacionales a cargo de estos temas, para utilizar esta información, ampliar y mejorar la calidad de las fuentes de datos. En particular, el censo de población y vivienda constituye una fuente indispensable de información estadística. Su carácter universal lo transforma en el único

instrumento que proporciona datos confiables a escalas territoriales menores, y además posee el potencial de identificar y caracterizar grupos específicos de población, como los pueblos indígenas y afrodescendientes, aún cuando estos representen una minoría desde el punto de vista de su tamaño.

Al respecto, el seminario-taller “Censos 2010 y la inclusión del enfoque étnico: hacia una construcción participativa con pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina”, realizado en Santiago de Chile del 19 al 21 de noviembre de 2008, permitió que los representantes de los institutos nacionales de estadística y especialistas indígenas y afrodescendientes, junto con actores de organismos internacionales, debatieran en torno a estos asuntos, arribando a un conjunto de recomendaciones para la acción. Dando seguimiento a los resultados de este encuentro, el CELADE, en conjunto con el UNICEF y el UNFPA, ha elaborado el documento *Contar con todos. Caja de herramientas para la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos*, con el objetivo de producir conocimiento sistemático y actualizado en los distintos aspectos conceptuales y operativos de un censo y su relación con el enfoque étnico, realizando sugerencias mínimas tendientes a mejorar la calidad de la información.

Esta caja de herramientas se compone de cinco módulos, que recorren desde los marcos jurídicos hasta la difusión y el análisis de los datos censales. Concretamente, estos módulos son: **1. El derecho a la información de los pueblos indígenas y afrodescendientes: obligaciones urgentes en América Latina**, mediante el cual se sistematiza lo estipulado sobre este asunto en acuerdos internacionales y sistemas legislativos nacionales; **2. La participación indígena y afrodescendiente en los censos de población: un desafío pendiente**, que recorre todas las etapas del proceso censal, y en cada una de ellas se detiene específicamente en la participación de estos grupos y en el aporte relevante que supone; **3. ¿Quiénes son los pueblos indígenas y afrodescendientes?: el difícil arte de contar**, que aborda los aspectos conceptuales y metodológicos de la identificación étnica en los censos; **4. Las pruebas piloto para incluir a pueblos indígenas y afrodescendientes: experiencias y lecciones aprendidas**, que revisa los procesos desarrollados en esta materia, tomando en cuenta no solo las que llevan a cabo los institutos nacionales de estadística, sino

también aquellas realizadas por la sociedad civil, haciendo propuestas para una adecuada articulación; **5. La difusión como una expresión del derecho a la información: panorama latinoamericano**, mediante el cual se revisan las diferentes estrategias que utilizan los institutos de estadística para difundir resultados censales relativos a los grupos étnicos, que incluyen la capacitación como elemento fundamental para hacer efectivo el uso de la información.

Esperamos que esta caja de herramientas resulte útil y permita apoyar y orientar a los institutos nacionales de estadística y las organizaciones indígenas y afrodescendientes en el arduo trabajo que implica la realización y explotación de un censo de población y vivienda, dado el inicio de la ronda correspondiente a la década de 2010. Es nuestro deseo que los censos que se avecinan se caractericen por una mayor inclusión y participación de todos los grupos y brinden información oportuna y de calidad, que sea de interés para los pueblos indígenas y afrodescendientes y para la sociedad en su conjunto.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)



INTRODUCCIÓN

Este primer módulo, que se ocupa del derecho a la información de los pueblos indígenas y afrodescendientes, fue abordado como un estudio de legislación comparada, y parte del entendido de que gran parte de los derechos reconocidos a estos pueblos en las legislaciones nacionales e internacionales, en especial el derecho a la participación en la adopción de decisiones sobre todas aquellas cuestiones que les afecten, solo puede ejercerse a cabalidad disponiendo de información veraz y oportuna sobre sus condiciones de vida y su situación sociodemográfica.

La primera parte de este documento presenta un panorama de la consagración de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes en los instrumentos del derecho internacional; en un segundo apartado se aborda el derecho a la información, tanto su conceptualización y alcances jurídicos como su consideración en los convenios y declaraciones internacionales sobre pueblos indígenas y afrodescendientes. Posteriormente se analizan las legislaciones nacionales relativas al derecho a la información en términos genéricos, y específicamente lo que establecen respecto de estos pueblos. Luego se dedica un espacio al cumplimiento de este derecho en la práctica, así como a las conclusiones y propuestas que surgen del análisis desarrollado.

A. LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES EN EL MARCO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La consagración de derechos específicos para los pueblos indígenas y afrodescendientes deriva de las violaciones generalizadas a sus derechos humanos y de toda una historia de discriminación, exclusión o intentos de asimilación por parte de otras culturas dominantes en los países.

El reconocimiento de los derechos humanos como inherentes a la calidad humana implica su universalidad, y por lo tanto la igualdad de todas y todos. Estos elementos constitutivos fueron los puntos de partida para reconocer que los derechos formalmente establecidos en las leyes nacionales e internacionales no tenían vigencia en la realidad, y que la universalidad no pasaba de ser un enunciado teórico o un deber ser. Justamente para avanzar en ese sentido hubo que especificar e individualizar los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

Según se establece en la propia Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el reconocimiento de sus derechos específicos, tanto individuales como colectivos, tiene su antecedente en el derecho de los pueblos a la libre determinación, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en la Declaración y el Programa de Acción de Viena. A pesar de los años transcurridos desde esta consagración, la estipulación de los otros derechos de los pueblos indígenas debió transitar un largo camino, con resultados muy recientes.

En 1957 se adoptó el Convenio de la OIT sobre poblaciones indígenas y tribales, que sería luego revisado por el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes¹, en 1989. En el ámbito de las Naciones Unidas, en tanto, se adoptó en 1965 la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación

¹ El remplazo del término "poblaciones" por "pueblos" no solo tiene connotaciones semánticas, sino también implicaciones para el derecho internacional, pues población es simplemente un conglomerado de personas, mientras que pueblo alude a una sociedad organizada, con una cultura e identidad propias, destinadas a perdurar (Bazán, 2003).

Racial, que en ese momento fue especialmente importante para las reivindicaciones de las personas afrodescendientes.

En su artículo 1º, esta convención sostiene que la discriminación racial “denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o **por resultado** anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”. La relevancia de esta definición radica en que da lugar a la configuración de la **discriminación indirecta**, pues los tratamientos formalmente neutros en las leyes o políticas pueden ser discriminatorios en la práctica, abriendo paso a los abordajes específicos o a las medidas de acción positiva.

En 1970, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías —organismo subsidiario de la Comisión de Derechos Humanos— encargó al Relator Especial Martínez Cobo un estudio sobre la discriminación contra las entonces llamadas “poblaciones indígenas”. Ese trabajo, que se completó en 1984, aportó evidencia exhaustiva sobre la discriminación contra estos pueblos, y llegó a la conclusión que incluso algunos gobiernos negaban directamente su existencia dentro de sus fronteras, mientras que otros rechazaban la idea que se produjera algún tipo de discriminación (Naciones Unidas, 2010).

En 1978, 1983 y 2001 se celebraron las conferencias mundiales para combatir el racismo y la discriminación racial. Uno de los saldos más significativos de la conferencia de 2001 fue la visibilización y el reconocimiento de las personas afrodescendientes. En este proceso, y como consecuencia directa del estudio de Martínez Cobo, se estableció en 1982 el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones Indígenas, que constituyó durante mucho tiempo el único espacio para que estos pueblos pudieran expresarse en el seno de la Organización, hasta que se declaró el Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (1995-2004). Según lo determinó la Asamblea General en 1994, uno de los objetivos del programa de actividades de este decenio fue la creación del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, que recién empezó a sesionar en 2002. Antes sin embargo, en 1992, en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, se reconocieron a los pueblos indígenas derechos específicos sobre sus conocimientos y recursos, además de su rol en la conservación de la biodiversidad.

En el ámbito iberoamericano, en 1992 se adoptó el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina, ratificado por la mayoría de los países de la región en la segunda Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, el que logró su consolidación como organismo internacional en el año 2006.

En 2005, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el Segundo Decenio de los Pueblos Indígenas del Mundo, y como corolario de todos los hitos mencionados, se aprobó en 2007 la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

1. Las Naciones Unidas

A continuación se presentan los instrumentos internacionales que reconocen derechos específicos a los pueblos indígenas y afrodescendientes dentro del ámbito de las Naciones Unidas, teniendo presente que además de constituir un compromiso para los Estados y el consecuente deber de cumplirlos, obligan también en materia de interpretación de la normativa interna.

1.1 Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1965

Esta convención, como se dijo, provee una definición de discriminación que es vinculante y que resulta sumamente relevante para la configuración de diversas formas de discriminación, pues abre paso a la clasificación de las discriminaciones indirectas, es decir, aquellas distinciones que tengan por resultado anular o menoscabar derechos, aunque no haya sido la intención o el objeto de la acción de la persona, grupo o Estado que la realiza. Además, establece las medidas de acción positiva para el logro de la igualdad.

En este instrumento, los Estados se comprometen no solo a no incurrir en actos de discriminación racial, sino también a hacer cesar aquellos actos de esta naturaleza efectuados por personas o grupos, y a tomar medidas concretas para asegurar el adecuado desenvolvimiento

y protección de ciertos grupos étnicos en las esferas social, económica, cultural y en otros ámbitos, con el fin de garantizarles el pleno disfrute de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en condiciones de igualdad. También se especifica la obligación de prevenir y sancionar la segregación racial y el *apartheid*.

Los Estados se comprometen asimismo a garantizar, en condiciones de igualdad, el ejercicio de todos los derechos humanos, para lo que la convención enumera varios de ellos, de manera enunciativa por cierto. Este tratado también establece las reglas para la conformación y el funcionamiento del comité encargado de velar por su cumplimiento.

1.2 Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, OIT, 1989

Este instrumento fue durante mucho tiempo el referente jurídico internacional para las demandas de los pueblos indígenas, incluida la de legislación interna acorde a sus necesidades y especificidades. El convenio tiene dos principios básicos: i) el respeto a las culturas, formas de vida e instituciones tradicionales de los pueblos indígenas, y ii) la participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que les afecten.

Entre otros derechos, se destaca el reconocimiento del referido a la consulta en todos los temas que les afecten y competen; a la participación en la adopción de decisiones; a la preservación de su medio ambiente; a la tierra y los recursos naturales, así como a no ser desplazados de ellas; a la salvaguarda de su cultura, bienes e instituciones; al mejoramiento de sus condiciones de vida y a niveles de salud y educación aceptables; a su derecho consuetudinario —siempre que sea compatible con los derechos humanos—; a la protección en materia de contratación y condiciones de empleo; a la sindicalización; a la formación profesional; a ser debidamente informados de sus derechos laborales y a la seguridad social.

En el inciso 2 de su artículo primero, el convenio dispone que: *“La conciencia de su identidad indígena y tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones*

*del presente Convenio*². La relevancia de esta disposición radica en que da sustento jurídico al criterio de “autopertenencia” como criterio primordial para la categorización de las personas en los censos y encuestas².

El convenio ha sido ratificado por 14 países de América Latina. Las quejas relacionadas con su incumplimiento se refieren principalmente a asuntos relacionados con la consulta y participación y el derecho a la tierra y a los territorios, y son canalizadas a través de los órganos de control de la OIT, que son los encargados de supervisar el cumplimiento de las normas internacionales de la Organización por parte de los países que las han ratificado (OIT, 2010).

1.3 Declaración y Programa de Acción de Viena, 1993

La conferencia de la que surgieron la Declaración y el Programa de Acción de Viena (Conferencia Mundial de Derechos Humanos) marcó un hito en el ámbito general de los derechos humanos, al señalar su interdependencia e indivisibilidad, disponiendo que: *“Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos de forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”* (Naciones Unidas, 1993, parte I, párr. 5).

Las repercusiones del carácter indivisible e interdependiente de los derechos humanos para los pueblos indígenas y afrodescendientes radican en que refuerzan el argumento de la necesidad del reconocimiento y respeto de sus derechos colectivos para el ejercicio de sus derechos individuales. Además, esta instancia se constituyó en un primer espacio de posicionamiento de las reivindicaciones de las personas afrodescendientes.

² No obstante, este criterio por sí solo no está exento de problemas a la hora de su operacionalización, al respecto, véase el módulo 3 de esta Caja de herramientas.

La conferencia encargó al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas que completara el proyecto de declaración sobre sus derechos, instó a los organismos de las Naciones Unidas a que respondieran positivamente a las demandas de estos pueblos y a los Estados a que velaran por el derecho a la participación de los pueblos indígenas; además, recomendó a la Asamblea General la proclamación del Decenio de las entonces llamadas “poblaciones indígenas”.

1.4 Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Durban, 2001

Estos instrumentos abarcan tanto a los pueblos indígenas como a los afrodescendientes, pues la Declaración reconoce que *“el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia se producen por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico”*. La Declaración y el Plan de Acción recuerdan las causas históricas de la discriminación racial, como la esclavitud y el colonialismo, y mencionan nuevas prácticas derivadas de fenómenos como la migración intra e interregional, así como los peligros que pueden entrañar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para la difusión de ideologías y grupos racistas. Por cierto, también atribuyen a estas tecnologías un potencial rol positivo para el cambio.

Estos instrumentos internacionales abordan por tanto las explicaciones históricas y prácticas centenarias de discriminación, abuso y maltrato, lamentablemente aún vigentes, en algunos casos en la forma de nuevos fenómenos y prácticas. También dan cuenta de las distintitas manifestaciones que asumen el racismo y la discriminación a escala mundial. Entre las problemáticas comunes, se resalta el círculo vicioso entre pobreza, subdesarrollo y discriminación racial, xenofobia y otras formas de intolerancia.

En las extensas consideraciones de la declaración, se reconoce que las estructuras políticas y jurídicas de los Estados no representan su diversidad étnica y pluricultural. Además, se manifiesta la preocupación por los casos en que los indicadores sobre condiciones de vida dan

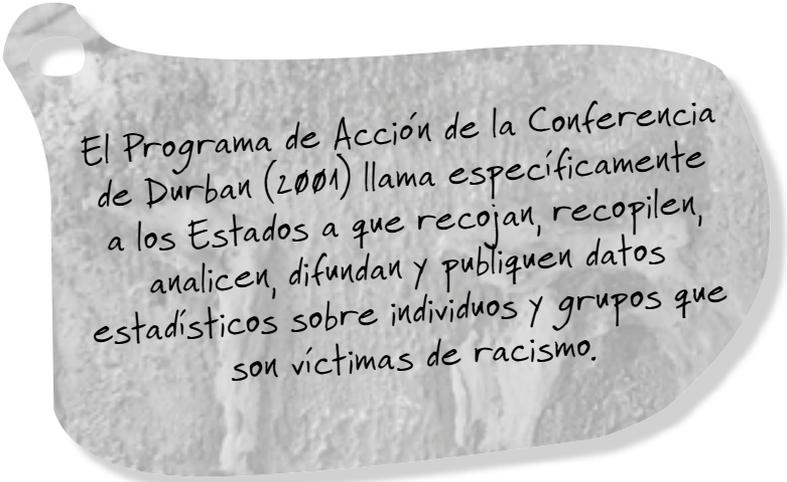
cuenta de pueblos que están en situación de desventaja en relación al resto de la población de un país. Este es el caso de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina.

También se reconoce a las y los afrodescendientes como un grupo específico, que ha resultado de la trata transatlántica de personas, y se insta a los Estados a que faciliten su participación y promuevan el conocimiento y respeto de su patrimonio y su cultura.

El Programa de Acción llama específicamente a los Estados a que recojan, recopilen, analicen, difundan y publiquen datos estadísticos sobre individuos y grupos que son víctimas de racismo.

En el texto se destaca además la necesidad de desarrollar políticas y programas gubernamentales en distintos ámbitos sectoriales para combatir el racismo y la xenofobia, incluyendo medidas de acción positiva, y de crear instituciones específicas que se ocupen de esta materia al interior de los Estados, a los que se insta a elaborar planes de acción nacionales. Ambos instrumentos establecen el derecho a la reparación de las víctimas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas de intolerancia, y el plan de acción dispone la obligatoriedad de enjuiciar a los autores.

En distintas partes, los dos instrumentos enfatizan la necesidad de realizar acciones educativas y campañas de sensibilización para combatir las prácticas y prejuicios que alienten la discriminación, la intolerancia y el racismo. En el mismo sentido, establecen la relevancia de estas campañas y del intercambio de información para poner en evidencia el aporte de la diversidad al desarrollo de los países.



El Programa de Acción de la Conferencia de Durban (2001) llama específicamente a los Estados a que recojan, recopilen, analicen, difundan y publiquen datos estadísticos sobre individuos y grupos que son víctimas de racismo.

1.5 Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, 2007

Este instrumento internacional corona un proceso de demandas de los pueblos indígenas y la labor de sus organizaciones, otras instituciones no gubernamentales y diversos organismos de las Naciones Unidas, marcando un hito en materia de derechos humanos, al reconocer primero el derecho a la diversidad —a la diferencia—, y luego, que esta no debe ser causa de desigualdad. De esta manera, se salda una deuda histórica con los pueblos indígenas, en un intento de integrarlos a la vida de los Estados y de reducir la exclusión y discriminación que los afectan, respetando al mismo tiempo sus identidades, pretendiendo también por tanto detener los procesos de asimilación que han atentado contra sus culturas.

La declaración ratifica el derecho a la libre determinación de los pueblos, que origina otros derechos colectivos como el del autogobierno y a mantener sus instituciones jurídicas, políticas, sociales, económicas y culturales. El instrumento reconoce los derechos a la tierra y el territorio; a manifestar y practicar sus tradiciones y costumbres; a establecer y controlar sus propios sistemas docentes y a recibir educación en su idioma; a participar en la adopción de decisiones; a los derechos laborales; a participar en el diseño y ejecución de programas de salud, vivienda y otros que les conciernen; a sus medicinas tradicionales y prácticas de salud; a la conservación de su patrimonio, incluyendo los recursos genéticos y el conocimiento, y a una vida libre de violencia (en el caso especial de las mujeres adultas, niñas y niños), entre otros derechos.

