

Participación Ciudadana

OBSTACULIZADA

El Derecho al Acceso
a la Información
y el Derecho a la Consulta
en el contexto de la
Integración Económica en México



Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A.C.

**Participación Ciudadana Obstaculizada:
El Derecho al Acceso a la Información y a la Consulta
en el contexto de la Integración Económica en México**

Director del Centro Prodh

Luis Arriaga Valenzuela, S.J.

Elaborado por:

Equipo Centro Prodh

Revisión editorial:

Mónica Maccise Duayhe

José Rosario Marroquín

Diseño:

Tania Tamara Gómez Gómez

Primera edición: México, D.F., junio de 2008

ISBN 978-968-5521-12-3

Serapio Rendón No. 57B, colonia San Rafael

C.P. 06470, Ciudad de México, Distrito Federal.

El contenido de este documento puede ser reproducido total o parcialmente
citando la fuente y enviando copia de lo publicado a el Centro de Derechos Humanos

“Miguel Agustín Pro Juárez”, A.C.



Índice

—⊙ Presentación	<u>5</u>
—⊙ Resumen Ejecutivo	<u>7</u>
—⊙ Introducción	<u>9</u>
—⊙ Sección 1: Derecho al acceso a la información: El marco jurídico en México	<u>15</u>
A. El marco constitucional mexicano del acceso a la información	<u>15</u>
B. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LAI)	<u>18</u>
C. Otras normas relevantes	<u>26</u>
—⊙ Sección 2: El acceso a la información durante la negociación de los acuerdos comerciales y de inversión	<u>29</u>
A. Acceso a la información antes de que entrara en vigor la LAI (1986-2002)	
1) Negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y acuerdos laterales (laboral y ambiental)	<u>32</u>
2) Negociación para el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA)	<u>34</u>
3) Negociación del Tratado de Libre Comercio Unión Europea – México (TLCUEM)	<u>35</u>

B. Acceso a la información después de que entrara en vigor la LAI (2002-presente)	<u>36</u>
4) Negociaciones para establecer tratados de libre comercio o Acuerdos de Promoción Recíproca de Inversiones bilaterales	<u>37</u>
—⊙ Sección 3: El esquema del derecho a la consulta en el marco nacional e internacional	<u>43</u>
A. Nivel interamericano	<u>44</u>
B. Nivel internacional	<u>47</u>
C. Realidad de la práctica de la consulta en México	<u>51</u>
—⊙ Sección 4: La siguiente etapa de integración económica: del libre comercio a la seguridad regional	<u>57</u>
A. La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte: ASPAN	<u>59</u>
B. Negociaciones para establecer la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte	<u>61</u>
C. Seguridad del Estado por encima de los derechos humanos	<u>65</u>
D. La institucionalización de procesos no democráticos: negociaciones intergubernamentales actuales fuera del ámbito del acceso a la información	<u>68</u>
—⊙ Conclusiones	<u>73</u>
—⊙ Bibliografía temática	<u>79</u>



Presentación

El proceso de apertura económica, acelerado con la implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte a partir de 1994, tenía el objetivo, -al menos discursivo- de generar crecimiento económico e incrementar la competitividad. Hoy por hoy, a más de 20 años, los resultados no son los esperados: no ha aumentado el empleo, una parte importante de la población mexicana se ha visto forzada a emigrar, la distribución del ingreso ha empeorado y existe un deterioro ambiental cada vez más acelerado. A la par, las políticas de apertura económica y la aplicación de diversos acuerdos comerciales han generado violaciones de derechos humanos cuyas implicaciones son graves en tanto que impiden la constitución de una sociedad democrática: la pérdida de confianza, la falta de articulación, el incremento de la violencia, la falta de transparencia y rendición de cuentas por parte de los gobernantes, la represión a movimientos sociales, la marginación de pueblos y comunidades indígenas, entre otras problemáticas.

El presente informe del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. (Centro Prodh) aborda un punto crucial relacionado con la política de adopción de acuerdos comerciales bilaterales: el acceso a la información sobre los procesos de negociación y sus implicaciones. Este acceso, pese a la legislación existente en México, se ha visto obstaculizado de facto, por lo que consideramos indispensable señalar que hay una deficiencia de origen en la firma de tratados y acuerdos.

Desde la óptica de una organización dedicada a la defensa y promoción de derechos humanos, la adopción de acuerdos comerciales aumenta las posibilidades de conflictos entre los acuerdos sobre derechos humanos y

las exigencias de apertura económica. Innumerables situaciones prueban que la apertura –en ocasiones indiscriminada- es perjudicial principalmente para grupos vulnerables, como las mujeres, indígenas, obreros y obreras y migrantes.

Es indudable que el acceso a la información no resuelve todos los problemas, pero sí constituye un medio indispensable para la existencia de una sociedad que quiera construir democracia y transparencia. Condiciones, ambas, para acceder a los procesos de toma de decisiones de países involucrados en la firma de tales convenios. Sin transparencia hacia la sociedad, el estado no puede contribuir a la elaboración de políticas comerciales que cumplan los estándares internacionales de derechos humanos.

Frente a estas consideraciones, el presente informe se esboza como una contribución para construir estrategias frente a las violaciones de derechos humanos vinculadas con los procesos de integración económica. Los derechos humanos, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales, deben ser considerados no sólo como obligaciones programáticas sino como mecanismos orientados a asegurar una participación significativa de los sectores vulnerables en los procesos de toma de decisiones y en la creación y fortalecimiento de las instancias que supervisen las políticas adoptadas por los gobiernos.

Mtro. Luis Arriaga Valenzuela, S.J.



Resumen Ejecutivo

El derecho al acceso a la información, consagrado en la Constitución Mexicana y desarrollado en la legislación federal, es fundamental para hacer realidad la democracia participativa en el proceso de la integración económica de México en el mercado global. De acuerdo con el principio de primacía de los derechos humanos, el Estado tiene la obligación de garantizar tanto dicho derecho como cualquier otro derecho humano, y de hacer valer los instrumentos internacionales que los protegen sobre cualquier compromiso internacional. Sin embargo, en el marco de los numerosos acuerdos de integración económica que ha firmado México en las últimas dos décadas, dicha obligación no se cumple a cabalidad.

A través de una investigación realizada en el año 2007 y en los inicios de 2008, es posible constatar que, a pesar de tener un importante grado de desarrollo el sistema nacional de acceso a la información pública en México resulta gravemente insuficiente en el contexto de la integración económica. Lo anterior, debido a la tendencia por parte de las dependencias gubernamentales de negar las solicitudes de información en asuntos concernientes a la integración económica con el fin de evitar que su difusión menoscabe las negociaciones internacionales.

De esta manera, continúa el tradicional patrón por el cual las negociaciones en materia de integración económica se dan en secreto y sin la participación de la ciudadanía. Dicho patrón puede rastrearse con la inserción de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986 y

continuando con la firma del TLCAN en 1992, así como en las negociaciones de varios tratados bilaterales. En cuanto a estos últimos, en este reporte se documentan los infructuosos resultados de varias solicitudes de información que fueron hechas al respecto.

Por otra parte, el derecho a la consulta de las poblaciones potencialmente afectadas por los proyectos de desarrollo económico, derecho que se considera como un paso siguiente del derecho al acceso a la información, tampoco ha sido garantizado por el Estado mexicano. A pesar de que dicho derecho está reconocido en instrumentos internacionales vinculantes, sobre todo en referencia a los pueblos indígenas, varios estudios de caso muestran la falta persistente del ejercicio eficaz de dicho derecho en México.

Finalmente, es posible notar una tendencia preocupante hacia procesos aun menos democráticos en las negociaciones de acuerdos internacionales. Comenzando con la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPN), los mandatarios de México, Estados Unidos y Canadá acordaron estrategias en materia económica y de seguridad sin la participación de la legislatura mexicana. Al mismo tiempo, ocurre que en México persiste la tendencia a criminalizar la protesta social, la cual se ha convertido en ocasiones en la única vía para resistir e incidir en los procesos de integración económica.

Frente a esta coyuntura se insta al gobierno mexicano a: limitar las condiciones bajo las cuales se puede reservar información sobre la integración económica; implementar mecanismos apropiados para consultar a las comunidades afectadas por los proyectos de desarrollo; y frenar la continuación de procesos cada vez menos democráticos en las negociaciones internacionales. Se afirma que sólo con la participación informada de la población es posible lograr la prosperidad de todas y todos los mexicanos.