Como se aprecia, la declaración reafirma derechos individuales y contempla otros colectivos, y es que el ejercicio de muchos derechos individuales de las y los indígenas solo es posible en la medida en que los derechos de su pueblo estén garantizados. Si bien se trata de una declaración y no de un tratado y, por lo tanto, no cuenta con mecanismos para denunciar a los Estados firmantes que no la cumplen, muchos de los derechos reconocidos no son nuevos, sino que se encuentran establecidos en diversos pactos cuyo estatus jurídico sí permite la denuncia de los incumplimientos (UNICEF, 2008).

2. El sistema interamericano

Desde la década de 1970, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han emitido resoluciones y recomendaciones para los Estados reconociendo los derechos de los pueblos indígenas, amparados en la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), en los tratados interamericanos de derechos humanos, y especialmente en la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (1948). No obstante, recién en los últimos 15 años los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes han recibido primero una tímida y luego una creciente atención de los gobiernos en el marco de la OEA.

Es así que en las cumbres de las Américas, los Estados se han comprometido a:

- mejorar el ejercicio de los derechos democráticos de las poblaciones indígenas y su acceso a los servicios sociales (Declaración de Principios de Miami, 1994);
- promover espacios de intercambio de información y conocimientos tradicionales sobre desarrollo sostenible entre diversos actores, incluidos los pueblos indígenas, así como su participación en la adopción de decisiones (Declaración de Santa Cruz de la Sierra, 1996);
- auspiciar la integración de las poblaciones indígenas a la vida económica y política, respetando su identidad (Declaración de Santiago, 1998);
- esforzarse para asegurar que los resultados del Cónclave Indígena de las Américas, celebrado en Guatemala, y de la Cumbre de los Pueblos Indígenas de las Américas, realizada en Ottawa, se recogieran en la implementación de la declaración de la tercera cumbre y su plan de acción (Declaración de Québec, 2001);
- alentar la formación política y de líderes indígenas (Declaración de Nuevo León, 2004);

- crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso de los pueblos indígenas al trabajo decente en igualdad de oportunidades y a condiciones de vida que les permitan superar la pobreza, la exclusión y la desigualdad, y respetar los derechos de los afrodescendientes, asegurando su pleno acceso a las oportunidades de educación y al trabajo (Declaración de Mar de Plata, 2005);
- continuar apoyando las buenas prácticas empresariales del sector energético de mantener el diálogo con los pueblos indígenas, y promover el ejercicio de sus derechos y su integración a las actividades nacionales (Declaración de Puerto España, 2009).

Similares compromisos se asumieron en los planes de acción de estas cumbres, con excepción del de Quebec, que abordó además responsabilidades en materia de salud e hizo un reconocimiento más extenso a la diversidad indígena como fuente de riqueza de los países y aporte a las civilizaciones.

Desde la Cumbre de Quebec (2001), los compromisos establecidos han aludido a la necesidad de propiciar las negociaciones para aprobar una declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, en base a un proyecto elaborado en 1997 que lleva ya 12 reuniones de negociación del grupo de trabajo sobre el tema, la última realizada en diciembre de 2009.



B. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES

Se trata de un derecho de primera generación, reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948, artículo 19); la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA, 1948, artículo IV); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Naciones Unidas, 1966, artículo 19) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, 1969, artículo 13). Por lo tanto, es deber de los Estados garantizarlo, con independencia de su consagración en las normas internas. Partiendo de esta premisa, en este apartado se analizan primero los alcances del derecho y luego su tratamiento en los instrumentos internacionales sobre pueblos indígenas y afrodescendientes y en las legislaciones nacionales.

1. Conceptualización y alcances

Este derecho abarca todos los temas necesarios para el desarrollo de una sociedad, que de alguna forma, contribuyen a que se haga efectivo el pluralismo político e ideológico, mientras que se descartan todos aquellos que no se ajustan a ese criterio objetivo (Pan, 2003). Además, incluye tanto el derecho de comunicar información como los de buscarla y recibirla.

En una de las tantas manifestaciones de la integralidad de los derechos humanos, el derecho a la información se ha tratado de manera conjunta con el derecho a la libertad de expresión, tanto en los convenios de derechos humanos y las legislaciones nacionales como en la doctrina jurídica. Sin embargo, este desarrollo ha obviado otras facetas del derecho a la información que han empezado a presentarse más recientemente, como la relativa al control ciudadano de la gestión pública, la rendición de cuentas por parte

del Estado o la interrelación entre el derecho a la información y a la participación en la adopción de decisiones.

En efecto, la participación democrática depende de la habilidad de la ciudadanía para acceder a la información que necesita con el propósito de ejercer su control, ya sea de manera individual o colectiva. La información pertenece a toda la sociedad, el Estado es solamente su custodio. La evolución del derecho a la información hacia este entendimiento se vincula con el retorno de la democracia en América Latina y con la proliferación de las tecnologías de la información y la comunicación [Mendel, 2009].

El derecho a la información es tan fundamental para el ejercicio de otros derechos que, junto con el acceso a la participación, a la justicia y la igualdad, se ha transformado en un indicador de progreso transversal del cumplimiento de los Estados en materia de derechos sociales, económicos y culturales, en buena parte siguiendo los lineamientos del trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Este planteamiento tiene como uno de sus antecedentes el dictamen del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que obliga a los Estados a producir bases de datos que permitan la validación de indicadores y el acceso a muchas de las garantías cubiertas por cada derecho social, ya que esa información es fundamental para la exigibilidad de tales derechos [Abramovich, 2008].

Por lo tanto, en virtud de este derecho, los Estados tienen la obligación no solo de entregar la información solicitada por personas o grupos —a no ser que se trate de asuntos de seguridad nacional u otras excepciones de índole similar—, sino de difundir y publicar todos los datos relevantes para el desarrollo de la sociedad y hacer todos los esfuerzos razonables para facilitar su acceso. En este sentido, se destaca el principio de la transparencia máxima que rige este derecho, pues implica que su alcance debe ser tan amplio como la gama de información disponible, de entidades a su cargo y de personas que puedan reclamarlo [Mendel, 2009].

El derecho a la información implica no solo la obligación estatal de respetarlo, permitiendo el acceso a los datos que se dispongan —sean registros administrativos, bases de datos y otros—, sino también la obligación positiva de generar información y difundirla.

Por lo expuesto, las políticas públicas de información no pueden considerarse en forma aislada, sino que deben formar parte de un régimen que relacione unas con otras, atendiendo al “ciclo de la información”. Este comprende cuatro elementos: la recolección, el procesamiento, la divulgación y la gestión. El primer y segundo elementos remiten a los contenidos de fondo de la información, mientras que la divulgación se refiere a los mecanismos, a la forma. Por su parte, la gestión alude al ordenamiento de los flujos —cuáles son las entradas y salidas, de dónde y hacia dónde circulan y entre quiénes— y los criterios de calidad. De la coherencia entre los componentes del ciclo dependerá la existencia, el tipo y la calidad de los datos a los que tiene acceso la sociedad civil (Martínez, 2003).

En ese sentido, contar con una ley sobre la información será útil siempre que existan criterios para su producción y procesamiento. Igualmente, de poco le sirve a la sociedad que las instituciones generen la información si no saben que existe o no se dispone de mecanismos para su divulgación (Martínez, 2003).

En el caso de los pueblos indígenas y afrodescendientes, el acceso a la información implica el conocimiento de sus condiciones de vida, la libre disposición de datos relevantes, confiables y oportunos como una herramienta técnica y política que les permita ser agentes de su propio desarrollo y participar de la adopción de decisiones estatales (CEPAL, 2007). Por lo mismo, el acceso a la información relativa a los presupuestos públicos y su ejecución en los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal, comunal) se hace indispensable para estos fines. Asimismo, para evaluar los derechos se requieren datos que revelen los incumplimientos de los deberes. En este sentido, la información se constituye en una herramienta fundamental para la evaluación y promoción de los derechos humanos.

Pero el derecho a la información no solo implica que las estadísticas reflejen las realidades de los pueblos indígenas y afrodescendientes; tampoco se limita a poner estos datos a su disposición; este derecho también supone su participación en la elaboración de esta información. Por ello, es importante desarrollar criterios múltiples con la participación activa y significativa de los pueblos indígenas locales y las comunidades y organizaciones de

afrodescendientes, a fin de captar en forma precisa su identidad y sus condiciones socioeconómicas [CEPAL, 2008]³.

El derecho a la información no solo implica que las estadísticas reflejen la realidad de los pueblos indígenas y afrodescendientes y que se pongan esos datos a su disposición; supone también su participación en la elaboración de esta información.

El derecho a la información implica no solo la obligación estatal de respetarlo, permitiendo el acceso a los datos que disponga, sino también la obligación positiva de producir información y difundirla.

³ Para más detalles sobre participación de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos, véase el módulo 2 de esta Caja de herramientas.

2. ¿Qué establecen los instrumentos internacionales sobre el derecho a la información de pueblos indígenas y afrodescendientes?

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial no habla específicamente del derecho a la información, y tampoco de los pueblos indígenas, lo que obedece a la época de su adopción. Sí ratifica el derecho de toda persona a participar en el gobierno en igualdad de condiciones, y como se ha sostenido, el derecho a la participación presupone el derecho a la información.

El Convenio 169 de la OIT consagra el derecho de consulta y consentimiento libre e informado de los pueblos indígenas en aquellos intereses que los afectan, así como el de participar en las políticas del Estado que les incumben. Entonces, si bien este instrumento no establece explícitamente *el derecho a la información*, este *se convierte en un requisito para el ejercicio del derecho a la consulta y participación, puesto que para ello deben ser informados*.

De alguna manera, este convenio también prevé la participación de los pueblos indígenas en la elaboración de la información referida a ellos, pues dispone el derecho a que todo estudio se realice con su cooperación y consulta. Además se establece que, en el campo de la formación profesional, se deberán realizar estudios que den cuenta de las necesidades de los pueblos indígenas en esta materia, lo que implica otra faceta del derecho a la información.

En la Declaración de Durban, el derecho a la información está planteado inicialmente desde su relación con los medios de comunicación y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, es decir, respecto de su rol tanto en la perpetuación de estereotipos discriminatorios como en su remoción. El Plan de Acción, por su parte, insta expresamente a los Estados a que recopilen y difundan datos estadísticos para evaluar periódicamente la situación de las personas y grupos víctimas del racismo y la discriminación, con su consentimiento y considerando su autodefinición. Además, establece que esta información debería permitir evaluar las políticas y programas

destinados a combatir la discriminación y el racismo, así como aquellas políticas que estuvieran teniendo un impacto involuntariamente negativo, acotando que las políticas antidiscriminatorias deben basarse en estudios con una perspectiva de género.

El plan también dispone que la información debería tener en cuenta indicadores sociales y económicos, tales como la situación de la salud, la mortalidad materna e infantil, la esperanza de vida, la alfabetización, la educación, el empleo, la vivienda, la propiedad de la tierra, el agua, el saneamiento, la energía, los servicios de comunicaciones, la pobreza y el ingreso mínimo. Asimismo, invita a los Estados, organismos no gubernamentales, académicos y del sector privado a que mejoren los conceptos y metodologías de recopilación y análisis de datos, y elaboren indicadores de progreso y aquellos que den cuenta de la participación de grupos que son objeto de discriminación, comunicando las buenas prácticas al respecto. Por otra parte, reconoce la necesidad de estudios que revelen las causas y manifestaciones de las corrientes migratorias, prestando especial atención a las probables causas que obstaculizan el ejercicio pleno de los derechos humanos.

Además, insta a los Estados a que aprueben y apliquen políticas de desarrollo social “*basadas en datos estadísticos fiables*”, para lograr antes del año 2015 el compromiso de atender las necesidades básicas de todos, establecido en el párrafo 36 del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague (1995), superando de forma significativa las brechas existentes en las condiciones de vida de las víctimas del racismo y la discriminación.

En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el derecho a la información está individualizado expresamente en el artículo 15, que establece que tienen derecho a que su diversidad se refleje en la educación e información pública. Luego, el artículo 16 va más allá, disponiendo que estos pueblos tienen derecho a establecer sus propios medios de información y a acceder a todos los demás medios no indígenas sin discriminación. También se especifica el derecho a que los medios de información públicos y privados reflejen la diversidad indígena. Es decir, el artículo abarca a los medios de comunicación, pero no se limita a ellos.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas establece en materia de información:

Artículo 15:

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación y la información pública.

Artículo 16

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación.

El derecho a la información subyace y es requisito del derecho de estos pueblos a ser consultados por los Estados en las acciones y decisiones que les afecten. La declaración habla concretamente de consentimiento libre “*e informado*”.

La información no abarca solamente lo relativo al tema concreto de que se trate en una coyuntura determinada (por ejemplo, sobre los niveles educativos ante una propuesta de reforma en ese ámbito), sino también el acceso a información general y actualizada sobre la composición demográfica de los pueblos indígenas y sus condiciones de vida.

En el mismo sentido, el derecho a participar en la adopción de decisiones y en el poder político requiere del derecho a la información, en una manifestación más de la integralidad de los derechos humanos. Asimismo, el derecho a mejores condiciones económicas y sociales, y la consecuente obligación de los Estados de tomar medidas eficaces para ese mejoramiento continuo, requiere información básica al menos sobre las carencias que experimentan los pueblos indígenas y afrodescendientes y una caracterización de estas condiciones de vida.

Al margen de lo expuesto, otra fuente jurídica que sustenta el derecho a la información de los pueblos indígenas y afrodescendientes es su reconocimiento en otros tratados de derechos humanos —ya mencionados al inicio de este apartado—, pues cabe recalcar que pertenecen a todas y todos, aunque por su realidad histórica de exclusión y discriminación haya sido necesario especificar que también corresponden a los pueblos indígenas y afrodescendientes. En este sentido, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas reconoce y reafirma en su preámbulo *“que los indígenas tienen sin discriminación todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional”*, lo que después es ratificado en su artículo primero.



Instrumento internacional	Consagración del derecho a la información y otros conexos
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Naciones Unidas (1965)	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a participar en el gobierno (que presupone el derecho a la información)
Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, OIT (1989)	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la participación. • Derecho a la consulta libre e informada. • Derecho a participar en la elaboración de la información (pues todo estudio debe realizarse en consulta con los pueblos indígenas)
Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Durban (2001)	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la información en relación a los medios de comunicación y las tecnologías de la información y la comunicación. • Obligación de los Estados de recopilar y difundir información estadística sobre grupos víctimas de discriminación
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007)	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la información de los pueblos indígenas

Fuente: Elaboración propia sobre la base de convenios y declaraciones internacionales

3. Las legislaciones nacionales

Entre 1987 y 2001 se produjeron cambios de orden constitucional y legislativo en la mayoría de los Estados de América Latina, orientados a reconocer y promover en algún grado derechos de los pueblos indígenas (CEPAL, 2007). Este apartado da cuenta del progreso experimentado en esta materia, pero también de los vacíos existentes en lo relativo al derecho a la información. Para ello se analizaron las constituciones de los Estados y las normas especiales vinculadas a este tema⁴, indagando sobre la consagración de este derecho en términos genéricos. Además, se exploraron las legislaciones sobre los pueblos indígenas y afrodescendientes, evaluando si establecían este derecho, para lo que se recurrió al Banco de Datos de Legislación Indígena del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otras fuentes adicionales⁵.

⁴ Las normas que regulan el ejercicio de la prensa no son analizadas, puesto que si bien abordan directa o indirectamente el derecho a la información, regulan un ámbito de relaciones distinto al que se considera en este estudio.

⁵ Asimismo, se hizo una consulta mediante el correo electrónico a los institutos nacionales de estadística regionales, en su calidad de contrapartes o puntos focales del CELADE. Enviaron su respuesta los de Colombia, Costa Rica, Honduras, Guatemala, México y el Uruguay.

Al margen de las legislaciones nacionales, es necesario recordar que por el solo hecho de ratificar los tratados de derechos humanos, los Estados se encuentran obligados a respetar y hacer cumplir sus normas en el ámbito interno. Por lo tanto, es su deber garantizar el cumplimiento de todos los artículos de los instrumentos abordados en el apartado anterior.

3.1 Argentina

La República Argentina no cuenta con una ley nacional sobre el derecho a la información. La Constitución de la Nación, en tanto, lo consagra solamente en relación con los partidos políticos, los consumidores y usuarios de bienes y servicios, y respecto de la información que tenga el Estado sobre una persona en particular. En este último caso se dispone la acción de amparo (*habeas data*).

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cambio, dispone de la Ley N° 104 de 1998, que garantiza que todas las personas puedan pedir cualquier tipo de información en poder del Estado. Las solicitudes se efectúan por escrito y no requieren justificación, debiendo ser respondidas en 10 días, prorrogables por igual plazo; si la información no fuera suministrada, el solicitante puede requerir una orden judicial para obtenerla [Pat, 2003].

Por su parte, la legislación referente a los pueblos indígenas tiene como mandato primario el artículo 75, inciso 17 de la Constitución de la Nación, que desde 1994 dispone que el Congreso tiene la obligación de reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos, garantizando el respeto de su identidad y cultura y el derecho a la posesión comunitaria de sus tierras, así como a una educación bilingüe e intercultural. También establece el derecho de estos pueblos a la participación en la gestión de los temas que les afecten⁶.

Sin embargo, ya antes la Ley 23302, de 1985, había creado el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), con el objetivo de proteger y apoyar a las comunidades indígenas⁷. Otras normas que

⁶ Se establece como obligación del Congreso, y no en la parte dedicada a los derechos, debido a una prohibición normativa de avanzar mediante reformas en la parte dogmática de la Constitución. No obstante, el precepto obliga al Estado en su conjunto, y no solo al poder legislativo, pues constituye una pauta valorativa (Bazán, 2003).

⁷ En 2004, el INAI creó el Consejo de Participación Indígena, integrado por representantes de los pueblos indígenas y sus comunidades (UNICEF, 2008).