Introducción

El derecho al acceso a la información es indispensable para lograr un pueblo informado que pueda emitir opiniones y participar en las decisiones que le afectan directamente, por lo cual es imprescindible para la exigibilidad o ejercicio de los derechos humanos. Por lo mismo, contar con el acceso a la información y que las opiniones de la población sean tomadas en cuenta por los agentes del Estado al momento de implementar políticas públicas – incluyendo la extracción de recursos naturales y la apertura del mercado en torno a la mano de obra en el contexto de la integración económica– se convierten en uno de los pilares de la participación ciudadana en las sociedades democráticas. **El presente reporte desarrolla un análisis sobre el derecho al acceso a la información y los derechos vinculados en el contexto de la integración económica en México.**

México es uno de los países en la región de las Américas que más ha desarrollado la legislación sobre el acceso a la información, y que ha desarrollado una infraestructura sólida para atender por escrito las peticiones de información gubernamental por parte del público. Aunque estos mecanismos para facilitar el acceso a la información gubernamental no son homogéneos entre la federación y los estados, representan un mecanismo importante para obtener información gubernamental. A pesar del importante grado de desarrollo del sistema de acceso a la información en México, en el contexto de la implementación de los tratados de libre comercio y los proyectos de integración económica, los mecanismos han resultado sumamente insuficientes para facilitar la participación ciudadana en dichos procesos.

Por otro lado, procesos que facilitarían no solo el acceso a la información, sino también el uso de dicha información para poder analizar los procesos de integración económica de manera participativa y democrática en cuanto al desarrollo económico, han estado ausentes de la experiencia de la integración económica en México desde que ésta inició.

El derecho a la consulta¹ en México no ha llegado a ser una práctica con resultados concretos en cuanto a la interacción entre el Estado y la población o la sociedad civil. Esta situación a su vez genera suspicacias y desconfianza entre la población sobre el proceso de la toma de decisiones a nivel gubernamental. Es un hecho que sin el derecho a la consulta y sin la implementación de procesos de participación más robustos, las comunidades afectadas por proyectos específicos en el contexto de la integración económica seguirán careciendo de las herramientas necesarias para expresar sus perspectivas y para ser escuchadas por el Estado y por las compañías proponentes de los proyectos.

Aunado a estos dos aspectos, México ha profundizado la desregulación de su economía, uno de cuyos ejes es la política de apertura comercial. Como consecuencia de dicha política, el gobierno mexicano ha negociado decenas de acuerdos comerciales en los que ha asumido compromisos económicos sin que haya garantizado suficientemente la protección de los derechos humanos. Según la Secretaría de Economía del ámbito federal, México cuenta actualmente con la red de tratados de libre comercio más grande en el mundo, comprendida por 43 países.²

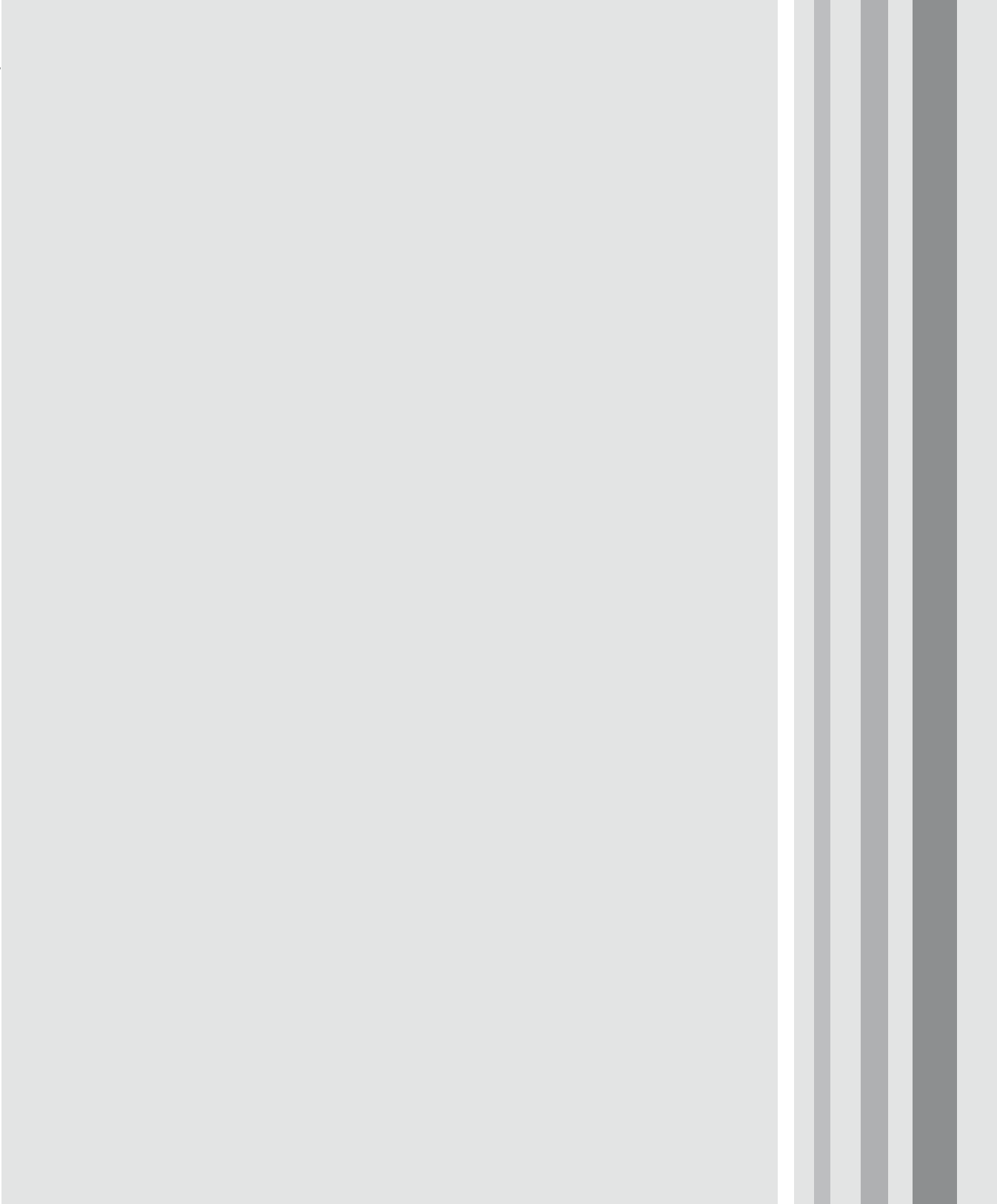
1 El derecho a la consulta, como éste se plasma en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT, se refiere al deber del Estado de “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. Dichas consultas “deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”. OIT, Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, artículos 6(1)(a) y 6(2). Discutimos el derecho a la consulta en el derecho regional e internacional en la sección 3 abajo.

2 Secretaría de Economía, <http://www.economia.gob.mx/?P=2113> (visitado el 24 de febrero de 2008).

Como parte de las políticas de estabilización y ajuste estructural, en 1986 México se incorporó al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). A partir de entonces, incrementó sustancialmente su participación en diversos foros multilaterales. Actualmente tiene una participación activa en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En 1992 firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor en 1994, y en los años siguientes firmó varios tratados de libre comercio. Entre los más destacados se encuentra el TLC con la Unión Europea, que entró en vigor en el año 2000. Además, el gobierno mexicano ha firmado Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) con más de 20 países.

Existen infinidad de estudios realizados por académicos y por representantes de organizaciones de la sociedad civil que analizan las consecuencias de la integración económica desde varios enfoques, señalando los impactos desglosados de manera sectorial. Los estudios muestran que la agenda temática que se discute en los espacios de negociación de tales acuerdos de libre comercio tiene grandes implicaciones para la definición de las estrategias económicas de los países participantes, lo cual repercute directamente en el bienestar de la población y en el goce de sus derechos humanos. Sin embargo, a pesar de que el Estado mexicano tiene la obligación de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos, así como de hacer valer los instrumentos internacionales que los protegen sobre cualquier compromiso internacional, de acuerdo con el principio de primacía de los derechos humanos, dichas obligaciones no se cumplen a cabalidad en los acuerdos comerciales de los que es parte, sino que estos derivan en la imposición de las reglas mercantiles por encima de los derechos humanos. Frente a esta realidad, se vuelve aun más esencial la participación democrática de la ciudadanía informada y del acceso a la información sobre los planes y acuerdos económicos contemplados. Así la población puede incidir a favor de los derechos humanos en el proceso de la integración económica, cuestión aún pendiente en México según es posible concluir de la investigación que se detalla en el presente informe.

La presente investigación tiene cuatro ramas principales: a) revisión de las leyes mexicanas relativas al derecho al acceso a la información; b) análisis del proceso de negociación de los acuerdos comerciales firmados por México en el marco de la integración económica; c) análisis del esquema y el desarrollo del derecho a la consulta en el marco internacional y su aplicación en México; y d) análisis sobre la coyuntura actual, los tratados de libre comercio, y los acuerdos intergubernamentales a través de vincular los aspectos de la integración económica con la seguridad pública. Al final se concluye con una serie de recomendaciones en torno a los derechos al acceso a la información pública y a la consulta, tanto en materia de reformas a la legislación como en la práctica.





Sección 1

Derecho al acceso a la información: El marco jurídico en México

El derecho al acceso a la información es un derecho fundamental para hacer realidad la democracia participativa y una de las piezas claves en la protección de los derechos humanos. México cuenta con un marco legislativo que establece la disponibilidad de la información pública. Sin embargo, el sistema de acceso a la información aún tiene serios defectos que impiden lograr la realización en la práctica del derecho al acceso a la información en el contexto de la integración económica.

■ A. *El marco constitucional mexicano del acceso a la información*

En México, el derecho al acceso a la información se encuentra fundamentado en el artículo sexto de la Constitución desde el año 1977. Antes de 1977, dicho artículo hacía referencia solamente al derecho de libertad de expresión; por lo que en ese año se añadió la siguiente frase para incluirla de manera explícita: “*el derecho a la información será garantizado por el estado*”. Con esta modificación el texto del artículo sexto constitucional en 1977, quedó de la siguiente manera:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público, el derecho a la información será garantizado por el Estado.³

3 Con modificaciones posteriores, se añadió una frase estableciendo el derecho de replica, dejando el primer párrafo así: La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que

Por un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007, se adicionó un segundo párrafo mediante el cual se estableció una serie de condiciones en materia de acceso a información vinculante para toda entidad pública, sea ésta federal, estatal o municipal. Actualmente este texto establece:

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios

ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público, el derecho de replica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

El decreto también estableció un plazo de un año para que el gobierno federal y los gobiernos estatales y del Distrito Federal expidan o reformen (de ser necesario) sus propias leyes de acceso a la información según lo establecido en este artículo constitucional.

Además del sexto artículo, el octavo artículo constitucional dice:

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Más allá de estas normas constitucionales, México ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en 1981, que contienen estándares para el acceso a la información.⁴ Sin embargo, la regulación para garantizar el derecho de

⁴ El artículo 13 de la Convención Americana establece, entre otros, que "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de

acceso a la información tardó en ponerse en práctica, ya que la legislación reglamentaria se quedó atrás hasta el año 2002.

■ ***B. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LAI)***

El 12 de junio del año 2002 entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LAI). Mediante esta Ley se formó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), “órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades”.⁵

En su artículo primero, la LAI garantiza “el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal”. De acuerdo con el artículo 3(XIV), Los sujetos obligados son:

- a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
- b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;
- c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;

toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”. Convención Americana sobre Derechos Humanos, Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, artículo 13(1). La misma redacción aparece en el artículo 19(2) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

⁵ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, artículo 33.

- d) Los órganos constitucionales autónomos;
- e) Los tribunales administrativos federales; y
- f) Cualquier otro órgano federal.

La LAI establece que cada dependencia del ejecutivo federal designará una unidad de enlace, bajo la supervisión de un Comité de Información, que tendrá la responsabilidad de responder a las solicitudes públicas de información. Los solicitantes inconformes con la respuesta a su solicitud podrán interponer un recurso de revisión ante el IFAI, y éste subsanará las deficiencias de los recursos interpuestos.

El IFAI también facilita el acceso a la información; actualmente, coordina un sistema de solicitudes por Internet (el Sistema de Solicitudes de Información o SISI) por lo cual los individuos pueden pedir informaciones de varias dependencias.⁶

El IFAI tiene las facultades referidas sobre el poder ejecutivo, pero no ante el poder legislativo, el judicial ni algunos órganos autónomos, que son denominados por la Ley como “otros sujetos obligados” (art. 61): Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Auditoría Superior de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Autónoma Chapingo, Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y Tribunal Superior Agrario. La diferencia entre los “otros sujetos obligados” y las demás dependencias es que los primeros, en vez de estar bajo la competencia del IFAI y obligados por todos los procedimientos plasmados en la LAI, definen

6 Dicho uso de la tecnología fue premiado por el Instituto Ash para la Gobernabilidad Democrática y la Innovación de la Universidad de Harvard en el año 2007 como uno de los 20 proyectos en el mundo que más representa la “Innovación en la Transformación Gubernamental”. IFAI, Los sistemas electrónicos de acceso a la información en México, reconocidos por el Instituto Ash de la Universidad de Harvard, Comunicado de prensa, 5 de octubre de 2007, pág. 1, disponible en <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/comunicados>.

sus propios procedimientos y reglamentación para garantizar el acceso a la información.

El relator de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la libertad de expresión ha manifestado la preocupación de que la LAI mexicana no sea estrictamente seguida por todas las instancias del gobierno y que persista una cultura de secretismo dentro de varias dependencias gubernamentales.⁷ Además, los “otros sujetos obligados” habían emitido sus propios reglamentos, incluyendo la clasificación de información reservada y confidencial, que en algunos casos no estaba clara y por eso dificultaba la revisión judicial de las decisiones de dichas entidades⁸.

Otro problema que se encuentra en la implementación de la LAI es la viabilidad del sistema SISI para grupos grandes de la población de México. El mecanismo instalado para acceder a la información, por su carácter escrito y a través del internet, deja a muchos mexicanos en posibilidades prácticas reducidas para acceder. Además aun en muchas poblaciones con acceso a la tecnología, y con presencia de personas que efectivamente saben leer y escribir, existe una brecha cultural que en la realidad es un obstáculo enorme para poder hacer uso del SISI. Por ejemplo, en el año 2005, solo 58% de la población de 15 y más años en México tenía algún grado aprobado en educación básica.⁹ Así, comunidades rurales donde el acceso a la educación es aun más escaso y que aún no cuentan con internet, encuentran problemas para aprovechar el sistema de información en línea y darle el seguimiento que requiere para lograr completar una solicitud.

Reconociendo esta problemática, en 2005 el IFAI inició un programa denominado IFAI-Comunidades para, entre otros, “Descentralizar el uso de la [Ley de Transparencia] que en la actualidad es aprovechada casi exclusivamente

7 CIDH, Informe Anual de la CIDH: Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión 2003, 29 de diciembre de 2003, párrafos 208-215, disponible en <http://www.redtdt.org.mx/wwwf/infomex/CIDHrelatorlibertadexpresion2003.doc>.

8 Véase id. párr. 213.

9 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Porcentaje de la población de 15 y más años con algún grado aprobado en educación básica por entidad federativa según sexo, 2000 y 2005, disponible en <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu11&s=est&c=3279>.

por solicitantes metropolitanos con niveles de educación e ingresos superiores a la media nacional”¹⁰. El proyecto se aplicó a través de la participación de diversas organizaciones de la sociedad civil en el Distrito Federal y en los estados de México, Puebla, Veracruz, Nuevo León y Jalisco durante los años 2005-2007. Actualmente el IFAI busca extender el proyecto, enfocándose en la “capacitación hacia instituciones educativas de nivel medio superior y superior con arraigo en comunidades de escasos recursos” para que éstas sirvan como puentes entre las comunidades y el IFAI y para que sus maestros y alumnos impartan a sus comunidades información sobre el sistema.¹¹ Sin embargo, el IFAI reconoce que cuenta con recursos muy limitados para la promoción del derecho de acceso a información y que el universo de comunidades marginadas y excluidas del sistema actual es vasto. Aunque el IFAI hace un llamado para que las organizaciones de la sociedad civil continúen o entren en este campo, hablando de la práctica está claro que, a pesar del valor del programa, en el futuro próximo el sistema de acceso a información no podrá responder a las necesidades de información de algunos sectores de la población, sobre todo en las comunidades rurales en las que no se suele usar el internet o que no cuentan con instituciones educativas capacitadas en la materia.

Sobre las excepciones de la LAI para publicar información

En cuanto al tema de las negociaciones comerciales, la Constitución remite a las leyes reglamentarias (en este caso, la LAI) para limitar con excepciones el derecho de acceso a la información. Primero, la LAI menciona que “las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos”¹². Tampoco se proporcionará al público la información que, de acuerdo con los artículos 13 y 14 de la Ley, se pueda clasificar como reservada o confidencial:

10 IFAI, IFAI propone continuar esfuerzos para acercar el derecho de acceso a información a comunidades marginadas, Comunicado de prensa, 31 de enero de 2008, pág. 3, disponible en <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/comunicados>.

11 Id. pág. 5.

12 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, artículo 42.

Artículo 13

- ⊙ Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:
- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
 - II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;
 - III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
 - IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
 - V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

Artículo 14

- ⊙ También se considerará como información reservada:
- I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;
 - II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;
 - III. Las averiguaciones previas;
 - IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;
 - V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o

VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

El tema de las excepciones en las leyes de acceso a la información es muy debatido. “Una mala redacción en materia de excepciones puede anular el espíritu de cualquier LAI al permitir a las autoridades gubernamentales retener información discrecionalmente”¹³. En el caso de la LAI mexicana, la interpretación de algunos términos podría propiciar ambigüedades, especialmente en los temas de las relaciones comerciales y de la seguridad nacional.