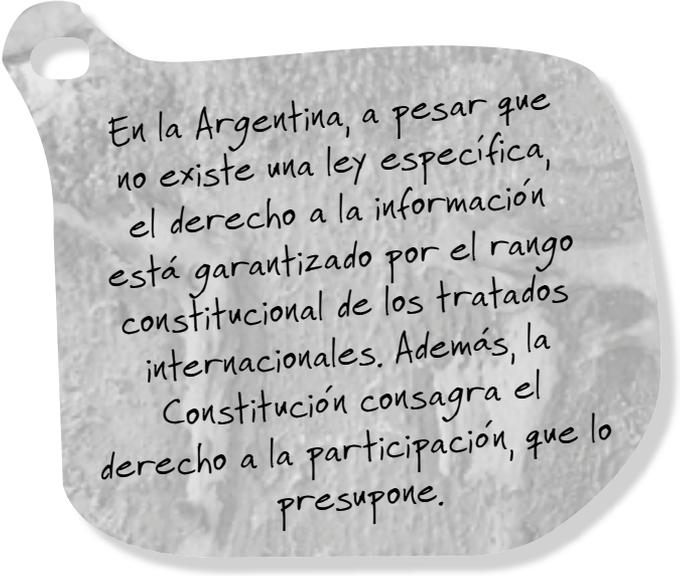
reconocen derechos a los pueblos indígenas son la Ley 26160 de 2006, sobre emergencia de la propiedad comunitaria indígena del país; la Ley 26331 de 2007, sobre presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos, que hace referencia a los derechos de las comunidades indígenas; la Ley 25607, de difusión de los derechos de los pueblos indígenas; la Ley 25517, de restitución de restos mortales de aborígenes que formen parte de museos y/o colecciones públicas o privadas, y la Ley 26206, de educación nacional. Además, el Decreto 1086/2005 aprueba el Plan Nacional contra la Discriminación, como resultado del proceso de la Conferencia Mundial contra el Racismo, cuya implementación está a cargo del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) (UNICEF, 2008). De estas normas, solo la ley 25607 alude al derecho a la información, pues establece que el artículo constitucional 75 debe ser difundido, incluyendo versiones traducidas a las distintas lenguas de los pueblos indígenas, con su participación activa en esta campaña.

La Resolución 121 de 2003, que reglamenta el derecho a la participación de los pueblos indígenas, dispone la integración de consejos consultivos de sus comunidades en el circuito de evaluación y aprobación de proyectos, especificando su participación en el programa Jefes de hogar. Como ya se mencionó, el derecho a la participación presupone el derecho a la información previa.

Además, la Ley N° 24.956/98 estableció la inclusión de la temática de los pueblos indígenas en el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2001, lo que se tradujo en una pregunta dirigida a detectar los hogares donde al menos una persona se reconociera descendiente o perteneciente a un pueblo indígena, dando lugar a una encuesta específica en una segunda etapa.

A nivel provincial, las constituciones de Buenos Aires, el Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Salta y Tucumán reconocen derechos a los pueblos indígenas, pero en ninguna de ellas se individualiza el derecho a la información, tampoco en los casos en que hay legislaciones provinciales que desarrollan la normativa constitucional.

A pesar de los vacíos legales, en la Argentina el derecho a la información de los pueblos indígenas está garantizado, pues en este país los tratados internacionales tienen rango constitucional. Además, esta prerrogativa es un requisito para el ejercicio pleno del derecho a la participación, garantizado expresamente por la Constitución Nacional y por algunas de las constituciones y legislaciones provinciales.



En la Argentina, a pesar que no existe una ley específica, el derecho a la información está garantizado por el rango constitucional de los tratados internacionales. Además, la Constitución consagra el derecho a la participación, que lo presupone.

3.2 Bolivia (Estado Plurinacional de)

En su artículo 21, inciso 6, la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia dispone el derecho a acceder a la información, analizarla y comunicarla libremente de manera individual o colectiva.

Con la nueva Constitución de 2007, la ciudadanía indígena boliviana coronó un proceso que tiene su antecedente en la historia reciente, específicamente en la “Marcha por la vida, tierra y territorio” de 1990 y otras posteriores, protagonizadas por indígenas del oriente que demandaban derechos sobre sus tierras, autonomía y una asamblea constituyente. De todos modos, este proceso también registra hitos más lejanos⁸.

⁸ En efecto, poco tiempo después de creada la Organización de las Naciones Unidas, promediando el siglo pasado, Bolivia presentó un proyecto para establecer una Subcomisión de Asuntos Sociales, encargada de estudiar los problemas de las poblaciones entonces llamadas “aborígenes”, pero la propuesta no tuvo apoyo suficiente y no fue adoptada (UNICEF, 2008). En esos años ya se había instalado el constitucionalismo social (1938), se había producido la Rebelión Indígena (1945) y se vivían los preludios de la Revolución Nacional (1952), que trajo consigo la Reforma Agraria.

Sin embargo, tuvo que pasar largo tiempo para que la legislación nacional contemplara efectivamente los derechos de los pueblos indígenas. De todos modos, hubo algunos logros previos a la Constitución vigente, que incorpora transversalmente los derechos de los pueblos indígenas y garantiza expresamente el derecho a la participación en todos los niveles de las políticas públicas y la gestión. En este sentido, se destacan diversas leyes declarando territorios indígenas, y el reconocimiento de derechos a estos pueblos en las leyes de medio ambiente, reforma educativa y forestal.

La Ley de Participación Popular (1994) reconoce el derecho a la información de los pueblos indígenas respecto de los recursos destinados a esta participación. La norma representó una reforma de gran alcance, que descentralizó los recursos e instauró la planificación participativa a niveles locales mediante las organizaciones territoriales de base, que dieron lugar la participación indígena organizada.

En otro campo, el Reglamento de Áreas Protegidas (Decreto Supremo 24781 de 1997) dispone que los proyectos de investigación que se desarrollen en estas áreas deben ser difundidos en la población local. Además, todas las investigaciones e información deben ser incorporadas al Sistema Nacional de Aéreas Protegidas. También se establece la obligación de las autoridades nacionales y departamentales de promover la participación de los pueblos indígenas que habiten el área protegida en las investigaciones científicas y otros proyectos.

Igualmente, se destacan la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (Ley 3534 de 2006), tendiente a la dotación de tierras comunitarias a los pueblos indígenas, y el Reglamento de Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas (Decreto Supremo 29033 de 2007), que dando cumplimiento al Convenio 169 de la OIT —según se establece en los considerandos de la norma—, dispone que la autoridad competente debe iniciar un proceso de consulta y participación con los pueblos indígenas y comunidades campesinas, respetando sus usos y costumbres y adjuntando toda la información del proyecto u obra hidrocarburífera. Se aclara que la información entregada debe ser plena, oportuna, veraz y adecuada.

Por último, una norma reciente, la Ley contra el Racismo y toda Forma de Discriminación (2010), sanciona todos los modos de discriminación racial y la define siguiendo las pautas de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. La ley establece una serie de medidas preventivas y educativas en los ámbitos de la educación formal, la administración pública y los medios de comunicación. El racismo y la discriminación adquieren con ella la categoría de delitos. Además, se establece el Comité Nacional contra el Racismo y la Discriminación, como ente encargado de regir las políticas en la materia y elaborar un plan nacional para ese propósito.

En cuanto al derecho a la información, la nueva norma dispone que: *“El Estado deberá promover la producción y difusión de datos estadísticos, sobre racismo y toda forma de discriminación con el fin de eliminar las desigualdades sociales”* [artículo 6, III.a]

No obstante los avances, en sus últimas observaciones al Estado boliviano, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2008) se mostró preocupado *“por la situación de invisibilidad y exclusión social que sufre la comunidad de origen afroboliviano debido a que no se la incluye en las estadísticas nacionales, lo que obstaculiza su acceso a los servicios básicos estatales y hace especialmente que las mujeres afrobolivianas se vean perjudicadas por la combinación de las formas de discriminación basadas en la raza y en el género”* [párrafo 14].

La Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia consagra el derecho a la información. Además, la Ley contra el Racismo y toda Forma de Discriminación, de 2010, establece que el Estado debe producir y difundir información estadística sobre racismo y discriminación para eliminar las desigualdades sociales.

3.3 Brasil

En su artículo 5, la Constitución brasileña garantiza a todas las personas el acceso a la información y la salvaguarda del secreto de las fuentes cuando sea necesario para el ejercicio profesional. Frente a la falta de una ley para hacer efectiva esta disposición constitucional, varias organizaciones agrupadas en el Foro por el Derecho al Acceso a las Informaciones Públicas hicieron una campaña para abogar por esta causa, que derivó en el envío desde el gobierno de un proyecto al Congreso, en mayo de 2009, que se espera sea votado próximamente.

El proyecto de ley abarca a toda la administración pública (federal, estatal y municipal). Define como información todos los datos, procesados o no, que pueden ser utilizados en la transmisión o producción de conocimiento, en cualquier formato en que se encuentren. Además, enumera las características que debe tener la información (integral, fidedigna, de fácil acceso) y el procedimiento para solicitarla. También obligaría a los poderes del Estado a disponer en Internet, en tiempo real, todos los datos del presupuesto, tales como gastos, ingresos y transferencias.

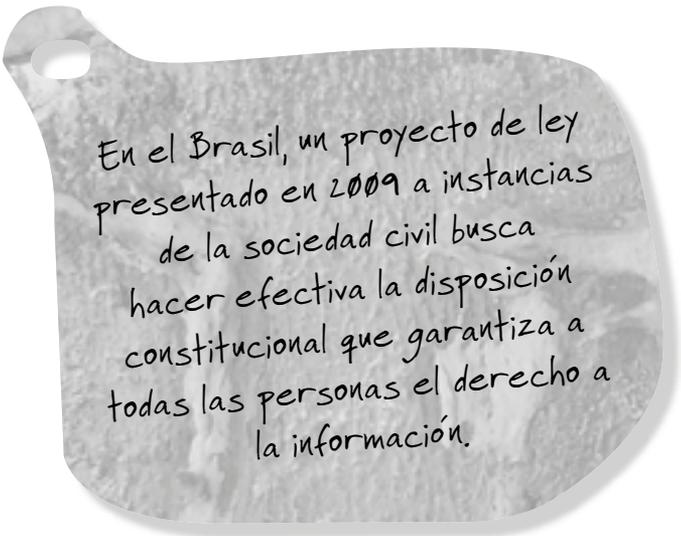
Los derechos de los pueblos indígenas y afrobrasileños están contemplados en la Constitución, que establece como deber del Estado proteger sus manifestaciones culturales y la propiedad originaria de los indígenas sobre sus tierras y recursos naturales; además, condena el racismo como crimen imprescriptible. A su vez, las legislaciones sectoriales establecen la autonomía de las comunidades indígenas en materia educativa, el respeto a sus derechos y prácticas en salud, la igualdad de sus derechos laborales y los relativos a la seguridad social.

También se cuenta con el Estatuto del Indio (1973), y más recientemente con el Estatuto de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI), de 2003, modificado durante 2009. Se trata de una entidad pública vinculada al Ministerio de Justicia, encargada de la promoción de los derechos de los pueblos indígenas, que tiene como una de sus funciones la producción de investigaciones, estudios e información, su sistematización y difusión a la sociedad, y en especial a estos pueblos.

Una ley reciente, el Estatuto de la Igualdad Racial (Ley 12.288 de 2010), garantiza a la población afrobrasileña la igualdad de oportunidades, la defensa de los derechos étnicos individuales, colectivos y difusos y el combate a la discriminación y a las demás formas de intolerancia étnica. Esta norma adopta una definición de discriminación racial muy similar a la que postula la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y además define las desigualdades raciales y de género como diferencias injustificadas.

En el texto de la norma se establece que la participación de la población afrobrasileña en las diversas áreas de la vida social, económica, política y cultural será promovida por políticas, programas y medidas de acción afirmativa. La ley también detalla la forma de garantizar una serie de derechos sociales, económicos y culturales, e instituye el Sistema Nacional de Promoción de la Igualdad Racial (SINAPIR) como forma de organización y articulación encaminada a la implementación del conjunto de políticas y servicios destinados a superar las desigualdades étnicas.

En cuanto al derecho a la información de los afrobrasileños, el Estatuto de la Igualdad Racial dispone como objetivo de la política nacional de salud para esta población mejorar la calidad de los sistemas de información con la recolección, procesamiento y análisis de los datos desglosados por color, etnia y género.



En el Brasil, un proyecto de ley presentado en 2009 a instancias de la sociedad civil busca hacer efectiva la disposición constitucional que garantiza a todas las personas el derecho a la información.

3.4 Chile

El artículo 19 de la Constitución de la República de Chile garantiza la libertad de expresión y de informar sin censura previa de cualquier manera y por cualquier medio. Aunque no individualiza el derecho de acceder a la información, sí establece el de petición a las autoridades sobre cualquier asunto de interés público.

Este país cuenta con una nueva norma sobre el derecho a la información, la Ley 20285 de 2008⁹, que establece que todos tienen el derecho de acceder a la información en manos de las entidades públicas, y el principio de no discriminación en el tratamiento de cualquier persona que la solicite. Las entidades reguladas por la ley son los ministerios, las oficinas de los gobernadores, los gobiernos regionales, los municipios, las fuerzas armadas y de seguridad y las entidades creadas para facilitar el trabajo de la administración [Mendel, 2009].

Se destaca la declaración del principio general de facilitación, que requiere mecanismos y procedimientos para posibilitar el derecho a la información. En esta materia, se dispone que la solicitud se debe hacer por escrito o mediante los sitios web, con el nombre completo y la dirección del solicitante, una descripción de la información que se pide, una firma y el nombre del órgano público al que se dirige. También es positiva la incorporación del principio de gratuidad —solo se pueden cobrar los costos de reproducción y de envío. Se especifica además que la información se debe proporcionar de manera completa y actualizada en los sitios web de los órganos públicos, y de una forma que facilite el acceso.

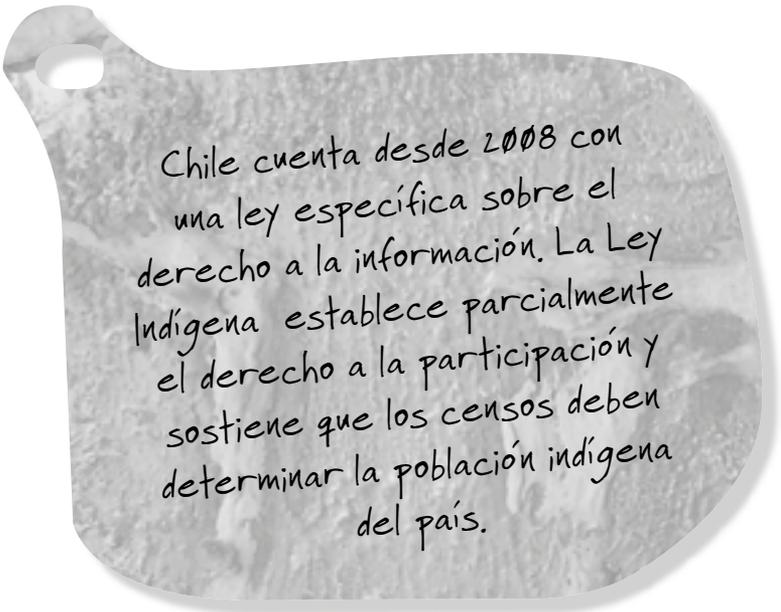
La ley instauro el Consejo para la Transparencia, con amplios poderes tanto para promover la implementación de la norma como para recibir quejas sobre las negaciones del derecho a la información. Asimismo, se establecen sanciones para los funcionarios públicos que incumplan la normativa [Mendel, 2009].

A pesar del gran avance que implica, esta ley no incorpora expresamente al Instituto Nacional de Estadística (INE) entre las instancias obligadas, aunque una interpretación generosa de su texto supondría que también queda regido por ella.

⁹ Con esta ley, el Estado chileno responde a una decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues la legislación anterior (Acta N° 19.653) limitaba el acceso a la información cuando afectara el funcionamiento colectivo de los órganos del Estado, lo que dio lugar a que se guarde bajo reserva información sobre impactos medioambientales de ciertas obras.

La Constitución de este país no considera los derechos de los pueblos indígenas, aunque se cuenta con una Ley Indígena (1993) y su reglamento (1994), que tienen por objetivo preservar sus culturas y patrimonio histórico, pero no reconocen a los pueblos indígenas como tales, sino como etnias, y a las comunidades indígenas, de ahí que tampoco garanticen el derecho a la libre determinación. La ley establece el derecho a la participación, aunque de forma limitada, y consagra el derecho a la tierra, pero no a los recursos naturales¹⁰.

En lo que concierne al derecho a la información, la Ley Indígena dispone que los censos deben determinar la población indígena del país. Además, el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (Nº 30, de 1997) establece que las Comisiones Regionales y Nacional de Medio Ambiente deben asegurar la participación informada de las comunidades en la calificación de impacto ambiental de los proyectos que evalúan.



Chile cuenta desde 2008 con una ley específica sobre el derecho a la información. La Ley Indígena establece parcialmente el derecho a la participación y sostiene que los censos deben determinar la población indígena del país.

¹⁰ Sin embargo, actualmente el Estado chileno se encuentra obligado a garantizar estos derechos en virtud de la ratificación del Convenio 169 de la OIT, en 2008, que tiene rango constitucional.

3.5 Colombia

El artículo 74 de la Constitución de Colombia incluye una garantía general del derecho de toda persona de acceder a documentos públicos, al menos que los restrinja la ley. También establece que los individuos tienen derecho a conocer y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellos en los bancos de datos y archivos de entidades públicas y privadas, es decir, el recurso de habeas data [artículo 15]. Por su parte, el artículo 112 protege a los partidos y movimientos políticos que no participan en el gobierno, incluyendo su derecho de “*acceso a la información y a la documentación oficial*”. En el mismo sentido, el artículo 135(3) garantiza el derecho de cada comité de la legislatura de solicitar al gobierno la información que pueda necesitar.