De acuerdo con los resultados de la investigación realizada, los cuales se describen en la siguiente sección, se encontró que la excepción a la que se refiere la fracción II del artículo 13 de la LAI deja un amplio margen de ambigüedad para su interpretación. Esta fracción señala que será reservada la información que pueda “menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales”. El trabajo de investigación realizado por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), plasmado en el presente documento, muestra que la falta de claridad sobre esta excepción deja a discrecionalidad del funcionario público o de los

13 John M. Ackerman & Irma E. Sandoval, *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, Cuadernos de Transparencia No. 7, IFAI (2005), pág. 26.

Comités de Información de las dependencias la decisión sobre la publicación de cierta información.

Los *Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*, expedidos por el IFAI en 2003¹⁴, no aportan suficientes elementos que esclarezcan los motivos por los cuales se puede considerar la información como reservada o confidencial, sobre la base de la fracción II del artículo 13 de la LAI. El artículo 21 de los lineamientos hace referencia a este aspecto:

La información se clasificará como reservada... cuando se menoscabe la conducción de las negociaciones internacionales, siempre que la difusión de la información pueda poner en peligro las acciones encaminadas al arreglo directo o consecución de acuerdos del Estado Mexicano con algún otro sujeto o sujetos de derecho internacional.

Asimismo, se menoscaban las relaciones internacionales cuando se difunda información entregada al Estado Mexicano con carácter de confidencial por otros estados, organismos internacionales o cualquier otro sujeto de derecho internacional.

En el preámbulo de los lineamientos de la LAI, el IFAI subraya que la información es pública y que su clasificación se justifica estrictamente por excepción, por lo que la autoridad deberá fundar y motivar la negativa a las solicitudes de acceso. En este sentido, la teoría indica que en caso de negativa de información, la dependencia debería probar el daño que podría ocasionar la publicación de la información, pero en la LAI no se explicita dicha obligación, ni se establecen los mecanismos para que se lleve a cabo esta prueba. Consideramos que las excepciones no justificadas por la propia ley obstaculizan el derecho de acceso a la información sobre cualquier

14 IFAI, LINEAMIENTOS Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 18 de agosto de 2003, disponible en http://www.sre.gob.mx/acerca/marco_normativo/lin_clasif.htm.

negociación, que podría entenderse como una violación al derecho de acceso a la información.

Sobre este aspecto, sería muy útil que las autoridades legislativas trabajen con organizaciones sociales y académicas para subsanar las limitaciones normativas mencionadas. Se han desarrollado modelos de leyes de acceso a la información, que pueden servir para adecuar la normatividad mexicana. Por ejemplo, la organización Article 19 ha propuesto que las restricciones de información solamente se justifiquen en los casos en que se cumplen tres condiciones: 1) la información [restringida] debe relacionarse a un fin legítimo definido en la misma ley; 2) exponer esta información amenaza con causar un daño sustancial a ese fin legítimo; y 3) la dimensión del daño al fin legítimo debe ser mayor que el interés público en acceder a la información restringida¹⁵.

A la fecha de la redacción de este informe, especialistas en materia del derecho al acceso a la información, incluyendo a los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información, han propuesto varias reformas a la LAI, pues para el mes de junio de 2008 se vence el plazo para adecuar la LAI al artículo 6 reformado de la Constitución. En febrero de 2008 los integrantes del pleno del IFAI se reunieron con legisladores en la Cámara de Diputados para presentar y discutir sus propuestas. En la conclusión de este informe, abordamos algunas de las sugerencias del IFAI que consideramos están relacionadas con el acceso a la información en torno a los acuerdos de integración económica.

Anotaciones finales de la sección

Queda claro que a pesar de los grandes avances en materia de acceso a la información pública en México, hasta febrero de 2008 ni los términos de la propia LAI ni la reglamentación de ésta garantizan la implementación del

15 Article 19, *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation* (1999), pág. 5. Traducción de John M. Ackerman & Irma E. Sandoval, *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, Cuadernos de Transparencia No. 7, IFAI (2005), pág. 27.

derecho al acceso a la información en armonía con el espíritu del artículo sexto constitucional. En particular, debido a la ambigüedad en las condiciones bajo las cuales se puede reservar la información que tiene que ver con las relaciones comerciales o internacionales, la LAI se presta a decisiones discrecionales y poco revisables de negación de información por parte de funcionarios gubernamentales. Como se referirá en la siguiente sección, la cultura de secretismo citada por el relator de la CIDH para la libertad de expresión en el año 2003 sigue presentando retos grandes para la divulgación de información por parte de diversas dependencias gubernamentales en el contexto de la integración económica, cuyas consecuencias para la participación ciudadana en este campo tan relevante son muy severas.

■ *C. Otras normas relevantes*

Ley Sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica

Además de la LAI, existen otras leyes y reglamentos que buscan garantizar el acceso a la información de los ciudadanos y otros relacionados con las implicaciones de los acuerdos de integración económica. Una de ellas es la ley sobre la información que debe proporcionar el poder ejecutivo al legislativo.

El artículo 93 constitucional expresa la obligación de los representantes de las dependencias del poder Ejecutivo de proporcionar información a ambas cámaras del Congreso¹⁶. El año 2004 entró en vigor la Ley Sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica con el propósito de reglamentar sobre las facultades del Senado para solicitar información a otras dependencias gubernamentales sobre la negociación, celebración y aprobación de tratados relacionados con el comercio.

16 El artículo 93 de la Constitución señala que cualquiera de las Cámaras puede citar a los Secretarios de Estado y otros funcionarios para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Uno de los objetivos de dicha ley es “promover la transparencia en las relaciones comerciales internacionales”¹⁷. Las dependencias del poder Ejecutivo están obligadas a proporcionar información cada vez que se inicien negociaciones formales de un tratado en materia económica. Las entidades encargadas de la negociación, por parte del gobierno mexicano, deberán presentar informes periódicos sobre el estado de las negociaciones. Finalmente, se someterá al Senado la aprobación de algún tratado ya firmado.

Esta ley señala que los ciudadanos y las organizaciones empresariales, ciudadanas y sindicales podrán emitir su opinión al respecto ante el Senado¹⁸. Sin embargo, este propósito puede contraponerse con el Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores¹⁹. En el artículo 19(IV) de este acuerdo se considera como información confidencial o reservada aquélla que haya sido clasificada como tal por otros poderes del gobierno y entregada al Senado con dicho carácter. Por lo tanto, si las dependencias del Ejecutivo clasifican como confidencial la información sobre negociaciones comerciales, de acuerdo con el artículo 13 de la LAI, el Senado tampoco podrá hacer públicos los textos de las negociaciones. Por lo que, en cuanto a la participación ciudadana en la toma de decisiones, la legítima pretensión de la Ley sobre aprobación de tratados internacionales de “promover la transparencia en las relaciones comerciales internacionales” queda sin garantía.

17 Ley Sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de septiembre de 2004, artículo 3(VI).

18 Id. artículo 11.

19 Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores, 30 de abril de 2003, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1156/12.pdf>.



Sección 2

El acceso a la información durante la negociación de los acuerdos comerciales y de inversión

En la investigación realizada con el fin de evaluar si el gobierno mexicano garantiza el acceso a la información en temas relacionados con los procesos de integración económica, hemos distinguido dos etapas. La primera va de 1986 a 2002, cuando el gobierno mexicano comenzó a adquirir compromisos para incorporar al país en la dinámica de integración económica, y dicho periodo es anterior a que entrara en vigor la ley que reglamenta el derecho constitucional de acceso a la información. La segunda etapa, de 2002 en adelante, es el periodo en que ha regido la Ley de Acceso a la Información Pública y ha funcionado el IFAI. La cuestión se aborda de esta forma en la medida en que entendemos que la aceptación de un derecho social fundamentado en la Constitución no es un proceso automático que conduzca al Estado a la facultad de garantizar dicho derecho. Además, “la regulación de la información no es una tarea fácil, y presenta problemas técnicos y políticos considerables”²⁰. El camino para llegar a la LAI tuvo que pasar por un amplio debate para construir consensos y claridad sobre los principios para regular este derecho fundamental. Cabe notar que la sociedad civil tuvo y ha tenido un papel importante en el impulso de la realización de esta tarea.

■ *A. Acceso a la información antes de que entrara en vigor la LAI (1986-2002)*

En los años en que México comenzó a adquirir compromisos internacionales en materia de integración económica, con su adhesión al GATT en 1986,

20 Sergio López Ayllón, El derecho a la información como derecho fundamental, en Jorge Carpizo y Miguel Carbonell (coords.), Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva (2000), pág. 174, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/7/5.pdf>.

hasta la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1992 y la conclusión de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea en 1999, el derecho de acceso a la información pública estaba garantizado en el artículo sexto de la Constitución. Además, el gobierno mexicano había firmado la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en 1981. Entonces, aun sin que este derecho estuviera suficientemente reglamentado en la legislación nacional, el gobierno mexicano tenía la obligación de proporcionar a los ciudadanos informaciones sobre los compromisos que estaba adquiriendo al incorporarse a los procesos de integración económica.

En el caso de México, desde su inserción al GATT, las negociaciones se dieron por lo general sin información ni participación ciudadana. Esto sucedió, por ejemplo, cuando en 1995 se iniciaron negociaciones al interior de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), a la cual pertenece México, para el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI). Este es uno de los procesos de integración económica menos conocido por la ciudadanía; se trata de un solo acuerdo internacional de inversiones en donde se establecen “condiciones parejas a las inversiones internacionales, con ‘normas uniformes sobre el acceso al mercado y seguridad legal’, ‘con reglas dirigidas a eliminar las barreras de los flujos de inversión y facilitar una adjudicación de recursos económicos más eficientes’”²¹. Varias organizaciones no gubernamentales han señalado la falta de transparencia en las negociaciones y la inexistencia de un proceso de consulta pública en este proyecto.

Hasta el año 2002, cuando entró en vigor la LAI, México había firmado 10 tratados de libre comercio²² y 19 Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI; véase cuadro abajo). La secuencia en la firma, aprobación y publicación de los APPRI es representativa del método utilizado por el gobierno mexicano en la relación acceso a la información–acuerdos

21 Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC), El AMI: la injerencia extranjera y la autonomía indígena, 13 de mayo 1998, pág. 1, disponible en <http://otrosmundoschiapas.org/analisis/doctos/SISTEMA%20CAPITALISTA/DIGENA.pdf>.

22 Secretaría de Economía, <http://www.economia.gob.mx/?P=2113> (visitado el 24 de febrero de 2008).

comerciales. El patrón dominante durante el proceso de negociación ha sido el de no hacer disponible la información concreta sobre las negociaciones. El proceso consiste en que el poder Ejecutivo se encarga de negociar y firmar el acuerdo, informa al Senado para su aprobación, para después publicarlo en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Como si el proceso no fuera de por sí restrictivo, la publicación de varios APPRI's en el DOF se ha retrasado por meses o incluso años después de la fecha de entrada en vigor de un acuerdo.

Cuadro: Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones suscritos por el gobierno mexicano

País	Fecha de firma	Aprobación del Senado	Publicación en DOF	Entrada en vigor a partir de
Alemania	25/08/1998	14/12/1998	20/03/2001	23/02/2001
Argentina	13/11/1996	24/04/1997	28/08/1998	22/07/1998
Australia	23/08/2005	21/02/2006	12/06/2007	18/07/2007
Austria	29/06/1998	14/12/1998	23/03/2001	26/03/2001
Bélgica-Luxemburgo	27/08/1998	14/12/1998	19/03/2003	20/03/2003
Corea	14/11/2000	16/04/2002	09/08/2002	28/06/2002
Cuba	30/05/2001	11/12/2001	03/05/2002	29/03/2002
Dinamarca	13/04/2000	28/04/2000	30/11/2000	23/09/2000
Eslovaquia	22/10/1999	Pendiente	Pendiente	Pendiente
España	22/06/1995	16/11/1995	19/03/1997	18/12/1996
Finlandia	22/02/1999	17/04/2000	30/11/2000	21/08/2000
Francia	12/11/1998	17/04/2000	30/11/2000	11/10/2000
Grecia	30/11/2000	26/04/2001	11/10/2002	17/09/2002
India	21/05/2007	Pendiente	Pendiente	Pendiente
Islandia	24/06/2005	06/12/2005	06/06/2006	06/04/2006
Italia	24/11/1999	17/04/2000	17/01/2003	04/12/2002
Países Bajos	13/05/1998	14/12/1998	10/07/2000	01/10/1999
Panamá	11/10/2005	04/04/2006	19/12/2006	14/12/2006
Portugal	11/11/1999	17/04/2000	08/01/2001	04/09/2000
Reino Unido	12/05/2006	26/04/2007	25/07/2007	25/07/2007

República Checa	04/04/2002	29/10/2002	25/03/2004	14/03/2004
Suecia	03/10/2000	03/04/2001	27/07/2001	01/07/2001
Suiza	10/07/1995	16/11/1995	20/08/1998	11/03/1996
Trinidad & Tobago	03/10/2006	06/03/2007	12/09/2007	16/09/2007
Uruguay	30/06/1999	11/12/1999	09/08/2002	01/07/2002

Fuente: Secretaría de Economía, *Estado de los APPRI's Suscritos por México*, <http://www.economia.gob.mx/?NLanguage=es&P=1210> (visitado el 24 de Febrero de 2008).

1. Negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y acuerdos laterales (laboral y ambiental).

En 1992, México, Canadá y los Estados Unidos firmaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Desde el principio del periodo de negociación, la sociedad civil organizada demandó información al gobierno mexicano sobre los puntos que se estaban negociando con Estados Unidos y Canadá. En relación al tema de los procesos de integración económica, desde la década de los ochenta, la sociedad civil organizada de México venía demandando al gobierno la publicación de la información sobre las negociaciones comerciales; por lo que las organizaciones sociales estuvieron particularmente activas durante la negociación del TLCAN. En 1991 se realizó en la ciudad de Zacatecas el Foro denominado “La opinión pública y las negociaciones del TLC: alternativas ciudadanas” para dar a conocer las opiniones de la sociedad civil y demandar a los agentes gubernamentales información sobre las negociaciones²³. Sin embargo la opinión generalizada sobre el acceso a la información durante los años de las negociaciones, es que el gobierno mexicano en general negó la información. Tampoco hubo mucho debate sobre los puntos del TLCAN en el Congreso de la Unión, donde los legisladores actuaban de acuerdo con los deseos del Ejecutivo a pesar de no

23 Véase Rafael Reygadas Robles Gil, *Abriendo Veredas* (capítulo 4.6: La Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC)) (2006), disponible en http://vinculando.org/sociedadcivil/abriendo_veredas/46_rmalc.html.

conocer a fondo el proceso de negociaciones del Tratado²⁴.

Observando los resultados de este proceso, es de notar que a pesar de los obstáculos en el acceso a la información y en la participación ciudadana, como resultado de la presión de la sociedad civil en los tres países que negociaban el TLCAN, se incluyeron en el Tratado dos acuerdos paralelos: uno en materia laboral y otro en materia ambiental. Lo anterior no significa que los países deban someter sus legislaciones internas a normas ambientales o laborales supranacionales reconocidas por el derecho internacional, sino únicamente que cada Estado asumirá el compromiso de respetar su propia legislación en dichas materias y respetar la soberanía y las normas legales de los demás Estados firmantes. Por lo tanto, es posible afirmar que aún falta mucho para que dichos mecanismos garanticen la preeminencia de los derechos humanos sobre los objetivos comerciales²⁵.

Por otra parte, además del carácter de los tratados de libre comercio que de por sí pueden tener consecuencias en el goce de los derechos humanos, el TLCAN incluye componentes que explícitamente podrían obstaculizar el respeto de los mismos. La fracción 2 del artículo 103 del TLCAN señala que en caso de incompatibilidad de este Tratado con otros acuerdos internacionales, “éste prevalecerá en la medida de la incompatibilidad, salvo que en el mismo se

24 Véase Norma Castañeda Bustamante, La Sociedad Civil Mexicana y los Mecanismos de Consulta en el Proceso de Negociación del Área de Libre Comercio de las Américas, DECA Equipo Pueblo, en A Propósito del ALCA (Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, 2004), pág. 174, disponible en <http://www.alop.or.cr/trabajo/publicaciones/libroalca.pdf>.

25 Para cumplir los objetivos de estos acuerdos, en 1994 se creó la Comisión para la Cooperación Ambiental, la cual tiene la tarea de promover el acceso público a la información gubernamental en materia de medio ambiente; mientras tanto, cada Estado se comprometió a elaborar periódicamente y poner a disposición pública informes sobre el estado del medio ambiente y fomentar la investigación científica en materia ambiental, entre otros. Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos de América, artículos 10(5) y 2. El Acuerdo Laboral tiene como objetivos que cada Estado Parte trabaje para “alentar la publicación... de información” y “promover la transparencia en la administración de la legislación laboral”. Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, artículo 1. Aunque los mecanismos de estos acuerdos tienen muchas limitaciones, ofrecen posibilidades para que las organizaciones sociales impulsen el respeto a los derechos laborales y ambientales en los procesos derivados del acuerdo comercial. Una evaluación de la organización Derechos y Democracia se refiere al acuerdo paralelo laboral como “bueno en cuanto a la posibilidad de presentar una comunicación y la posibilidad de participar en el trabajo de los comités consultivos nacionales” pero “escaso en cuanto al seguimiento de la comunicación”. Derechos y Democracia, Marco de referencia de derechos humanos para el comercio en las Américas, marzo de 2001, pág. 47, disponible en http://www.dd-rd.ca/site/_PDF/publications/es/ALCA/marcoFinal.pdf.

disponga otra cosa”, cláusula que se podría interpretar en contra de la primacía de los derechos humanos²⁶.