Pero el derecho de toda la ciudadanía a la información sobre cualquier tema de interés general es contemplado en una norma especial, la primera sobre este ámbito en América Latina. Se trata de la Ley 57 de 1985, por la cual se ordena la difusión de los actos y documentos oficiales, estableciendo un derecho general de acceso a la información en manos de las autoridades. También está reconocido en la Ley general de archivos (Nº 594, de 2000), que dispone que todos tienen el derecho de consultar los documentos de los archivos públicos, a menos que estén restringidos por ley.

La debilidad más significativa de la norma es que no incluye medidas promocionales, lo que puede afectar seriamente su implementación en la práctica. Sin embargo, el Código Administrativo establece algunas regulaciones y procedimientos para apoyar la presunción de publicidad de la ley. Las normas procedimentales también son limitadas, la ley no determina lo que el término “información” abarca y la definición de entidades públicas es de alcance parcial; no menciona la forma en la que se deben hacer las solicitudes, o si se requieren razones, aunque sí deja en claro que los pedidos se pueden hacer de forma personal o mediante un representante legal. Estas debilidades en la Ley 57 se suplen, al menos en parte, en el Código Administrativo, tal como fue desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional [Mendel, 2009].

A pesar de ello, esta ley incluye algunas características positivas. El incumplimiento de los plazos de respuesta a las solicitudes presentadas ante las entidades públicas puede costarle el empleo al funcionario responsable (Mendel, 2009). Por otra parte, si bien la obligación de publicar está reglamentada, se limita a diversas actuaciones de entidades estatales varias, no así a otra información de interés general, como pueden ser las estadísticas sobre la realidad nacional.

Respecto de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, la Constitución reconoce las entidades territoriales de grupos étnicos y las funciones jurisdiccionales de sus propias autoridades, así como la participación de representantes de las comunidades territoriales en el Consejo Nacional de Planeación y el derecho a la consulta informada. Sin embargo, las entidades territoriales no se han desarrollado legalmente. La reglamentación se ha hecho difícil porque está sujeta a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y por la falta de consenso y claridad sobre el alcance de las normas (Colombia, DANE, 2010).

El Estado colombiano considera grupos étnicos a los pueblos indígenas, las comunidades negras o afrocolombianas, los raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Palenquero de San Basilio y rom-gitano, afirmando su condición de grupos diferenciados de la sociedad mayoritaria, por compartir normas, tradiciones, usos y costumbres particulares, lo que configura una identidad étnica de la que se derivan derechos de grupo (Colombia, DANE, 2010).

La Constitución también reconoce su derecho a la educación propia, a la participación política con senadores por las comunidades indígenas, la posibilidad de una participación similar en la cámara de representantes, y el derecho de la propiedad colectiva de la tierra de las comunidades negras y afrocolombianas de la Cuenca del Pacífico.

Además, los derechos de los pueblos indígenas y afrocolombianos figuran en una serie de leyes sectoriales. Así, la Ley General de Educación (1994) establece que no podrá haber injerencia de organismos nacionales o internacionales en esta materia sin la aprobación de las comunidades y del ministerio del ramo, mientras que el reglamento de esta norma estipula que los planes de educación deben considerar sus

particularidades culturales. En materia de salud se dispone el derecho a la consulta, que también es contemplado en parte en la Ley General de Turismo (1996), al establecer que los territorios de los pueblos indígenas o afrodescendientes solo pueden declararse recursos turísticos con su consentimiento.

La ley que crea el Ministerio de Medio Ambiente dispone que los territorios indígenas tendrán las mismas funciones que los municipios en materia ambiental. Además, el decreto (DC) que reglamenta la estructura del Ministerio de Justicia establece el derecho a consulta de los pueblos indígenas en las cuestiones que les afecten y la consecuente obligación del ministerio, que también rige para el Consejo Nacional de Estupefacientes respecto de la fumigación en sus territorios. Además, la Ley de Reforma Agraria determina la dotación de tierras, mientras que la Ley 70 de 1993 establece la propiedad colectiva de la tierra para las comunidades negras, con las características de inembargable, inalienable e imprescriptible. Esta norma marcó un hito, al reconocer a las comunidades negras en condiciones de igualdad pero considerando su derecho a la diversidad étnica, así como otros derechos específicos y colectivos, más allá de la tierra. Es el caso del aprovechamiento de los recursos naturales, incluyendo las concesiones mineras, el derecho a la participación y a una educación que considere sus requerimientos y riqueza cultural.

El derecho a la información está contemplado en el DC 1320 de 1998, que reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y afrocolombianas para la explotación de los recursos naturales y de su territorio, disponiendo que el acto administrativo que otorgue o niegue la licencia ambiental, el establecimiento del plan de manejo ambiental o el permiso de uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables deberá ser comunicado a los representantes de las comunidades indígenas y negras consultadas. Asimismo, el DC 1220 de 2005, que reglamenta la Ley sobre licencias ambientales, establece los contenidos del diagnóstico ambiental que debe ser informado a estas comunidades.

La Ley 715, de 2001, determina la obligación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de certificar los datos de población de los resguardos indígenas para su inclusión en el

Sistema General de Participaciones. Asimismo, el DC 159 de 2002, que reglamenta la norma mencionada, dispone que para la distribución de los recursos del sistema asignados a los resguardos indígenas, el DANE certificará al Departamento Nacional de Planeación la información sobre su población, y que la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) deberán prestar el apoyo requerido por el DANE para ello (Colombia, DANE, 2010).

Colombia tuvo la primera ley específica sobre el derecho a la información de América Latina, en 1985. Su Constitución y algunas leyes sectoriales reconocen diversos derechos a los pueblos indígenas y afrodescendientes. El derecho a la información, en tanto, se considera básicamente en relación a la consulta previa para la explotación de los recursos naturales de sus territorios.



3.6 Costa Rica

La Constitución Política de Costa Rica garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público (artículo 30), de manera que el derecho a la información no está consagrado para la ciudadanía en términos generales, y tampoco existe una ley que lo ampare.

Sin embargo, este derecho se encuentra reconocido, directa o indirectamente, en algunas normas. La Ley General de la Administración Pública (1978) dispone en su artículo 48 que corresponde a cada viceministerio dirigir las actividades de comunicación; la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (2001) determina que el Ministerio de Hacienda debe promover un sistema de información de la administración financiera, incluyendo el empleo de tecnologías de la información y la comunicación, y la Ley de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad (1996) establece que las instituciones públicas y privadas que prestan servicios para estas personas y sus familiares deben proporcionar información veraz, completa y oportuna, y que todas las instituciones deben garantizar que la información dirigida al público sea accesible para todas las personas, según sus necesidades particulares. A pesar de estos avances, sería útil contar con una norma que aglutine en un solo documento las disposiciones relativas a la divulgación de la información pública, y que desarrolle las obligaciones estatales en esta materia (Martínez, 2003).

Respecto de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, la Constitución dispone el cultivo de las lenguas indígenas. Se cuenta además con la Ley Indígena (1977) y sus reglamentos, que básicamente establecen las reservas indígenas, con propiedad colectiva de la tierra y derechos derivados, así como algunas normas para las comunidades en estos territorios, que se constituyen en entidades con capacidad jurídica que podrán ser regidas por sus estructuras tradicionales. El DC 22072_MRP crea el subsistema de educación indígena, y otros decretos regulan temas específicos, como el Consejo Nacional de Salud Indígena.

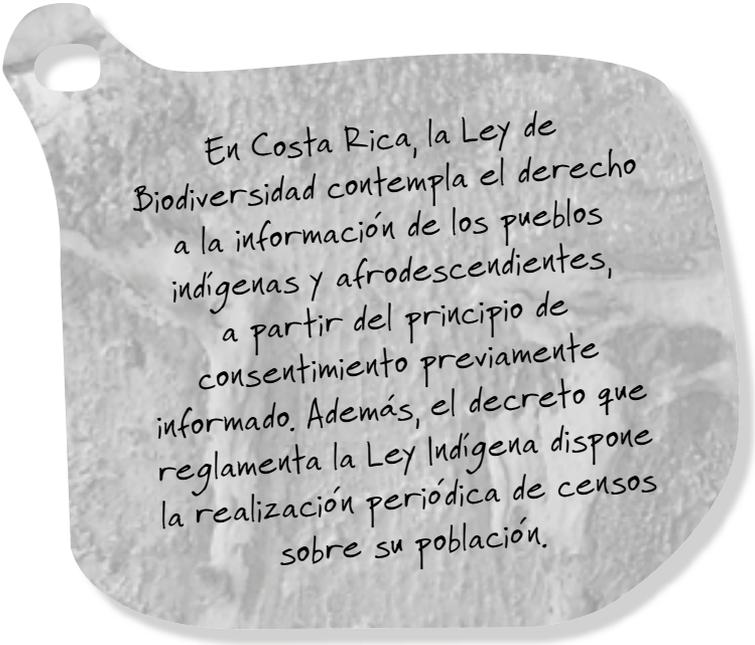
También existen algunas leyes sectoriales que consagran ciertos derechos de estos pueblos. Así, la Ley de Biodiversidad [1998] establece el fomento de las prácticas culturales asociadas a la biodiversidad, en particular la de los pueblos indígenas y comunidades campesinas, y el derecho a la consulta. Además, el DC 13573-G-C (1982) y sus modificatorios reconocen la existencia de ocho grupos étnicos.

La Ley de Biodiversidad contempla específicamente el derecho a la información para los pueblos indígenas y afrodescendientes, pues habla del consentimiento previamente informado, estableciendo este derecho como criterio de interpretación normativa, e incluso definiéndolo como: *“Procedimiento mediante el cual el Estado, los propietarios privados o las comunidades locales e indígenas, en su caso, previo suministro de toda la información exigida, consienten en permitir el acceso a sus recursos biológicos o al elemento intangible asociado a ellos, las condiciones mutuamente convenidas”* [artículo 7].

Por su parte, el DC 8487-G (1978), que reglamenta la Ley Indígena, dispone que la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI) debe coordinar con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) la realización periódica de los relevamientos de la población indígena, como una manera de cumplir de mejor forma los objetivos de la ley. Esta normativa se relaciona además con el DC N° 35.641, que formaliza el proceso censal, disponiendo que *“los censos nacionales de población y vivienda constituyen una herramienta básica para la formulación y evaluación de políticas económicas, sociales y demográficas de corto, mediano y largo plazo. Estos censos proporcionan información indispensable para identificar y analizar necesidades de la población y de las diversas comunidades, que deben ser consideradas en todo el proceso de planificación, con inclusión de la etapa presupuestaria”* (inciso II).

Aunque resulta destacable que la discriminación racial se encuentre sancionada en el Código Penal, con una multa en primera instancia y con suspensión del cargo o empleo en caso de reincidencia, debe notarse que sigue siendo una infracción menor, punible tan solo con una multa, por lo que el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en sus observaciones del año 2007, recomendó al Estado costarricense modificar la legislación penal, estableciendo sanciones acordes a la gravedad de los hechos.

Actualmente está en discusión en la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley Sobre Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas de Costa Rica, que propone la creación de un nuevo consejo que administre los recursos de la CONAI, destinando a este fondo el 0,01% del impuesto a los combustibles y el 1% del presupuesto del Fondo de Desarrollo Social de Asignaciones Familiares (FODESAF). El proyecto además contempla el reconocimiento de la justicia comunitaria, reafirma el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras sin necesidad de indemnización a los actuales dueños y la educación pluricultural.



En Costa Rica, la Ley de Biodiversidad contempla el derecho a la información de los pueblos indígenas y afrodescendientes, a partir del principio de consentimiento previamente informado. Además, el decreto que reglamenta la Ley Indígena dispone la realización periódica de censos sobre su población.

3.7 Ecuador

La Constitución del Ecuador reconoce el derecho de todas las personas, ya sea de forma individual o colectiva, de acceder a la información en manos de entidades públicas o privadas que reciben recursos del Estado o que llevan a cabo funciones públicas (artículo 18). También extiende la acción legal para proteger el derecho a la información cuando este se ha denegado por completo o en parte, ya sea de forma explícita o informal (artículo 91). Dispone además que toda información acerca del presupuesto debe ser pública y divulgarse en forma proactiva (artículo 265).

Pero ya antes de la adopción de la Constitución vigente, en 2008, se contaba con una norma en la materia. Se trata de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2004), que entre los principios para su aplicación considera que la información pública pertenece a los ciudadanos, además de la apertura del ejercicio del poder y de los recursos públicos, la transparencia como forma de promover la participación en la adopción de decisiones, la rendición de cuentas y la interpretación más favorable para el ejercicio de los derechos que garantiza. En su texto se define como información pública *“todo documento en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas reguladas bajo esta Ley, ya sea que esos documentos hayan sido creados u obtenidos por ellas, o están bajo su responsabilidad, o se produjeron usando recursos estatales”* [artículo 5].

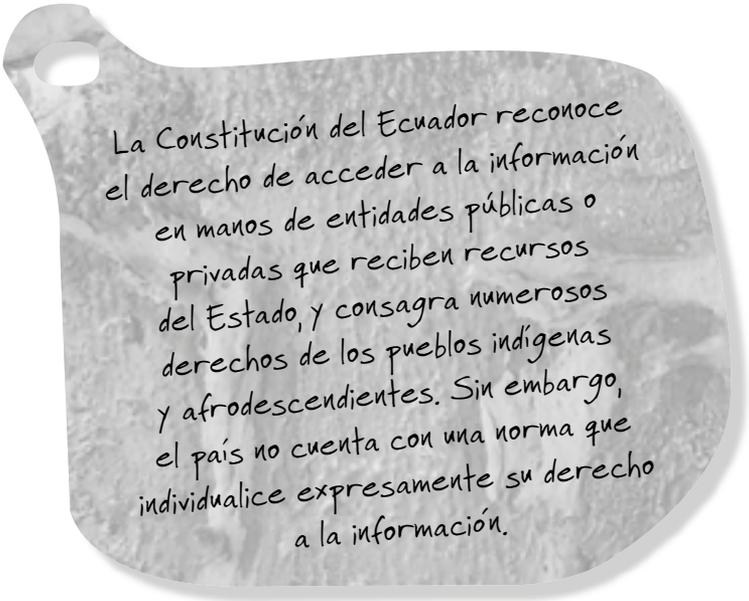
La norma prevé la publicación proactiva de una larga lista de categorías de información en los sitios web de las entidades públicas, así como mediante *“los medios necesarios”*. Esta información deberá organizarse por tema, tipo de documento o de forma cronológica, para que sea de fácil acceso. Considera también obligaciones de entrenamiento y educación para los funcionarios y la sociedad civil, incluyendo a universidades y escuelas, y prevé un buen régimen de sanciones para aquellos que obstruyen el acceso a la información [Mendel, 2009].

Entre sus deficiencias, la ley no considera la apelación a una entidad administrativa independiente de supervisión, aunque sí requiere que la Oficina de la Defensoría Pública proporcione apoyo para casos legales ante los tribunales. La Defensoría del Pueblo, por su parte, es la encargada de velar por el cumplimiento del derecho a la información, y debe recibir anualmente informes de todas las instituciones públicas sobre su accionar en la materia, en base a los que debe elaborar un informe anual para presentar al Congreso [Mendel, 2009]. La ley no menciona al Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), y tampoco derechos específicos para los pueblos indígenas y afroecuatorianos.

La Constitución del país reconoce a los pueblos indígenas y afrodescendientes el derecho a la reparación en caso de racismo o discriminación; a la tierra comunitaria y los recursos naturales, así como a la consulta previa e informada en caso de explotación de

los mismos; a que la educación pública refleje su diversidad y a una educación bilingüe; a sus formas de organización social y autoridades; a estar representados en el Estado; a establecer circunscripciones territoriales y a ser consultados ante cualquier medida legislativa que les afecte, entre otros aspectos. Este derecho también está contemplado en el Plan Nacional de Derechos Humanos (1998) y en la Ley de Gestión Ambiental (2004), así como en la Ley para la Promoción de la inversión y la participación ciudadana (2000).

El país cuenta con un Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación, que incluye un Observatorio de Discriminación Racial. En lo que refiere al derecho a la información de los pueblos indígenas y afrodescendientes, sin bien no hay una individualización expresa, la Ley de Gestión Ambiental dispone que toda persona tiene derecho a ser informada sobre cualquier actividad que pueda producir impactos ambientales. La Ley de Organización y Régimen de las Comunas (2004), por su parte, establece que el secretario y el presidente de cada cabildo deben llevar un registro de todos los habitantes de la comuna. Además, al interior del INEC hay una instancia específica que se ocupa de las estadísticas referentes a los pueblos indígenas y afroecuatorianos, y existe la Comisión Nacional de Estadísticas para Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos (CONEPIA).



La Constitución del Ecuador reconoce el derecho de acceder a la información en manos de entidades públicas o privadas que reciben recursos del Estado, y consagra numerosos derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Sin embargo, el país no cuenta con una norma que individualice expresamente su derecho a la información.

3.8 El Salvador

La República de El Salvador no cuenta con una ley de acceso a la información, tampoco su Constitución dice nada al respecto, ni contiene normas relativas a los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Algunos derechos de leyes sectoriales resultan especialmente aplicables, aunque tampoco los mencionan. Es el caso de la Ley de Medio Ambiente (1998) y su reglamento (2000), que disponen la consulta para las poblaciones afectadas por impactos medioambientales, o el respeto a la diversidad en la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (2009). No obstante, es llamativa y preocupante la falta de legislación específica, más aún cuando este Estado no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT.

3.9 Guatemala

La Constitución de este país establece la publicidad de los actos de las entidades estatales y el derecho de las personas de acceder a los archivos que se encuentran en su poder. Para desarrollar este derecho, se promulgó en 2008 la Ley de Acceso a la Información Pública, que tiene entre sus objetivos: garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho de acceder a la información pública; garantizar la transparencia de la administración pública y favorecer la rendición de cuentas. Como principios rectores de su interpretación, la ley explicita los de máxima publicidad, transparencia en el manejo y ejecución de los recursos públicos, gratuidad en el acceso a la información pública y sencillez y celeridad en el procedimiento de acceso. Abarca toda la información contenida en archivos, bases de datos, registros o cualquier otra forma de almacenamiento o custodia, incluyendo estadísticas, reportes o estudios, y se aplica a una amplia gama de entidades, entre ellas todas las de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, procuradurías, empresas privadas que presten servicios públicos o que reciban fondos del Estado, universidades y superintendencias. De esta manera, aunque el Instituto Nacional de Estadística (INE) no está individualizado, sí está obligado por la ley. Además, establece que los datos demográficos recolectados para mantener estadísticas no se sujetan al habeas data garantizada por la norma.

La ley impone fuertes reglas procedimentales para las solicitudes de información, incluyendo sanciones para aquellos que retrasan el acceso, y contempla el derecho a solicitar la forma en la que se quiere obtener los datos. También contiene un buen conjunto de medidas promocionales, incluyendo la obligación, para todas las entidades públicas, de establecer unidades de información y de desarrollar acciones de promoción, junto con una obligación más general, del Procurador de los Derechos Humanos, de promover el derecho a nivel nacional. Como debilidad, no contempla la apelación ante una entidad independiente (Mendel, 2009).

Hay otras normas que consagran el derecho a la información. El Código Municipal establece la obligación de los gobiernos de este nivel de brindar la más amplia información a los vecinos, y de su oficina de planificación de mantener actualizadas las estadísticas socioeconómicas. Por su parte, la Ley de Desarrollo Social reconoce esta prerrogativa como requisito para el derecho a la participación; la obligación del Estado de mantener información demográfica actualizada que sustente los planes de desarrollo, especificando que el INE debe recopilarla y publicarla y que todas las entidades públicas, en coordinación con este organismo, deben producir datos estadísticos desagregados por sexo, que deberán estar disponibles para todas las personas que lo requieran. También se estipula la obligación de las entidades públicas competentes de generar y difundir información relativa a la educación sexual y reproductiva y a los flujos migratorios.

La Constitución contiene una sección destinada a las comunidades indígenas [no habla de pueblos]¹¹, que dispone la protección de los grupos étnicos y de sus formas de vida, costumbres, lenguas, formas de organización social, así como de sus tierras bajo cualquier forma de propiedad colectiva, debiendo gozar de asistencia técnica y crediticia preferencial.

En el marco de los Acuerdos de Paz, se cuenta con el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, suscrito en 1995 por el gobierno, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca y las Naciones Unidas, que reconoce el derecho a la identidad de los pueblos indígenas como imprescindible para la unidad nacional, además de otros que derivan de este, como la autodefinición, los derechos culturales,

¹¹ Una reforma constitucional realizada en 1998 introducía el término “pueblos”, identificando a los mayas, garífunas y xincas, y especificaba más sus derechos, pero finalmente el referéndum de 1999 rechazó la reforma.

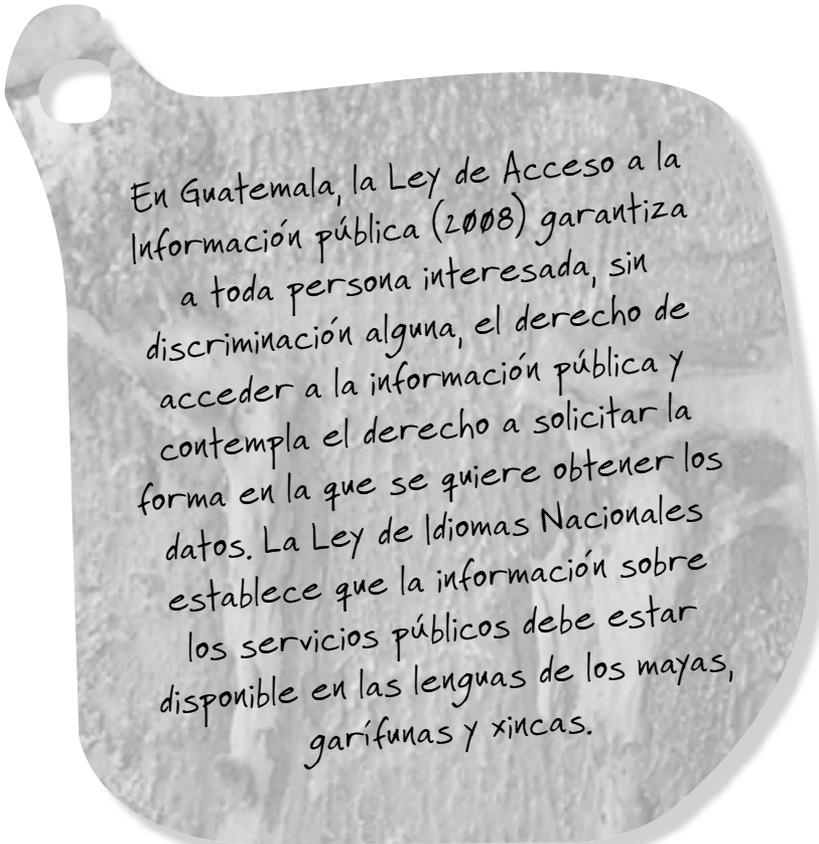
civiles, políticos, sociales y económicos, así como derechos específicos para la mujer indígena. El acuerdo incluye el compromiso del gobierno de promover el cumplimiento de los instrumentos internacionales sobre la materia.

El acuerdo fue evaluado 10 años después de suscrito, destacándose la creación de fiscalías en las comunidades indígenas, en el ámbito del Ministerio Público; la presencia de intérpretes para lenguas indígenas en el poder judicial; la alfabetización bilingüe y otros avances, aunque también se señalaron temas pendientes, como los mecanismos que permitan la regularización de la tierra (Guatemala, Presidencia de la República, 2006).

Este acuerdo dio lugar a la inclusión de derechos indígenas en diversas leyes sectoriales, como la Ley de Desarrollo Social (2001), que establece el derecho de los pueblos indígenas a participar en las políticas que les afecten, sostiene que deben ser sujetos de especial atención de las políticas sociales y que estas deben considerar su cultura y cosmovisión; el Código Municipal (2002), que reconoce la capacidad jurídica de las comunidades indígenas y las alcaldías indígenas, con sus propias formas de funcionamiento administrativo; la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (2002), que establece entre sus funciones promover la conciencia respecto de los derechos de los pueblos indígenas, la participación de un representante de cada pueblo en estos consejos, el establecimiento de consejos asesores indígenas y el derecho a consulta, y la Ley de Idiomas Nacionales (2003), para conservar y difundir las lenguas indígenas en tanto medios principales de transmisión de su cultura y cosmovisión. Por otra parte, el Código Penal sanciona la discriminación como delito. Además, la Ley Marco de los Acuerdos de Paz (2005) instaaura el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, órgano que tiene entre sus integrantes a un representante indígena y cuyo propósito es velar por el cumplimiento de estos acuerdos.

En las normas mencionadas no se individualiza el derecho a la información de los pueblos indígenas, salvo en la Ley de Idiomas Nacionales, según la cual la información sobre los servicios públicos debe estar disponible en las lenguas de los mayas, garífunas y xinkas. Sin embargo, la Comisión de Pueblos Indígenas y Etnias ha presentado

al congreso una Iniciativa de Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas, que en sus antecedentes establece que el derecho a la consulta y a la participación de estos pueblos están íntimamente vinculados al derecho de libre acceso a la información. En este sentido, rescata que tal acceso requiere oportunidad, veracidad y su transmisión en términos inteligibles para su receptor, garantizando que toda decisión que resulte de una consulta sea producto del conocimiento sobre la forma en que una medida administrativa o legislativa puede afectar derechos de una comunidad o pueblo indígena.



En Guatemala, la Ley de Acceso a la Información pública (2008) garantiza a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho de acceder a la información pública y contempla el derecho a solicitar la forma en la que se quiere obtener los datos. La Ley de Idiomas Nacionales establece que la información sobre los servicios públicos debe estar disponible en las lenguas de los mayas, garífunas y xincas.

3.10 Honduras

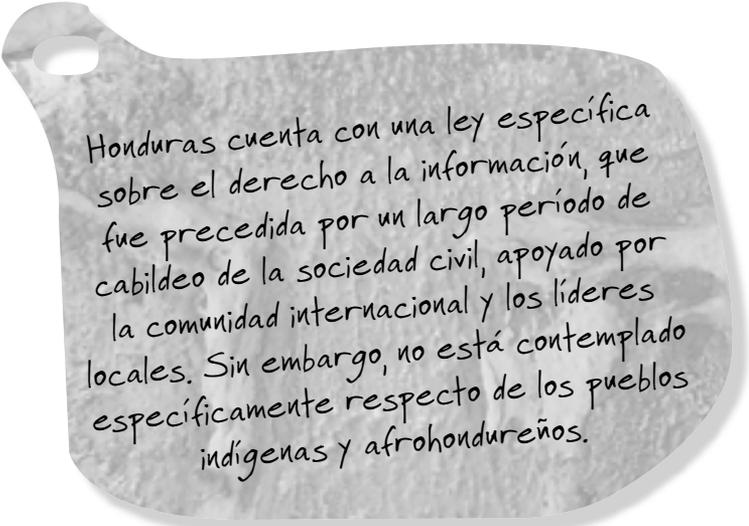
La Constitución de Honduras no garantiza el derecho a la información. Sin embargo, el país cuenta con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, adoptada en 2006, modificada en 2007 y vigente desde 2008. Esta iniciativa fue precedida por un largo período de cabildeo por parte de la sociedad civil, apoyado por la comunidad internacional y varios líderes locales. La norma define este derecho como aquel que posee todo ciudadano de acceder a la información producida o gestionada por instituciones públicas, y que abarca archivos, informes, estudios, licencias, estadísticas, presupuestos y otros, sin importar su fuente o fecha de elaboración, que *“documente el ejercicio de facultades, derechos y obligaciones”* de las instituciones públicas y que se encuentre en cualquier formato. Por su parte, las instituciones obligadas son todas las de los tres poderes del Estado, los municipios, asociaciones gremiales que reciban beneficios estatales, organizaciones no gubernamentales y corporaciones de desarrollo que administren fondos públicos nacionales o extranjeros, así como *“todos los otros organismos e instituciones del Estado”* (artículo 3) (Mendel, 2009).

Entre sus objetivos, están el de garantizar el derecho de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos, promover el uso eficiente de los recursos del Estado, asegurar la transparencia de la función pública, y en relación con las entidades privadas, luchar contra la corrupción y otros actos ilegales, promover la rendición de cuentas al público y asegurar la protección de la información confidencial (Mendel, 2009).

Como los aspectos más positivos de la ley se destaca la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública como ente encargado de su aplicación, que recibe las apelaciones en caso de negación del acceso y debe informar anualmente al Congreso. También hay una comisión especial que recibe informes trimestrales de las entidades públicas y les hace recomendaciones. Además, se enfatiza la obligación de las instituciones públicas de difundir proactivamente la información, aun cuando no medie solicitud, y de hacer publicaciones electrónicas actualizadas que luego integrarán el Sistema Nacional de Información Pública. La gran limitación de la ley es que solo rige para la información generada a partir de su vigencia.

Respecto de los pueblos indígenas y afrohondureños, la Constitución establece como deber del Estado dictar medidas de protección de los derechos e intereses de las comunidades indígenas, especialmente de las tierras y bosques. Entre las leyes sectoriales, el reglamento de la Ley General del Medio Ambiente (1993) menciona la obligación de la Secretaría de Cultura, Artes y Deportes de velar por la conservación de los sistemas productivos de los pueblos indígenas, y la participación de un representante indígena en el consejo consultivo que crea la norma; la Ley Orgánica de Educación (1996) establece planes especiales para las comunidades indígenas; la Ley de Propiedad (2004) dispone el derecho a consulta, e indemnización en su caso, ante la explotación de sus recursos naturales, y el derecho a la tierra de los pueblos indígenas y afrohondureños sobre sus posesiones tradicionales, mientras que la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola (1992) ya disponía su titulación colectiva, y la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2007) exceptúa a los pueblos indígenas y afrohondureños de la prohibición de asentamiento en esas zonas¹².

Las normas mencionadas no especifican el derecho a la información de los pueblos indígenas y afrodescendientes; la ley de medio ambiente, en tanto, lo contempla en términos genéricos. Por su parte, la Ley del Instituto Nacional de Estadística (INE) habla de recolección de datos en forma general, y no hace alusión a los pueblos indígenas o afrohondureños.



Honduras cuenta con una ley específica sobre el derecho a la información, que fue precedida por un largo período de cabildeo de la sociedad civil, apoyado por la comunidad internacional y los líderes locales. Sin embargo, no está contemplado específicamente respecto de los pueblos indígenas y afrohondureños.

¹² Además, el DC 157 (1999), que crea la Reserva de Biósfera Tawahka y el Parque Nacional Patuca, contempla los derechos a la participación y la consulta, especialmente mediante la Federación Indígena Tawahka de Honduras (FITH).

3.11 México

En 2007 fue aprobada por unanimidad en el Congreso mexicano, y por las legislaturas de al menos 16 estados, una enmienda que amplió significativamente la protección constitucional del derecho a la información. La nueva garantía dispone que toda información será pública, con las únicas limitaciones que implican las restricciones temporales por motivos de interés público establecidas por la ley y la protección de la información personal. Además, determina que se establecerán sistemas rápidos para acceder a la información, vigilados por entidades independientes (Mendel, 2009). Sin embargo, solo se han adaptado a la nueva garantía constitucional los contenidos de algunas leyes federales y estatales.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es del año 2002, se adoptó como parte del compromiso de combatir la corrupción, estableciendo el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI) como ente encargado de la aplicación de la norma. Todos los estados cuentan también con una ley en la materia. Las evaluaciones sobre su ejecución son bastante positivas, pues la cantidad de solicitudes sin respuesta es de las más bajas de la región, según un estudio de Human Rights Watch (Mendel, 2009).

La ley define como información todo lo contenido en los documentos que las entidades públicas generan, obtienen, adquieren, transforman o preservan. Entre sus objetivos se declaran los de asegurar el acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; promover una administración pública transparente y la rendición de cuentas; mejorar el manejo de los registros y contribuir a la democratización y el estado de derecho. Como principio de interpretación se señala el de transparencia, así como la conformidad con la Constitución, la Declaración Universal de Derechos Humanos y una serie de tratados internacionales, incluyendo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

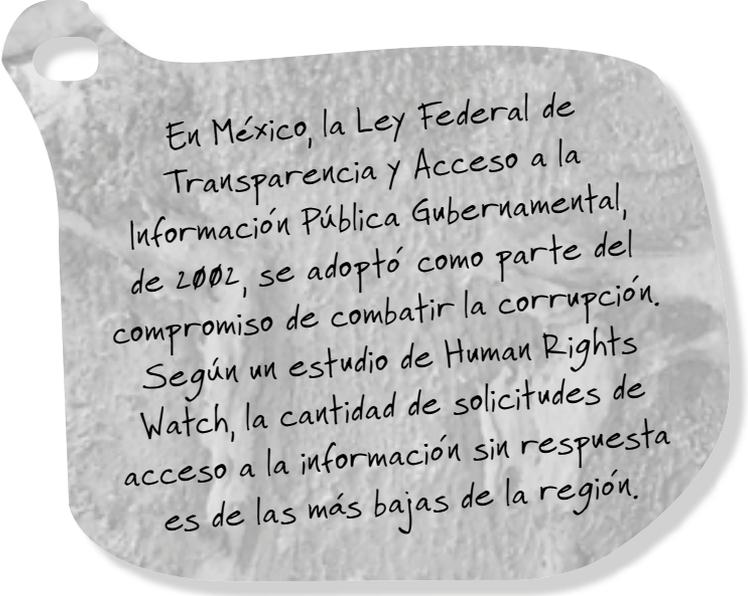
Las entidades obligadas por la norma son todas las federales (poder ejecutivo, legislativo y judicial), incluyendo entidades constitucionales autónomas y tribunales administrativos. La ley dispone una obligación

amplia de publicar y menciona varias categorías, entre las cuales no se encuentran las estadísticas sociodemográficas, pero si se aplican los principios de interpretación, puede deducirse que esta enumeración es enunciativa y no taxativa. Sí se establece la forma de poner la información a disposición, incluyendo medios electrónicos en lugares remotos y sistemas locales; además sostiene que toda agencia debe disponer una computadora para uso del público, que ofrezca la facilidad de imprimir, prestando el apoyo a los usuarios cuando sea necesario. La norma también detalla una serie de indicaciones específicas sobre la publicación proactiva de la información.

Asimismo, se establece una “*unidad de enlace*” en las entidades, para asegurar que se respeten las obligaciones de publicación proactiva; se reciban y tramiten los pedidos de acceso y se ayude a las personas solicitantes; se asegure el respeto de los procedimientos; se propongan procesos internos para garantizar el manejo eficiente de las solicitudes; se realicen tareas de capacitación y se lleve un registro de las solicitudes de información y sus resultados. Además, en cada entidad se establece el comité de información, como responsable de coordinar y supervisar estas actividades, establecer los procedimientos, vigilar la clasificación, asegurar (conjuntamente con la sección de enlace) que los documentos que contienen los datos solicitados sean localizados y que se entreguen al IFAI aquellos que necesita para producir su informe anual.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos reconoce los derechos de los pueblos indígenas en su artículo 2; también lo hacen las constituciones de los estados de Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Queretaro, Oaxaca, San Luis Potosí y Veracruz de Ignacio de la Llave; además, hay legislaciones especiales en varios estados (Baja California, Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo) y se contemplan derechos específicos en algunas leyes sectoriales, como la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla (2001), la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1998) o la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (2003). Asimismo, está la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2003), como organismo descentralizado de la administración federal y autónomo, encargado de promover los derechos de los pueblos indígenas diseñando programas al efecto, y de coordinarse con los gobiernos estatales.

El derecho a la información de los pueblos indígenas no está contemplado como tal en las legislaciones mencionadas, sin embargo, sí se reconocen los derechos a la participación y la consulta, que como se ha dicho, lo presuponen, además de que en todo les resulta aplicable la ley de acceso a la información pública.