2. Negociación para el Área de Libre Comercio de las América (ALCA)

Las negociaciones para un área de libre comercio en donde participarían todos los países del continente, excepto Cuba, iniciaron en una reunión en Miami en 1994. Desde 2003, las negociaciones para este acuerdo han estado detenidas. Esta experiencia es ilustrativa de la dificultad de los gobiernos de la región para garantizar el derecho de acceso a la información en el tema de las relaciones comerciales. Desde su inicio, las negociaciones del ALCA se realizaron en secreto, mientras “la mayoría de los treinta y cuatro gobiernos que participan sólo han hecho públicas las declaraciones ministeriales, que no dejan de ser sólo declaraciones, y los borradores del ALCA, los cuales están encorchetados y no permiten identificar cuál es la postura de negociación de cada gobierno en los diferentes capítulos que lo conforman”²⁷.

En México, de acuerdo con las organizaciones sociales que buscaron participar en este proceso, la experiencia sobre la disponibilidad gubernamental de hacer pública la información sobre el proceso de negociaciones fue negativa. Por ejemplo, el Comité Mexicano de la Campaña Continental contra el ALCA (conformado por diversas organizaciones de la sociedad civil) solicitó información sobre varios temas de la negociación a la Secretaría de Economía y a las Comisiones del Senado de la República²⁸. La primera respuesta de la Secretaría de Economía fue que se trataba de información confidencial que no podía hacerse pública por la existencia de un pacto de confidencialidad entre las treinta y cuatro naciones. Se les mostró que este argumento no era válido

26 Maureen Meyer, presentación del taller sobre integración económica y derechos humanos, Centro Prodh, 2004.

27 Véase Norma Castañeda Bustamante, La Sociedad Civil Mexicana y los Mecanismos de Consulta en el Proceso de Negociación del Área de Libre Comercio de las Américas, DECA Equipo Pueblo, en A Propósito del ALCA (Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, 2004), pág. 172, disponible en <http://www.alop.or.cr/trabajo/publicaciones/libroalca.pdf>.

28 Id. pág. 172.

puesto que los gobiernos de Canadá y de Brasil publicaban en ese momento sus ofertas de negociación por Internet; sin embargo, el gobierno mexicano siguió negando el acceso a esta información²⁹.

3. Negociación del Tratado de Libre Comercio Unión Europea - México (TLCUEM)

Igual que en los otros procesos, durante el periodo de negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM), las organizaciones de la sociedad civil mexicanas presionaron por varios medios para que el gobierno mexicano publicara la información sobre dichas negociaciones y estableciera mecanismos adecuados de consulta. Sin embargo, en general las negociaciones internas sobre el TLC con la Unión Europea en México fueron oscuras. Varias organizaciones de la sociedad civil, como la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC) y Equipo Pueblo, han documentado el incumplimiento de la obligación del gobierno mexicano de garantizar el acceso a la información a los ciudadanos durante la negociación de dicho Tratado. Entre los problemas señalados por dichas organizaciones se encuentran los siguientes:

- el gobierno mexicano mantuvo en secreto el contenido de lo que se estaba negociando;
- solamente “las cúpulas de los organismos empresariales” participaron en las negociaciones; y
- no se aceptó la participación de otros sectores de la sociedad.³⁰

29 Id. pág. 173.

30 Margarita Vargas & Andrés Peñaloza, El proceso de negociación y ratificación, en Alberto Arroyo Picard y Andrés Peñaloza Méndez (coords.), Derechos humanos y Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea (2000), pág. 14, disponible en www.rmalc.org.mx/documentos/libros/D-humans.pdf.

■ B. Acceso a la información después de que entrara en vigor la LAI (2002-presente)

Después de la reglamentación del derecho al acceso a la información, mediante la LAI, el gobierno mexicano continuó inmerso en el proceso de acumular acuerdos de integración económica. En 2004 entró en vigor un Tratado de Libre Comercio con Uruguay y en 2005 otro acuerdo económico con Japón³¹. En la página de la Secretaría de Economía está ausente la información concreta sobre los temas de las negociaciones en curso para llegar a tales tratados. En respuesta a la solicitud del Centro Prodh sobre dicha información, la Secretaría de Economía nos proporcionó el “Programa de Comercio Exterior y Promoción de la Inversión 2001-2006”, en donde se señala en términos generales las negociaciones que el gobierno pretende llevar a cabo. En él se establece que entre otros países, se tenían negociaciones con Panamá, Belice y Singapur. Respecto a los APPRI, a partir del segundo semestre del 2002, México ha firmado este tipo de acuerdos con Islandia, Australia, Panamá, Reino Unido, India y Trinidad & Tobago (*véase* cuadro página 31).

Los tratados comerciales incorporan una cláusula que permite que una vez entrados en vigor algunos temas puedan renegociarse bilateralmente. Ejemplo de esto es el proceso de negociación entre México y Colombia para ampliar el alcance de intercambio de productos agrícolas y agroindustriales entre ambos países en el marco del Tratado de Libre Comercio que entró en vigor entre México, Colombia y Venezuela en 1995. Mediante el SISI mexicano (el sistema electrónico de solicitudes de información), el Centro Prodh presentó una solicitud de información al respecto durante el curso de estas negociaciones. La respuesta textual de la Secretaría de Economía fue: “No existe un texto definitivo porque es un asunto en proceso de negociación y si lo hubiera, éste sería confidencial”, sustentando su respuesta en la fracción II del artículo 13 de la LAI.

31 Véase Secretaría de Economía, <http://www.economia.gob.mx/?P=2113#> (visitado el 24 de febrero de 2008).

4. Negociaciones para establecer tratados de libre comercio o Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones bilaterales

De acuerdo con lo sugerido anteriormente, la entrada en vigor de la LAI y el establecimiento del IFAI han tenido poco efecto en las posibilidades del acceso a la información durante la negociación de acuerdos de integración económica. A continuación se describen algunos ejemplos de nuestra experiencia de trabajo en la solicitud de información sobre nuevos acuerdos comerciales y de inversión.

a) Acuerdo comercial entre México y Corea del Sur

A partir de un rumor sobre la existencia de un proceso de negociación comercial entre el gobierno mexicano y el de Corea del Sur, solicitamos información a tres dependencias: la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Economía y el Senado de la República. La primera respondió que no existe información en los archivos de la Secretaría relativa a dicho tema y propuso que dirigiésemos la solicitud a la Secretaría de Economía (SE).

El mes de marzo de 2006 solicitamos a la SE el texto del documento del tratado de libre comercio que el gobierno mexicano estaba negociando con el de Corea del Sur. La Secretaría de Economía respondió que no se estaba negociando un TLC con Corea del Sur, y que más bien en ese momento, México y Corea del Sur sostenían negociaciones para un Acuerdo Estratégico de Complementación Económica; que la primera ronda de negociaciones había tenido lugar en Seúl del 7 al 9 de febrero del mismo año y que una vez terminadas las negociaciones y definido el texto a firmarse por ambas partes se haría de conocimiento público.

En abril de 2006, asumiendo que la Secretaría de Economía tendría ya en sus archivos los documentos de los resultados de la primera ronda de negociaciones, solicitamos dichos documentos. Dicha Secretaría respondió con una carta en donde señala que en 2005 ambos gobiernos acordaron desarrollar trabajos

para lograr un Acuerdo Estratégico de Complementación Económica y que en febrero del mismo año se había realizado la primera ronda de negociaciones en donde “los representantes de ambos gobiernos intercambiaron posturas en temas como comercio de bienes, inversión y servicios entre otros”. Consideramos que la carta enviada por la Secretaría de Economía como respuesta a nuestra solicitud no proporcionó la información solicitada, ya que el objetivo de la solicitud era contar con los documentos que describieran el contenido de las negociaciones.