En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de 2002, se adoptó como parte del compromiso de combatir la corrupción. Según un estudio de Human Rights Watch, la cantidad de solicitudes de acceso a la información sin respuesta es de las más bajas de la región.



3.12 Nicaragua

La Constitución estipula que todo nicaragüense tiene el derecho a información verídica, que incluye la libertad de buscar, recibir e impartir información e ideas por cualquier medio. Este país cuenta con una ley en la materia, la N° 621 sobre el Acceso a la Información Pública (2007), que la define como aquella producida, obtenida, clasificada y almacenada por entidades públicas, así como en manos de entidades privadas determinadas, y que puede estar contenida en archivos, libros y bases de datos o cualquier forma de grabar y almacenar.

La ley define como principios rectores del derecho a la información el de acceso para cualquiera, sin discriminación; el principio de publicidad; el de *multiétnicidad*, por el cual la información pública debe proporcionarse en todas las lenguas locales; el de participación ciudadana y los principios de transparencia, responsabilidad y prueba de daño. Este último se refiere a que las excepciones al libre acceso a la información deben basarse en la generación potencial de un daño. Están obligadas por la norma todas las instituciones de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, los gobiernos municipales, las instituciones electorales, los órganos autónomos del gobierno y los gobiernos regionales, así como las empresas privadas que tengan concesiones públicas.

Las obligaciones de difusión y publicación son amplias, entre ellas la de las entidades públicas de crear una base de datos para contener la información que generen, administren y posean, y ponerla a disposición del público, inclusive de manera electrónica. Una debilidad de la norma es la falta de una instancia de apelación independiente, puesto que se contempla un sistema de “*apelación interna*” (Mendel, 2009), lo que incluso contradice la noción misma de apelación, que implica la intervención de otro organismo ajeno a quien realizó la acción, en este caso negar la información en primera instancia.

La Constitución reconoce a los pueblos indígenas, además de su derecho de mantener y desarrollar su identidad y cultura, el de tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales, así como la propiedad y el disfrute de sus tierras, mientras que para las comunidades de la Costa Atlántica se establece un régimen de autonomía¹³, especificando la libre elección de sus autoridades y diputados y la preservación de sus culturas y lenguas, religiones y costumbres.

El país cuenta también con legislación especial en la materia: el Estatuto de las Comunidades Indígenas (1918); el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua (1987) y su reglamento; la Ley del régimen de propiedad comunal de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de las regiones autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz (2003). A su vez, estas leyes dieron lugar a la consagración de derechos en normas sectoriales como la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, la Ley General de Educación o la Ley Electoral.

En cuanto al derecho a la información de los pueblos indígenas, ya el Estatuto de las Comunidades Indígenas (1918) disponía la elaboración de un censo, levantado por un comisionado de la jefatura política del departamento, con presencia de un representante de la comunidad indígena y el síndico municipal. Luego del relevamiento, los habitantes debían presentarse a registrar su nombre, oficio y tierras, y debían dar cuenta de los familiares fallecidos. Esta norma está formalmente vigente, pero se desconoce si continúa su aplicación práctica.



¹³ El régimen autónomo deriva de la multiétnicidad de la Costa Atlántica, reconocida por la Constitución. No obstante, el 72% de su población es mestiza, en buena parte por la migración interna que recibe; el 28% se identifica como misquitos, mayagnas, ramas y garífunas, además los creoles (o población afrodescendiente angloparlante) representan el 7,8% en la región del Atlántico Norte y el 3,9% en la región del Atlántico Sur (Mattern, 2003).

Por su parte, la Ley General del Medio Ambiente y Recursos Naturales (1996) establece que, cuando se realice un estudio sobre la materia en las regiones autónomas, debe entregarse un ejemplar de la investigación al consejo regional autónomo respectivo. Asimismo, la ley del régimen de propiedad comunal de las regiones autónomas especifica que el derecho a la consulta implica la entrega de la información respectiva; pero lo más relevante para este estudio es la obligación de las entidades públicas y privadas, contemplada en la Ley de Acceso a la Información Pública, de poner *“toda la información, diagnósticos, estudios, investigaciones y/o información pública de otra naturaleza”* a disposición de los pueblos indígenas y las comunidades de ascendencia africana, con la idea de contribuir a su desarrollo y bienestar económico (artículo 25).

La Ley de Acceso a la Información Pública de Nicaragua, de 2007, enumera entre sus principios el de multiétnicidad, que implica que la información debe proporcionarse en todas las lenguas locales, y obliga a las entidades públicas y privadas a poner *“toda la información, diagnósticos, estudios, investigaciones y/o información pública de otra naturaleza”* a disposición de los pueblos indígenas y las comunidades de ascendencia africana, con la idea de contribuir a su desarrollo y bienestar económico.

3.13 Panamá

La Constitución Política de la República de Panamá dispone que toda persona tiene derecho a solicitar información de acceso público o de interés colectivo alojada en bases de datos o registros estatales o de privados que presten servicios públicos. Además, la Ley N° 6, de 2002, contiene las Normas de Transparencia en la Gestión Pública y contempla el derecho a la información, definiéndolo como el derecho de cualquiera de obtener información sobre los asuntos que administran las entidades públicas, o datos de cualquier naturaleza que se encuentren en su poder.

Sin embargo, esta norma plantea un problema, puesto que luego dispone que las entidades públicas deben proporcionar información “*sobre sus funciones y actividades*” [artículo 8], limitando con ello los contenidos que se pueden solicitar (Mendel, 2009). No obstante, sí abarcaría las estadísticas sociodemográficas, como funciones propias del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) de las cuales le corresponde informar. Además, los principios establecidos por la norma para su interpretación —acceso público, publicidad y transparencia— apoyan este criterio. En el mismo sentido, las entidades obligadas son cualquier agencia del Estado, incluyendo las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, el Procurador General de la República, las entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, la Autoridad del Canal de Panamá, municipios, gobiernos locales y consejos comunitarios, empresas de capital mixto y otras entidades que reciban fondos estatales.

La ley requiere que las entidades públicas establezcan oficinas de consulta para promover el acceso electrónico a la información y que lleven a cabo una difusión proactiva y rutinaria mediante publicaciones impresas, además de los sitios web, que deben actualizarse de forma periódica. También impone a las entidades públicas la obligación de incluir en sus informes anuales ante la legislatura una sección que contenga información sobre el número de solicitudes que han recibido, cómo se han respondido y una lista de oportunidades para consulta pública. Como debilidad, la norma no considera la apelación contra la negación del acceso (Mendel, 2009).

Respecto de los derechos de los pueblos indígenas, la Constitución establece que el Estado debe prestar especial atención a sus comunidades, promoviendo su participación en la vida social, económica y política, así como la preservación de sus lenguas y culturas. Hay leyes antiguas que permanecen vigentes, como la que organiza la Comarca de San Blas, que data de 1953, y que ya reconocía la jurisdicción indígena (excepto en materia penal); algunas leyes posteriores han creado otras comarcas: Kuna de Madungandi (1996), Ngöbe-Bugle (1997), Emberá Wounaan de Darién (1999) y Wargandí (2000), reafirmando su derecho a participar en la adopción de decisiones. También están las cartas orgánicas y administrativas de estas comarcas, que contienen las características de sus instituciones y territorios. Además, normas sectoriales como la Ley General del Ambiente (1998) reafirman su derecho a la tierra, y las leyes Forestal (1994) y de Vida Silvestre (1995) requieren la autorización de las autoridades indígenas para intervenciones en sus comarcas con fines de cualquier explotación, estudio, caza o pesca.

En cuanto a los derechos de las personas afropanameñas, se cuenta con el Plan para la Inclusión Plena de la Etnia Negra Panameña, como parte del cual se integró a estas poblaciones en el censo de 2010 por primera vez desde la década de 1940.

En materia del derecho a la información de los pueblos indígenas y afrodescendientes, solamente la ley que crea la Comarca de Ngöbe-Bugle establece la obligación del Estado y el concesionario de informar a la población en caso de explotación de recursos naturales en ella; las otras normas mencionadas no especifican este derecho. La Ley N° 10 de 2009, que moderniza el Sistema Estadístico Nacional y crea el INEC, no menciona derechos de los pueblos indígenas y afropanameños, pero sí la participación de la sociedad civil en el sistema estadístico.



El derecho a la información es amparado en Panamá por la Constitución Política de la República y la ley que contiene las Normas de Transparencia en la Gestión Pública, aunque no se lo considera específicamente respecto de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Sin embargo, como parte del Plan para la Inclusión Plena de la Etnia Negra Panameña, se integró a esta población en el censo de 2010.



3.14 Paraguay

Este país no cuenta con una ley de acceso a la información, pero su Constitución reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime, y establece que las fuentes públicas de información deben ser libres para todos. Gracias a ello, este derecho ha sido reivindicado y protegido judicialmente, en un recurso por negación de acceso, luego de seguir el trámite facilitado por el Centro de Acceso a la Información Pública de la Defensoría del Pueblo¹⁴.

La Constitución paraguaya reconoce los derechos de los pueblos indígenas a la identidad, organización política, social y económica, a sus normas consuetudinarias, a la tierra y a la participación. Asimismo, el Estatuto de las Comunidades Indígenas (1981) y sus leyes modificatorias (1996 y 2003) las definen, eximen de impuestos y les reconocen personería jurídica y el derecho a la tierra, entre otros, ratificados también por el Estatuto Agrario (2002). La Ley de los Recursos Hídricos (2007) les confiere prioridad en el derecho sobre el agua; la Ley 3050 (2006) establece un Sistema de Ayuda Mutual Hospitalaria para la Población Indígena del Chaco, y la Ley 3332 (2007) dispone la asistencia crediticia a las comunidades indígenas. Ninguna de las normas mencionadas contempla el derecho a la información como tal, pero sí los derechos a la consulta y a la participación, que lo presuponen.

Aunque el Paraguay no cuenta con una ley específica, el derecho a la información fue reivindicado y protegido judicialmente mediante un recurso por negación de su acceso llevado adelante por la Defensoría del Pueblo. Además, varias normas contemplan los derechos de consulta y participación de los pueblos indígenas.

¹⁴ Sala Tercera del Tribunal de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Asunción, por medio del Acuerdo y Sentencia número 51, del 2 de mayo de 2008 (véase Santagada, 2008).

3.15 Perú

La Constitución garantiza el derecho de acceder a la información en manos de entidades públicas, especificando que no se requieren razones para solicitarla, en tanto que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2002) hace efectiva esta garantía. La norma, guiada por el principio rector de la máxima publicidad, tiene por objetivos promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho a la información previsto en la Constitución. Cubre todos los documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o cualquier otro formato creado u obtenido por las entidades públicas o que estén bajo su posesión o control, que deberán ser entregados por el solo costo de la reproducción. Obliga a los tres poderes del Estado, incluyendo entidades descentralizadas, así como gobiernos regionales y locales, entidades autónomas, otros organismos, proyectos y programas estatales, y entidades de derecho privado que prestan servicios públicos o tienen alguna concesión del Estado.

La ley prevé disposiciones para la publicación proactiva. Esta debe hacerse por Internet, individualizando el funcionario responsable. Se detallan obligaciones específicas de diversas instituciones, entre las cuales no se menciona al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), pero se entiende que se encuentra obligado en tanto entidad pública autónoma. Las normas promocionales, sin embargo, son bastante básicas: se dispone que las entidades públicas deben designar a un funcionario responsable de responder a las solicitudes de información, y en caso de ausencia, tal obligación compete al secretario general, quien debe proveer una infraestructura adecuada para su sistematización y publicación. Además, la ley obliga al Consejo de Ministros a informar anualmente al Congreso sobre las solicitudes de datos, indicando los casos concedidos y los negados (Mendel, 2009).

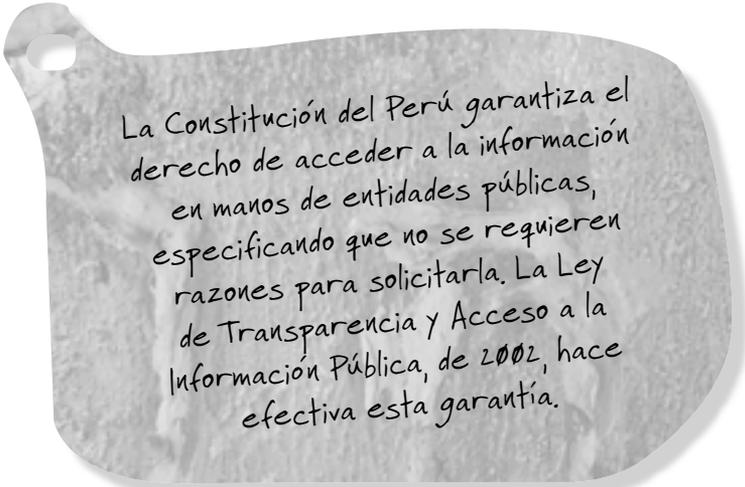
Como debilidad, la norma no contempla la apelación ante una instancia administrativa independiente, pues dispone que en caso de negación del acceso a la información, o vencido el plazo de entrega (10 días), debe acudir a un departamento superior de la misma entidad (Mendel, 2009).

La Constitución peruana establece que toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural, y que las comunidades nativas y campesinas tienen personería jurídica, derecho a la propia organización y libre disposición sobre sus tierras. Además, hay varias leyes específicas: la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva (1978), la Ley General de Comunidades Campesinas (1987) y los reglamentos de ambas, que reconocen el derecho a la propia organización y a la participación; la Ley 27811 (2002), que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos, y la Ley 28736 (2006) para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.

También se contemplan derechos en leyes sectoriales; es el caso del reglamento de la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (2001), el de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (2001), que respeta los usos ancestrales vinculados a la subsistencia de las comunidades; el de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2001), que establece la preferencia de las comunidades en el aprovechamiento de los recursos naturales; la Ley de Elecciones Regionales (2002), que contempla una cuota del 15% para candidatos de pueblos indígenas en cada lista de partido; las leyes General de Educación (2003) y de Educación Básica (2004), que afirman el derecho a la participación y la educación bilingüe, y el Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos (2008), que reconoce la consulta y la participación.

De las legislaciones mencionadas, el reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas se refiere a la información, aunque no al derecho a su acceso, pues dispone que el antiguo Registro de Comuneros se denominará Padrón Comunal y deberá actualizarse cada dos años, conteniendo el nombre, la actividad, el domicilio, la fecha de admisión del comunero, con la indicación de los que ejerzan un cargo directivo o representación. Asimismo, el reglamento de la ley de comunidades nativas de las regiones de selva y ceja de selva dispone que las investigaciones que se realicen en estos territorios deben comunicarse a la comunidad y a los ministerios del ramo. El reglamento de participación ciudadana para la realización de actividades de

hidrocarburos también contempla el deber de informar las condiciones de los contratos en esta materia a las poblaciones involucradas. Sin embargo, la consulta y participación ciudadana posteriores al acceso a la información que la norma contempla se dispone para después de entregada la concesión minera.



La Constitución del Perú garantiza el derecho de acceder a la información en manos de entidades públicas, especificando que no se requieren razones para solicitarla. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de 2002, hace efectiva esta garantía.

3.16 Uruguay

La Constitución del Uruguay no garantiza expresamente el derecho a la información, pero al igual que en los otros países, sí contempla el derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, cuenta con una ley en la materia, la N° 18.381, sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública (2008). Esta norma se propone promover la transparencia en el funcionamiento de las entidades públicas y garantizar el derecho a la información; abarca toda la información en cualquier formato, y a todas las instituciones públicas, estatales o no estatales —aunque no las especifica. Cabe destacar que entre las categorías señaladas como obligatorias por la ley figura “*la información estadística de interés general, de acuerdo a los fines de cada organismo*” [artículo 5, inciso f]. Además, explicita que el derecho a la información será ejercido sin discriminación.

La norma establece el deber de publicación proactiva de las entidades públicas, incluyendo la obligatoriedad de la existencia de sitios web, con fácil acceso a la información e interactividad. Si bien no se requiere que cada entidad pública tenga un oficial a cargo de este asunto, sí se crea la Unidad de Acceso a la Información, como un organismo descentralizado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), con la amplia responsabilidad de promover el derecho a la información, incluyendo la asistencia a quienes la soliciten, el entrenamiento de funcionarios, la creación de campañas publicitarias y la elaboración de informes sobre la implementación del derecho. Una debilidad de la norma es que no prevé un proceso de apelación ante una entidad administrativa independiente; tampoco tiene una declaración de principios interpretativos (Mendel, 2009).

Entre la legislación vinculada con el tema se encuentra la Ley 16.016 (1994), que establece el Sistema Nacional de Información e integra al Instituto Nacional de Estadística (INE) con las oficinas de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial que se ocupan de este ámbito, así como con organismos autónomos y descentralizados para la planificación, elaboración y difusión de estadísticas, incluyendo disposiciones detalladas sobre su sistematización y difusión.

No se cuenta con una legislación específica sobre los derechos de los afrouuguayos. A su vez, las normas sobre el derecho a la información no los particularizan, pero tampoco lo hacen con otros grupos, puesto que se dirigen a toda la población.

La Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública del Uruguay, de 2008, obliga a los organismos correspondientes a entregar la información estadística de interés general, entre otras categorías de datos.

3.17 Venezuela (República Bolivariana de)

La Constitución reconoce el derecho a la información; luego de establecer el derecho a conocer la información personal en registros públicos o privados, se determina que: *“Igualmente, podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas”* [artículo 28]. Este derecho también se aborda en el marco de la libertad de expresión y de los medios de comunicación, disponiendo que: *“Toda persona tiene derecho a la información oportuna, veraz e imparcial, sin censura, de acuerdo con los principios de esta Constitución”* [artículo 58], y respecto de los derechos del consumidor.

La República Bolivariana de Venezuela no cuenta con una ley nacional sobre el acceso a la información en términos genéricos, solamente con la Ley Orgánica para la Divulgación de las Finanzas Públicas (2006). Sin embargo, el estado de Miranda dispone de una ley reciente en la materia, que obliga a todas las entidades públicas, y entre la información considerada menciona las estadísticas, señalando el procedimiento para su solicitud (Venezuela, Consejo Legislativo del Estado Bolivariano de Miranda, 2009).