A la unidad de enlace del Senado de la República, se le solicitó el “informe que ha turnado la Secretaría de Economía, o alguna otra dependencia del Ejecutivo, acerca de la negociación de un Tratado de Libre Comercio entre México y Corea del Sur”. La respuesta fue que hasta el mes de marzo de 2006, el Senado había solicitado información al Ejecutivo en varias ocasiones, y que para finales de mayo no habían tenido respuesta. Sin embargo, para junio de ese año, el Senado organizó la presentación del informe de la Comisión binacional entre México y Corea del Sur, que en teoría son las bases del acuerdo³². A pesar de la negativa a hacer pública la información del proceso de negociación, es posible que este evento haya abierto posibilidades de participación a distintos grupos de la sociedad civil.

b) Acuerdo comercial entre México y Perú

En junio de 2006 el Centro Prodh solicitó a la Secretaría de Economía el texto del documento que se negociaba entre México y Perú para un Tratado de Libre Comercio. La respuesta, recibida el 11 de julio, fue que no se podía proporcionar la información puesto que se trataba de información reservada por un año, por estar en proceso de negociación, y que su difusión podría menoscabar las relaciones internacionales.

32 Senado de la República, Boletín de Prensa 2006/0922, 8 de junio de 2006, disponible en <http://www.senado.gob.mx/comunicacion/content/boletines/2006/b08junio.php>.

c) Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones entre México y China

Igual que en otros casos, el Centro Prodh solicitó información sobre las negociaciones de un APPRI entre México y China a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y su respuesta fue similar: “no existe información en los archivos de la Secretaría, favor de dirigir su solicitud a la Secretaría de Economía”. Así las cosas, solicitamos a la SE el documento del borrador del Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones que se negociaba con China. Añadimos la siguiente pregunta: ¿cuáles son las diferencias con acuerdos similares firmados con otros países? La SE negó la información por ser considerada confidencial durante un año, ya que, afirmó, puede menoscabar las relaciones internacionales.

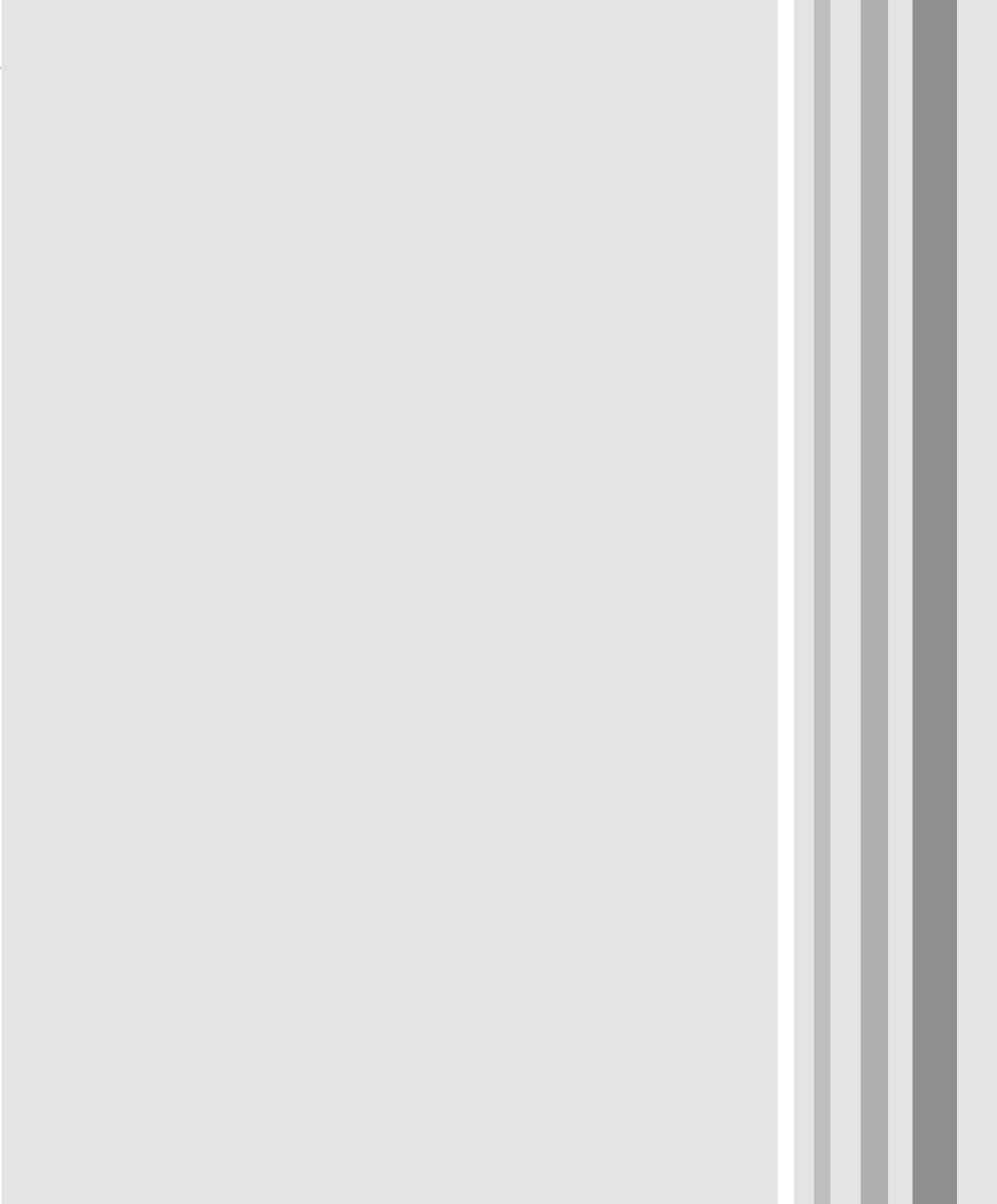
d) Reflexiones sobre solicitudes falladas

Los descritos anteriormente son solamente algunos de los casos que muestran que la entrada en vigor de la LAI no solucionó las deficiencias del acceso a la información sobre la negociación de acuerdos comerciales. Por tanto, es posible afirmar que la LAI no ha impulsado otros procesos característicos de las sociedades democráticas como es la participación ciudadana.

Es deseable explorar las posibilidades de definir de manera más precisa la excepción de la fracción II del artículo 13 de la LAI, que parece ser el mayor impedimento legal para garantizar el acceso a la información en temas de negociaciones comerciales y de inversión. Hemos visto que debido a su falta de definición, éste se ha convertido en la herramienta para negar las solicitudes de información.

Por otra parte, la fracción mencionada contradice o limita uno de los criterios que impregnan la LAI mexicana, es decir la obligación de transparencia. Este criterio se contempla, por ejemplo, en el caso de la creación de nuevas leyes, al

que se refiere el artículo 10 de la LAI. Las dependencias gubernamentales están obligadas a hacer públicos, “por lo menos con 20 días hábiles de anticipación a la fecha en que se pretenden publicar o someter a firma del titular del Ejecutivo Federal [...] anteproyectos de leyes y disposiciones administrativas de carácter general”. Es una grave omisión que no se realiza este aspecto en el caso de los acuerdos comerciales y de inversión, considerando que estos instrumentos son relevantes en la vida ciudadana, social y económica del país.





Sección 3

El esquema del derecho a la consulta en el marco nacional e internacional

El derecho a la consulta, que puede considerarse como el paso siguiente del derecho al acceso a la información, está consagrado en varias fuentes internacionales y regionales, aunque todavía se encuentra en proceso de desarrollo. La consulta implica como punto de partida el acceso a la información, pero también requiere de una interacción más activa entre el ciudadano y el Estado, tomando en cuenta las características del ciudadano y su capacidad para acceder, entender y responder a la información relevante. Asimismo, contempla que la opinión del ciudadano sea escuchada y considerada en el proceso de la toma de decisiones.

Es posible afirmar que en el desarrollo jurídico de los derechos relacionados con la información, la participación y la consulta, se han manifestado cuatro etapas, las cuales podrían ser presentadas de manera ordenada de la siguiente forma: 1. información; 2. participación; 3. consulta; y 4. consentimiento. Desde este punto de vista, consideramos que en México los primeros dos pasos (el acceso a la información y a la participación) están ya desarrollados hasta cierto punto, aunque con carencias serias en la práctica. Queda pendiente el desarrollo de los mecanismos y prácticas para que los últimos dos pasos que forman parte del proceso se puedan realizar en México. Cabe destacar que tanto el derecho a la consulta como la figura de consentimiento se encuentran inscritos en instrumentos internacionales ratificados por México y están desarrollados sobre todo en referencia a los derechos de los pueblos indígenas. Los estándares internacionales respecto de los derechos indígenas sirven como base para plantear principios a seguir en torno a la sociedad en general, tomando como objetivo que el derecho a la consulta sea garantizado y practicado, incluyendo asuntos relacionados con proyectos de integración económica.

Cabe señalar que México es un país que cuenta con una población indígena de alrededor de 12.7 millones de personas, lo cual representa el 13% de la población total³³ (con más de 60 lenguas originarias³⁴, lo que muestra la diversidad cultural del país). En esta medida tiene el deber de ser activo en el desarrollo de la practica real de garantizar el derecho a la consulta. A su vez, la experiencia con comunidades indígenas debe servir como una guía en el proceso de garantizar el derecho a la consulta a toda la población. Desafortunadamente, a la fecha, el progreso hacia una política de consulta seria y eficaz no ha sido evidente en el país.