La Constitución Nacional reconoce a los pueblos indígenas, así como sus derechos a la propiedad colectiva de la tierra, a la educación bilingüe e intercultural y a la *consulta informada*. Las constituciones de varios estados también reconocen derechos específicos, es el caso de Amazonas, Anzoátegui, Bolívar, Monagas, Sucre y Zulia. Además, algunos derechos están ratificados en leyes sectoriales (Ley Orgánica de Educación, Ley de Servicios Sociales, Ley Nacional de la Juventud).

También hay una norma específica, la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (2005), que desarrolla sus prerrogativas y menciona la información como parte del derecho a la consulta, y en relación al proceso de demarcación de las tierras indígenas, pero el derecho no está consagrado en términos genéricos. La Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas (2001) dispone que en los pueblos y comunidades sujetos al proceso

nacional de demarcación se tomarán los datos del último censo indígena de Venezuela. Asimismo, el DC 2686 (2003), Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de identificación, para la identificación de los indígenas, establece que el Instituto Nacional de Estadística (INE) deberá realizar el censo indígena cada cinco años, y tiene que informar sus resultados a la Comisión de Registro Civil y Electoral del Consejo Nacional Electoral.

En la República Bolivariana de Venezuela, el Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de identificación establece que el INE debe realizar el censo indígena cada cinco años.



A modo de conclusión...

El derecho a la información está consagrado genéricamente en buena parte de los ordenamientos jurídicos, ya sea en las constituciones o en leyes específicas. Aunque no es contemplado como derecho colectivo y no considera las especificidades de los pueblos indígenas y afrodescendientes, tampoco los excluye, y combinado con las disposiciones constitucionales y legales sobre los derechos de indígenas y afrodescendientes, claramente existe *la obligación estatal y el marco jurídico suficiente para demandar la producción de información estadística sociodemográfica y su difusión en prácticamente todos los casos estudiados.*

País	Consagración constitucional de pueblos indígenas y/o afrodescendientes*	Instituciones para los pueblos indígenas y/o afrodescendientes	Consagración del derecho a la información y otros conexos para los pueblos indígenas y/o afrodescendientes	Consagración del derecho a la información en términos genéricos
Argentina	Sí	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)	* Derecho a la participación en la Constitución de la Nación, en la Resolución 121 de 2003 y en varias constituciones provinciales * Derecho a la información en la Ley N° 25607, de difusión de los derechos de los pueblos indígenas, y en Ley N° 24.956/98, que establece la inclusión de los pueblos indígenas en el censo de 2001	En la Constitución de la Nación, y solo para consumidores y en relación con los partidos políticos En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires si hay una ley específica
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Sí	Dirección General de Lucha contra el Racismo (Ministerio de Culturas) Comité Nacional contra el Racismo y toda Forma de Discriminación (creado en 2010, aún no está en funcionamiento)	* Derecho a la participación en la Ley de Participación Popular y Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base * Derecho a la información en el Reglamento de Áreas Protegidas * Derecho a la consulta libre e informada en la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria * Derecho a la información en la Ley contra el Racismo y toda Forma de Discriminación, con deber del Estado de producir y difundir datos estadísticos	En la Constitución
Brasil	Sí	* Fundación Nacional del Indio (ligada a Ministerio de Justicia) * Sistema Nacional de Promoción de la Igualdad Racial (SINAPIR) * Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (adsrita a la Presidencia de la República)	Derecho a la información en relación a la salud en el Estatuto de la Igualdad Racial	En la Constitución Federal
Colombia	Sí	* Comisión para las minorías étnicas * Programa presidencial para asuntos indígenas * Programa presidencial para asuntos afrocolombianos (la creación de estas instancias fue anunciada por el Presidente en octubre de 2010, pero aún no están establecidas)	* Derecho a la consulta informada de los pueblos indígenas y afrocolombianos en la Constitución y algunas normas sectoriales para temas específicos * Derecho a la participación de los afrocolombianos en la Ley 70 (1993) * Derecho a la información en DC 1320 de 1998, que reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales y de su territorio	En la Ley de Acceso a la Información (Ley 57 de 1985) y en la Ley de Archivos (Ley 594 de 2000)

País	Consagración constitucional de pueblos indígenas y/o afrodescendientes*	Instituciones para los pueblos indígenas y/o afrodescendientes	Consagración del derecho a la información y otros conexos para los pueblos indígenas y/o afrodescendientes	Consagración del derecho a la información en términos genéricos
Costa Rica	Solo dispone el cultivo de las lenguas indígenas	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI)	En Ley de Biodiversidad y en el reglamento de Ley Indígena, que dispone su consideración en los censos	No en términos genéricos, sí en algunas leyes sectoriales y para temas específicos
Chile	No	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la participación de forma limitada en la Ley Indígena (1993) • Participación informada en el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (Nº 30 de 1997) 	En la Ley del Derecho a la Información (Ley 20285 de 2008)
Ecuador	Sí	Comisión Nacional de Estadísticas para Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos (CONEPIA)	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la consulta en la Constitución y en el Plan Nacional de Derechos Humanos (1998) y en la Ley de Gestión Ambiental (2004), así como en la Ley para la Promoción de la inversión y la participación ciudadana (2000) 	En la Constitución y en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
El Salvador	No	No	No	No
Guatemala	Sí	Comisión Presidencial contra la discriminación y el racismo contra los pueblos indígenas (CODISRA)	<ul style="list-style-type: none"> * Derecho a la participación en la Ley de Desarrollo Social * Derecho a consulta en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural 	En la Constitución y en la Ley de Acceso a la Información Pública
Honduras	Sí	Ministerio de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes	* Derecho a consulta en Ley de Propiedad (2004)	En la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
México	Sí	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Derechos a la consulta informada y a la participación en varias leyes sectoriales	En la Constitución Federal y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

País	Consagración constitucional de pueblos indígenas y/o afrodescendientes*	Instituciones para los pueblos indígenas y/o afrodescendientes	Consagración del derecho a la información y otros conexos para los pueblos indígenas y/o afrodescendientes	Consagración del derecho a la información en términos genéricos
Nicaragua	Sí	No hay instancia para políticas, pero sí la Procuraduría Especial sobre pueblos indígenas y comunidades étnicas en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)	Derecho a consulta en leyes sectoriales y derecho a la información especificado para los pueblos indígenas y afrodescendientes en la Ley de Acceso a la Información Pública	En la Constitución y en la Ley de Acceso a la Información Pública, con el principio de multiétnicidad
Panamá	Sí	Consejo Nacional de Desarrollo Indígena	Derecho a la participación de los pueblos indígenas y afropanameños (en leyes que crean comarcas indígenas y en el Plan para la Inclusión Plena de la Etnia Negra Panameña)	En la Constitución y en la Ley N° 6, Normas de Transparencia en la Gestión Pública
Paraguay	Sí	Instituto Paraguayo del Indígena (INDI)	Derecho a la participación en la Constitución y a consulta en el Estatuto de las Comunidades Indígenas, sus leyes modificatorias y el Estatuto Agrario	En la Constitución
Perú	Sí	Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos	Derecho a la participación en los reglamentos de comunidades y en algunas leyes sectoriales, junto con el derecho a la consulta	En la Constitución y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Uruguay	No	(Departamento de Mujeres afrodescendientes, Ministerio de Desarrollo Social)	No	En la Ley sobre Derecho de Acceso a la Información Pública y la Ley 16.016 (1994), que establece el Sistema Nacional de Información e integra al INE con las oficinas estadísticas de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial
Venezuela (República Bolivariana de)	Sí	Ministerio del Poder Popular para los pueblos indígenas	Derecho a consulta en la Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas y obligación de censar a pueblos indígenas en la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas	En la Constitución, pero de manera limitada

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las legislaciones nacionales.

(*) No en todos los casos se habla de "pueblos indígenas", algunos se refieren a "comunidades indígenas" o "etnias", pero sí se les reconocen derechos como la propia organización y la tierra o la participación, si este derecho figura consignado en la tabla.

C. DE LA INTENCIÓN A LA ACCIÓN. APROXIMACIONES AL EJERCICIO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Tras el reconocimiento legal de los derechos específicos de los pueblos indígenas a inicios del siglo XXI, el balance de la efectividad de esta legislación es crítico, ya que se constata el incumplimiento de las normas y la persistencia de la violación de estos derechos (CEPAL, 2007). En el caso de los afrodescendientes la situación no es mejor, siendo una de las poblaciones más excluidas del continente (Anton, Bello y otros, 2009).

Este balance general también es aplicable en materia del derecho a la información. Para aproximarse a su ejercicio efectivo, se analizaron las observaciones del Comité de Derechos Humanos desde el año 2000, como una manera de acercarse a la vigencia de las cuestiones anotadas en estas observaciones —por lo tanto, los países que no recibieron recomendaciones luego de esa fecha no fueron considerados. De los informes posteriores a ese año, se seleccionaron las observaciones directamente relacionadas con el derecho a la información o aquellas que, siendo genéricas, le resultarían aplicables.

En el caso de la Argentina, el Comité señalaba con preocupación en el año 2000 —y lo ratificó en 2010— que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que consagra el derecho a la información, no se aplica a cabalidad, a pesar de tener rango constitucional, y que su observancia es heterogénea en el territorio nacional debido a las características que el sistema federal confiere a la administración de justicia¹⁵. Y es que, como suele suceder en la región en tantos otros temas, la distancia entre las normas y la realidad es considerable. Como el propio Estado argentino reconocía ante el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas: *“Si bien existen leyes y convenios internacionales que otorgan un marco amplio de reconocimiento de derechos y garantías hacia los pueblos indígenas, muy poco es lo que se aplica sobre esas normas a favor de ellos a nivel nacional y provincial”* [citado por UNICEF, 2008, pág. 18].

15 En este informe, el Comité también señalaba su preocupación por los desalojos forzados de pueblos indígenas de sus tierras ancestrales en varias provincias.

En sus observaciones al Brasil, en 2005, el Comité celebraba la creación de “*oficinas jurídicas*”, que proporcionan asesoramiento legal y documentación civil a las comunidades indígenas. Sin embargo, señalaba su preocupación por el bajo nivel de participación de los indígenas y afrodescendientes en los asuntos públicos. Tal como se ha señalado en este documento, el derecho a la participación presupone el de la información¹⁶.

En 2007 el Comité recomendaba al Estado de Chile consultar con las comunidades indígenas —lo que, como se ha expuesto, implica la información previa— antes de conceder licencias para la explotación de las tierras que son objeto de controversia, y garantizar que en ningún caso la explotación de que se trate atente contra los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁷.

Respecto de Colombia, en 2004 el Comité manifestaba su preocupación por la persistencia de la discriminación contra las comunidades indígenas y por la falta de ejercicio del derecho a la consulta, que presupone el de acceso a la información.

En las observaciones realizadas en 2008 al Ecuador, recomendaba que se adopten todas las medidas para garantizar que los derechos constitucionales reconocidos a los pueblos indígenas y afroecuatorianos se materialicen en la práctica. Esos derechos incluyen el de la consulta informada.

Para Guatemala, en 2001 el Comité manifestaba su preocupación por la ausencia de una legislación completa y específica para la protección de los derechos de los indígenas, falencia que se mantiene hasta la actualidad y que abarca el derecho a la información.

En sus observaciones a México, el Comité señalaba en 2010, al igual que en el caso argentino, su preocupación por la aplicación heterogénea en los diversos estados de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por lo mismo, recomendaba que el Estado mexicano adoptara medidas para asegurar

¹⁶ En este mismo informe, el Comité recomendaba que el Estado acelerara la demarcación de las tierras de los indígenas y previera recursos civiles y penales para los casos de usurpación deliberada de las mismas.

¹⁷ El Comité expresó su preocupación en este informe por la definición de terrorismo que contiene la Ley Antiterrorista N° 18.314, que ha permitido que miembros de la comunidad mapuche fueran acusados de este delito por actos de protesta o demanda social relacionados con la defensa de los derechos sobre sus tierras.

que las autoridades, incluidos los tribunales, garanticen en todos los estados la aplicación efectiva del pacto, y que la legislación tanto federal como estatal se armonice con este instrumento. También manifestaba su preocupación por la falta de ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos indígenas en todas las cuestiones que les afecten.

Respecto de Nicaragua, en 2008 el Comité explicitaba su preocupación por la falta de un procedimiento para la consulta previa e informada ante la explotación de los recursos naturales de los pueblos indígenas de la Región Autónoma del Atlántico, por lo que recomendaba adoptar ese mecanismo¹⁸. En relación a Panamá, en sus observaciones del mismo año el Comité exponía una preocupación similar¹⁹.

En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, el Comité lamentó en sus observaciones del año 2001 la falta de datos respecto de la aplicación de las disposiciones constitucionales que establecen la información previa y la consulta a las comunidades indígenas ante el aprovechamiento de sus recursos naturales.

También se revisaron los informes del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas —referidos al Estado Plurinacional de Bolivia (2007); el Ecuador (2006); Colombia (2004); Chile (2003); México (2003) y Guatemala (2002)—, pero tampoco se encontraron recomendaciones relativas al derecho a la información en la mayoría de los casos, aunque sí se hallaron respecto del derecho a la consulta informada en situaciones específicas, sobre todo vinculadas a grandes proyectos con impactos medioambientales o a temas más generales de desarrollo económico. Concretamente en el caso de Chile, los indígenas de Iquique y San Pedro de Atacama denunciaban la falta de información sobre las normativas a aplicarse en su territorio, al tiempo que los mapuches denunciaron al relator que los medios de comunicación violaban su derecho a la información, pues no le prestaban atención a las cuestiones de su interés ni los representaban objetivamente. Por ello, la recomendación del relator apuntó a que los medios de comunicación lograsen una visión más equilibrada, así como a la realización de campañas de

¹⁸ También señalaba la falta de participación de las regiones autónomas indígenas en los procesos electorales y la falta de titulación de tierras —contraviniendo una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos—, graves deficiencias en los servicios de salud y educación y falta de presencia estatal en sus territorios.

¹⁹ Además, se señalaban la persistente discriminación, problemas en el ejercicio de los derechos a la salud y a la educación, malos tratos y hostigamiento ante protestas sociales y la falta de reconocimiento jurídico a aquellas comunidades indígenas que no se encuentran en una comarca.

información para revertir los prejuicios y el racismo. Respecto de la situación de Guatemala, también se recomendaba procurar el acceso a la información para permitir una mayor participación indígena en los consejos de desarrollo, y se denunció la falta de mecanismos para asegurar el derecho a la consulta informada.

Se revisaron además las recomendaciones del Relator especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia (2005), que visitó el Brasil, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Sobre el primer país, y en relación con el derecho a la información, el relator señalaba la ausencia de personas indígenas y afrobrasileñas en los medios de comunicación, y que estos no transmitían la información que les proporcionaba la Secretaría de Promoción de la Igualdad Racial sobre sus actividades. Respecto del derecho a la consulta de los pueblos indígenas, se señalaba su violación en las políticas educacionales de algunos estados. En el caso guatemalteco no hubo observaciones específicas sobre el derecho a la información, sí en relación con los derechos conexos. Así, el relator señaló la falta de respeto del derecho a la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones y estructuras de poder, que se limitaría a la consulta, sin que sus opiniones sean luego tomadas en cuenta en la decisión final. Para Honduras, recomendó que los medios de información adoptaran un código de conducta, y que sus emisiones y estructuras ejecutivas reflejaran la diversidad étnica del país. También observó que la participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en las estructuras de poder era marginal. Por último, a partir de su misión a Nicaragua el relator habló específicamente de articular la política de combate a la discriminación con una de información a los pueblos indígenas y afrodescendientes, señalando su muy escasa participación.

Las denuncias y sentencias emitidas por los tribunales nacionales e internacionales sobre la aplicación del Convenio 169 de la OIT versan también sobre violaciones del derecho a la consulta, básicamente ante casos de impacto medioambiental (OIT, 2009).

Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2002) recomendó a los Estados: *“Llevar a cabo encuestas periódicas sobre el estado de la discriminación basada en la ascendencia y, en sus informes*

al Comité, proporcionar información desglosada sobre la distribución geográfica y la condición económica y social de las comunidades cuya condición se basa en consideraciones de ascendencia, con inclusión de una perspectiva de género” (1.J).

En el ámbito de las organizaciones indígenas, las reivindicaciones iniciales se dirigían principalmente a las restricciones al derecho a la información derivadas del papel de los medios de comunicación masivos, como prensa escrita y sobre todo radio y televisión. En este sentido, las intervenciones de los participantes en el Congreso Nacional de Comunicación Indígena de México (2007) giraron en torno a las reformas legales necesarias para modificar el rol de los medios de comunicación (INALI, 2007), a pesar de que el evento tenía como uno de sus objetivos promover el reconocimiento del derecho a la información de los pueblos indígenas.

Posteriormente, las organizaciones indígenas y afrodescendientes comenzaron a demandar información estadística accesible y fiable de manera creciente, información que pudiera ser utilizada a su vez para apoyar otras demandas sociales y políticas. Así, en la III Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas de Abya Yala (Iximché, Guatemala, 2007) se exigió el derecho de acceso a la información de los pueblos indígenas, conscientes de su falta de ejercicio. Ese mismo año, en el Encuentro Mundial “*Por la Victoria Histórica de los Pueblos Indígenas del Mundo*”, desarrollado en Cochabamba (Estado Plurinacional de Bolivia) para celebrar la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, las delegaciones asumieron como mandato exigir a los Estados las transformaciones legales necesarias para construir sistemas y medios de comunicación e información basados en las cosmovisiones indígenas y garantizar el reconocimiento de su derecho a la comunicación e información. De manera que, a pesar de que este derecho sigue ligado al rol de los medios de comunicación, ya se lo individualiza.

El derecho a la información de los pueblos indígenas y afrodescendientes tiene muchas aristas; por ejemplo, adquiere especial relevancia tratándose de la inter-legalidad resultante de la vigencia de la justicia comunitaria en países como el Estado Plurinacional de Bolivia o México, ya que coexisten en un entramado complejo y no siempre

claro, que hace necesario el acceso a la información correspondiente. Esta faceta amerita estudios especializados, que ya han empezado a realizarse, sobre todo desde la perspectiva de género y en el marco de la antropología jurídica.

El derecho a la participación requiere del ejercicio del derecho a la información. En este sentido, los pueblos indígenas y afrodescendientes debieran disponer de datos sobre sus condiciones de vida y de trabajo, salud, educación, desarrollo socioeconómico, participación política y situación demográfica. Un primer paso es que la información exista, y en esta vía se destaca la incorporación de preguntas para identificar a los pueblos indígenas en los censos de la década de 2000 de 16 de los 19 países de la región.

Para la ronda censal del decenio de 2010, el trabajo de académicos, organismos de las Naciones Unidas, representantes de gobiernos y grupos organizados de la sociedad civil, especialmente de los afrodescendientes —en el marco del seguimiento del Plan de Acción de Durban—, ha sido notable y está dando resultados. Un ejemplo de ello es el Grupo de Trabajo sobre Afrodescendientes y Ronda de Censos 2010, formado en junio de 2009, con la representación del Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, los Estados Unidos, Panamá, el Perú, Puerto Rico y la República Bolivariana de Venezuela²⁰.

Sin embargo, la identificación étnico-racial es tan solo el paso inicial, y no facilita el ejercicio del derecho a la información si no se hacen los procesamientos debidos, se elaboran indicadores y se ponen efectivamente a disposición de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Algunas experiencias nacionales constituyen buenas prácticas en este sentido. Por ejemplo, pueden mencionarse el conjunto de Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, así como el Sistema de Indicadores Sociales del Pueblo Afroecuatoriano (SISPAE) y el Sistema de Indicadores de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (SIDENPE). Por su parte, el Brasil incorpora la variable étnico-racial en diferentes bases de datos agregados, como el Sistema de Indicadores del IPEA (Instituto de Pesquisa Económica Aplicada) o el Banco de Datos del Sistema Único de Salud (DATASUS), entre otros (Del Popolo, 2008)²¹. Ya en el tema de los recursos legales, la Comisión

²⁰ Durante el Seminario Internacional de Datos Desagregados por Raza y Etnia de la Población Afrodescendientes de las Américas, realizado en Brasilia los días 23 y 24 de junio.

²¹ Para más detalles acerca de este punto, véase el módulo 6 de esta Caja de herramientas, sobre difusión de información de pueblos indígenas y afrodescendientes.

Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los pueblos indígenas en Guatemala dispuso en su sitio web la Ley de Acceso a la Información, como muestra de que, aunque no se encuentren especificados los pueblos indígenas, están obviamente incluidos y pueden hacer uso de este recurso jurídico para demandar información en manos del Estado o solicitar su producción.

Frente a las realidades de falta de ejercicio del derecho a la información y de comprensión insuficiente de sus alcances, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, en su quinto período de sesiones, recomendó a la CEPAL prestar asistencia técnica a los funcionarios gubernamentales y las organizaciones indígenas en la producción, análisis y empleo de información sociodemográfica para la formulación de políticas públicas, teniendo en cuenta en particular la serie de censos de 2010 (párrafo 99, inciso c). También recomendó que los Estados, las Naciones Unidas y las organizaciones de los pueblos indígenas refuercen la infraestructura de comunicación e información, así como el apoyo a los pueblos indígenas, a fin de eliminar las disparidades en materia tecnológica y de información [párrafo 137].

En el mismo sentido, el Grupo de Trabajo de Expertos sobre las Personas de Ascendencia Africana ha señalado en reiteradas ocasiones la importancia de la desagregación de los datos estadísticos desde su recolección. Siguiendo estas recomendaciones, el Consejo de Derechos Humanos²², al extender el mandato de este grupo de trabajo, destacó la importancia de reunir información desglosada, e instó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que preste apoyo a los Estados que lo soliciten para la reunión de esa clase de información.



22 En su 22.a sesión, del 24 de septiembre de 2008.

D. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El derecho a la información de los pueblos indígenas y afrodescendientes considerado como un requisito para el ejercicio de otros derechos ha recibido más atención en su relación con el derecho a la consulta —concretamente ante proyectos que afecten sus tierras o recursos naturales o que tengan potenciales efectos medioambientales— que respecto del derecho a la participación. Dado que la participación en los asuntos públicos abarca una gama de información más amplia que la requerida en cualquier caso de consulta, es necesario suplir este vacío. De ahí que se propone publicitar más el vínculo entre los derechos a la información y la participación, como una manera de promover que las propias organizaciones indígenas y afrodescendientes demanden información a los Estados.

Asimismo, el derecho al mejoramiento de las condiciones económicas y sociales y la consecuente obligación de los Estados de adoptar medidas eficaces para ello requiere de información básica, al menos sobre las carencias que experimentan los pueblos indígenas y afrodescendientes, y una caracterización de estas condiciones de vida.

El panorama de la consagración del derecho a la información en las constituciones y legislaciones nacionales es bastante heterogéneo; las leyes que se ocupan de los indígenas no suelen identificar este derecho, aunque sí los de consulta y participación, que lo presuponen. A su vez, las legislaciones sobre la información no individualiza a los pueblos indígenas y afrodescendientes, con la excepción de la de Nicaragua. Las normas en esta materia son diversas, pero aún en las más básicas se destacan disposiciones sobre la publicación y difusión proactiva de la información. Es más, ante la ausencia de una legislación específica sobre el tema, los Estados están obligados a garantizar este derecho en virtud de los instrumentos internacionales señalados en este documento. Este es el caso de la Argentina, el Brasil y Costa Rica, que no tienen una ley especial, aunque sí algunas normas sectoriales que indirectamente contemplan el derecho a la información; el Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela tampoco tienen una ley específica, pero sí reconocen el derecho constitucionalmente.

Aún cuando en varios casos parece necesario perfeccionar los procedimientos de acceso, y sobre todo de apelación ante una entidad administrativa independiente frente a la negación del acceso a los datos, las legislaciones sobre este derecho representan un avance y obligan a los Estados a producir y difundir información muy diversa. Resulta llamativo el caso de El Salvador, que efectivamente necesita normatividad sobre el derecho a la información y sobre los derechos indígenas en general, sobre todo cuando no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT.

El derecho a la información conlleva no solo la obligación estatal de respetarlo, permitiendo el acceso a los datos que disponga —sean registros administrativos, bases de datos u otros—, sino también la obligación positiva de producir información y difundirla. Para cumplir con esta obligación, los Estados deben desarrollar políticas públicas que integren los cuatro ciclos identificados como componentes de la información: la recolección, el procesamiento, la divulgación y la gestión.

Las páginas web de los institutos nacionales de estadística representan un gran avance en el acceso a la información, pero no son suficientes, sobre todo por su limitado acceso en las zonas rurales. Por ello, se propone instaurar mecanismos que impliquen gratuidad en la entrega y que tengan cobertura donde no llega la Internet, por ejemplo, la difusión mediante la prensa escrita de folletines con indicadores; spots breves en televisión y radio; la entrega de materiales a dirigentes de organizaciones indígenas y afrodescendientes comunales y locales.

Por otra parte, si bien las declaraciones y convenios internacionales tienen alcances jurídicos distintos, las primeras igualmente implican un compromiso para los Estados y constituyen un criterio orientador de su normativa interna. Por ello, es necesario intensificar las campañas destinadas a lograr que las instancias administrativas estatales y los tribunales nacionales consideren en su accionar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Para que un derecho sea tal, debe poder reclamarse su ejercicio ante los tribunales. En este sentido, la invocación directa del Convenio 169 de la OIT que realizan los tribunales nacionales constituye un gran avance. También corresponde intensificar las campañas demandando la ratificación de este instrumento por parte de El Salvador y Panamá.

El Plan de Acción de Durban recomienda que los Estados incluyan información estadística sobre las personas y pueblos víctimas de discriminación racial y racismo en sus informes periódicos a los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de los tratados de derechos humanos. De esta manera, todos los informes estatales ante los comités que velan por el cumplimiento de los convenios deben incluir la desagregación de la variable étnica en los datos presentados, además de ofrecer estadísticas específicas que den cuenta de la situación de los indígenas y afrodescendientes. Estos informes deberían ser ampliamente divulgados entre la población.

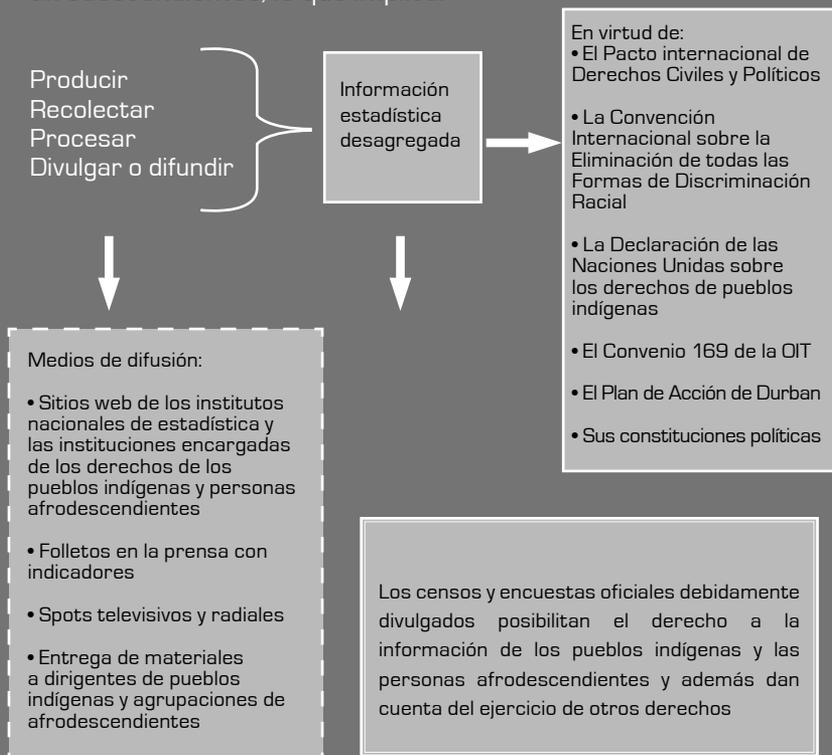
El ejercicio del derecho a la información de los pueblos indígenas y afrodescendientes, en su dimensión de acceso a estadísticas demográficas y sociales —principalmente basadas en censos y encuestas oficiales—, daría cuenta del ejercicio de otros derechos y en alguna medida del nivel de cumplimiento de diversos convenios internacionales por parte de los Estados, pues las cifras hablan del ejercicio de los derechos; y es que, como sostiene el INEC de Costa Rica: *“el Censo se convierte en un instrumento que permite evaluar en alguna medida el éxito de las decisiones tomadas por los Estados para el cumplimiento de dichos compromisos... (convenios)”*²³.

Deficiencias mediante, en la mayoría de los casos las legislaciones sientan las bases para garantizar el derecho a la información. Una vez más, como en tantos otros temas en América Latina, el problema es su brecha de aplicación. Por ello, los esfuerzos deben centrarse en promover su cumplimiento y concientizar a los Estados de su responsabilidad en esta materia. Además, favoreciendo el acceso de los pueblos indígenas y afrodescendientes a información sobre su situación demográfica y sus condiciones socioeconómicas, se propicia una ciudadanía más activa y una buena gobernanza.

²³ En respuesta a una consulta enviada por correo electrónico a efectos de este estudio.

Resumiendo...

Aún en el caso de las legislaciones más básicas, los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar el derecho a la información de los pueblos indígenas y las personas afrodescendientes, lo que implica:





FUENTES CONSULTADAS

Abramovich, Víctor (2008), *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales* (OEA/Ser.L/V/II.132), Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Anton, Jhon; Bello, Alvaro; Del Popolo, Fabiana; Paixão, Marcelo; y Rangel, Marta (2009), *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos*. CEPAL, Serie Población y Desarrollo No. 87.

Bazán, Víctor (2003), "Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina. Diversos aspectos de la problemática y sus proyectos en los ámbitos interno e internacional", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Año XXXVI, Núm. 108, septiembre-diciembre.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), Seminario-taller "Censos 2010 y la inclusión del enfoque étnico. Hacia una construcción participativa con pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina", Guía para el trabajo de grupos, Grupo 3, Santiago de Chile, 19 al 21 de noviembre.

____ (2007), *Panorama social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.06.II.G.133.

Colombia, DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2010), *Normatividad de los Grupos Étnicos en Colombia en relación con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* (2008), "Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Bolivia" (CEDAW/C/BOL/CO/4), 40° período de sesiones.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2008) "Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Bolivia" (CEDAW/C/BOL/CO/4), 40° período de sesiones.

Condor Chuquiruna, Eddie (coord.), Gabriela Neira y Tania Arzapalo (2008), *Pueblos indígenas. Informe sobre políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, Lima, Comisión Andina de Juristas.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2002), "Recomendación General XXXIX. La discriminación basada en la ascendencia", 61 período de sesiones.

Del Popolo, Fabiana (2008), *Los pueblos indígenas y afrodescendientes en las fuentes de datos: experiencias en América Latina*, colección *Documentos de proyecto*, N° 197 (LC/W:197), CELADE-OPS, Santiago de Chile, CEPAL.

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (2006), "Informe del quinto período de sesiones", 15 al 26 de mayo, Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, Suplemento N° 23.

Forum de Direito de Acesso a Informações Públicas (2010), "Projeto de lei de acesso a informação", [en línea], (<http://www.informacaopublica.org.br/>), fecha de consulta: 6 de abril de 2010.

Guatemala, Presidencia de la República (2006), "Evaluación de los Acuerdos de Paz en Guatemala. Una década después", Ciudad de Guatemala.

INALI (Instituto Nacional de Lenguas Indígenas) (2007), "Síntesis Informativa", México DF, 14 de septiembre.

Martínez, Juliana (2003), *Ver para creer. La información pública ciudadana en América Central. Un estudio desde la sociedad civil*, San José de Costa Rica, Fundación Acceso.

Mattern, Jochen (2003), *Autonomía regional en Nicaragua: una aproximación descriptiva*, Managua, PROFODEM_GTZ.

Mendel, Toby (2009), *El derecho a la información en América Latina. Comparación jurídica*, Quito, UNESCO.

Naciones Unidas (2010), "Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia", [en línea], (<http://www.un.org/spanish/CMCR/>), fecha de consulta: 26 de marzo de 2010.

____ (2002), "Aplicación y seguimiento cabales de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos presentado en virtud de la Resolución 56/266 de la Asamblea General", Comisión de Derechos Humanos, 56 período de sesiones.

____ (1993), “Declaración y Programa de Acción de Viena”, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos [A/CONF.157/24 (Part I), cap. III], Viena, 25 de junio.

____ (1965), “Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial”, [en línea], <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>>.

OEA (Organización de Estados Americanos) (2010), “Análisis de la Declaración de Compromiso de Puerto España 2009”, Documento de Trabajo (rev.2).

____ (2009), “Declaración de Compromiso de Puerto España” (OEA/Ser.E, CA-V/DEC.1/09), Quinta Cumbre de las Américas, Puerto España, [en línea], <http://www.summit-americas.org/iv_summit/iv_summit_dec_sp.pdf>.

____ (2005), “Declaración de Mar de Plata”, Cuarta Cumbre de las Américas, Mar de Plata, [en línea], <http://www.summit-americas.org/iv_summit/iv_summit_dec_sp.pdf>.

____ (2004), “Declaración de Nuevo León”, Cumbre Extraordinaria de las Américas, Monterrey, [en línea], <http://www.summit-americas.org/sp_summit/sp_summit_dec_sp.pdf>.

____ (2001), “Declaración de Quebec”, Tercera Cumbre de las Américas, Quebec, [en línea], <http://www.summit-americas.org/iii_summit/iii_summit_dec_sp.pdf>.

____ (1998), “Declaración de Santiago”, Segunda Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, [en línea], <http://www.summit-americas.org/ii_summit/ii_summit_dec_sp.pdf>.

____ (1996), “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”, Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible, Santa Cruz de la Sierra, [en línea], <http://www.summit-americas.org/summit_sd/summit_sd_dec_sp.pdf>.

____ (1994), “Declaración de Principios de Miami”, Primera Cumbre de las Américas, Miami, [en línea], <http://www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_dec_sp.pdf>.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2010), “Oficina Regional América Latina y el Caribe”, [en línea], <<http://www.oit.org.pe>>, fecha de consulta: 24 de marzo de 2010.

____ (2009), *Aplicación del Convenio 169 de la OIT por tribunales nacionales e internacionales en América Latina. Una recopilación de casos*, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo.

Pan, Jorge (2003), "Breve reseña del derecho a la información", Observatorio del Mercosur, [en línea], <http://www.observatoriomercosur.org.uy/libro/resena_del_derecho_a_la_informacion_18.php>, fecha de consulta: 31 de marzo de 2010.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010), "Población afrodescendiente de América Latina", [en línea], <<http://www.afrodescendientes-undp.org/>>, fecha de consulta: 9 de abril de 2010.

República Argentina, Asamblea Constituyente (1994), Constitución de la Nación Argentina, Buenos Aires.

República Oriental del Uruguay, Senado y la Cámara de Representantes (2008), "Ley 18381. Derecho de Acceso a la Información Pública", Montevideo.

____ (1994), "Ley 16.616. Se crea el Sistema Estadístico Nacional y se fijan sus cometidos", Montevideo.

Santagada, Ezequiel (2008), *El reconocimiento judicial del derecho de acceso a la información pública. Una historia reciente de activismo ciudadano*, Asunción.

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2008), *Los derechos de los pueblos indígenas explicados para todas y todos. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas y su relación con normas fundamentales del derecho internacional*, Buenos Aires.

Venezuela (República Bolivariana de), Consejo Legislativo del Estado Bolivariano de Miranda (2009), "Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado Bolivariano de Miranda", [en línea] <http://clebmiranda.gob.ve/laborLegislativa/ley_bienes.pdf>.