■ A. Nivel interamericano

En 1981, México ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En dicho instrumento, tal como señalamos en la sección 1, se encuentra consagrado el derecho al acceso a la información, entendido éste como la libertad de buscar, recibir y difundir toda clase de informaciones. Más allá de la letra de los artículos de la Convención Americana, la jurisprudencia de la Comisión Interamericana ha ido desarrollando desde hace varios años los derechos comunales de los pueblos indígenas. Particularmente en el contexto del derecho a la tierra, consignando paulatinamente como deber de los gobiernos la urgencia de consultar con los pueblos indígenas que se vean afectados por proyectos de desarrollo, con el fin de conseguir el consentimiento para dichos proyectos. Dicho proceso puede ilustrarse con el caso de *La Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingi vs. Nicaragua*. En dicho caso, la Comisión Interamericana manifestó:

El Estado de Nicaragua, es responsable por [violar el] derecho a la propiedad en forma activa, consagrado en el artículo 21 de la

33 Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Diversidad etnolingüista, http://www.cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=90 (visitado el 1 de marzo de 2008). Datos basados en las estimaciones realizadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) con fuente en los censales documentados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

34 Id.

Convención, al otorgar una concesión a la compañía SOLCARSA para realizar en las tierras [de] Awas Tingni trabajos de construcción de carreteras y de explotación maderera, sin el consentimiento de la Comunidad Awas Tingni³⁵.

Se encuentra una interpretación similar en el caso de *Mary y Carrie Dann vs. Estados Unidos*³⁶ en donde la Comisión Interamericana declaró al gobierno de los Estados Unidos responsable por haber interferido en bienes comunales y tradicionales, y destacó que el Estado no había llevado a cabo una consulta adecuada, y menos había llegado al consentimiento. La Comisión manifestó al respecto:

La Comisión considera, primero, que los Artículos XVIII y XXIII de la Declaración Americana obligan especialmente a los Estados miembros a garantizar que toda determinación de la medida en que los reclamantes indígenas mantienen intereses en las tierras de las que han poseído tradicionalmente título y que han ocupado y utilizado, se base en un proceso de total información y mutuo consentimiento de parte de la comunidad indígena en su conjunto. Esto requiere, como mínimo, que todos los miembros de la comunidad estén plena y cabalmente informados de la naturaleza y las consecuencias del proceso y se les brinde una oportunidad efectiva de participar individual o colectivamente³⁷.

Tales casos muestran una disposición significativa por parte del sistema interamericano para desarrollar el derecho a la consulta informada. Son pasos en una evolución hacia la definición jurídica del “consentimiento” de las comunidades afectadas por proyectos estatales o empresariales de desarrollo económico como una parte fundamental de la realización del derecho a la consulta.

35 CIDH, La Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingi vs. Nicaragua, Informe No. 27/98, 3 de marzo de 1998 párr. 142. Citado en Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 25.

36 CIDH, *Mary y Carrie Dann vs. Estados Unidos*, Informe No. 75/02, 27 de diciembre de 2002, párr. 140.

37 Id. El resaltado es nuestro.

En noviembre de 2007, la Corte Interamericana se pronunció de manera definitiva sobre el deber del Estado de obtener consentimiento cuando proyectos grandes podrían afectar a una comunidad. En el caso del *Pueblo Saramaka vs. Surinam*³⁸ la Corte Interamericana reconoció que los Estados están obligados no sólo a consultar sino también a obtener el consentimiento de una comunidad cuando ésta se vea con afectaciones profundas por causa de la realización de megaproyectos³⁹. Dicha sentencia de la Corte habla efectivamente del derecho de las comunidades indígenas afectadas a un “veto” sobre los megaproyectos económicos que no lleguen a tener su consentimiento. Por supuesto, como reconoció la Corte, dichos derechos solo pueden ejercerse una vez que los pueblos afectados estén informados del proyecto o plan de desarrollo relevante, por lo cual surge de manera aun más importante la necesidad de tener acceso a la información que manejan todos los actores involucrados.

El planteamiento sobre la evolución del derecho a la consulta que llega hasta el derecho al consentimiento, ambos derechos de los pueblos indígenas, tiene la finalidad de mostrar la amplitud de los elementos relacionados con el derecho al acceso a la información. En esta medida, sugerimos que el modelo de consulta desarrollado en relación con los pueblos indígenas pueda servir como guía para el desarrollo futuro de este derecho respecto de las comunidades en general. A mismo tiempo, es preciso tomar en cuenta la situación particular en que se encuentran los pueblos indígenas, pues muchas veces son más vulnerables a las violaciones por parte del Estado en el contexto de la integración económica.

38 Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172 (solo en inglés), párr. 133-137.

39 Id. párr. 133-34 (“First, the Court has stated that in ensuring the effective participation of members of the Saramaka people in development or investment plans within their territory, the State has a duty to actively consult with said community according to their customs and traditions (supra para. 129). This duty requires the State to both accept and disseminate information, and entails constant communication between the parties. These consultations must be in good faith, through culturally appropriate procedures and with the objective of reaching an agreement... Additionally, the Court considers that, regarding large-scale development or investment projects that would have a major impact within Saramaka territory, the State has a duty, not only to consult with the Saramakas, but also to obtain their free, prior, and informed consent, according to their customs and traditions”). El resaltado es nuestro.

■ *B. Nivel internacional*

Al nivel internacional, el derecho a la consulta ha sido desarrollado en las últimas dos décadas por medio de los siguientes acuerdos de diferentes organismos internacionales:

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue ratificado en 1990 por el gobierno mexicano y entró en vigor en 1991. El artículo sexto de este Convenio señala la obligación de consultar a los pueblos interesados cuando medidas legislativas o administrativas anticipadas sean susceptibles de afectarles directamente (artículo 6(1)(a)). El artículo 6(2) establece: “Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”. En este sentido, el Convenio 169 es uno de los instrumentos claves en materia del deber del Estado para llevar a cabo consultas de buena fe y para tratar de conseguir el consentimiento de las comunidades afectadas por proyectos de desarrollo económico, entre otros. Asimismo, en el artículo 6(1)(a) se señala que dicha consulta debe usar los “procedimientos apropiados” y tratar con las “instituciones representativas” de los pueblos indígenas. Aun más, el artículo 7(1) explica que los pueblos indígenas participarán en el diseño de programas nacionales y locales de desarrollo que los puedan afectar. En sí, el Convenio 169 de la OIT constituye una base sólida para que todas las etapas o pasos descritos— acceso a la información, participación, consulta y consentimiento — formen parte de la toma de decisiones en materia de desarrollo e integración económica.

Con base en el Convenio 169 de la OIT, los comentarios del Comité de Expertos de la OIT han ido afinando y definiendo las prácticas de los Estados

en la aplicación del instrumento. En torno a los deberes del Estado en relación con el consentimiento de los pueblos, el Comité ha destacado que el proceso de consulta a los pueblos indígenas debe realizarse con suficiente anticipación *antes* de cualquier proyecto o plan⁴⁰; es decir, este derecho comprende un derecho previo al acceso a la información relevante para posibilitar un acuerdo informado de antemano. Sin embargo, como se verá, en México los megaproyectos de desarrollo económico no suelen tomar en cuenta tales consideraciones.

ONU: Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁴¹ fue aprobada el 13 de septiembre de 2007 con 143 votos a favor⁴². La Declaración aborda una gama de actividades por parte del Estado que afectan a los pueblos indígenas, con intención de definir el deber de Estado de proteger el derecho a la tierra/territorio, las culturas indígenas y los conocimientos tradicionales, entre muchos otros. De relevancia especial al presente informe, el artículo 19 de dicho instrumento establece:

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado⁴³.

40 CEACR: Observación individual sobre el Convenio núm. 169, Pueblos indígenas y tribales, 1989 Colombia (ratificación: 1991) Publicación: 2004, párr. 3.

41 Doc. ONU A/RES/61/295.

42 Asamblea General aprueba Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas, Centro de Noticias ONU, 13 de septiembre de 2007, disponible en <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=10347&criteria1=indigenas&criteria2=>.

43 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007, ONU Doc. ONU A/RES/61/295, artículo 19.

Europa

En el espíritu de exponer el contexto amplio del derecho a la consulta, es preciso mencionar que en Europa existen varias fuentes jurídicas que reconocen la necesidad de consultar a los ciudadanos, y que van más allá de los derechos de los pueblos indígenas, es decir que se trata del derecho de consulta por parte de la sociedad civil en general en el proceso de la toma de decisiones.

En 1997, el Parlamento Europeo aprobó una *Resolución sobre la participación de los ciudadanos y de los interlocutores sociales en el sistema institucional de la Unión Europea*⁴⁴. Este documento manifiesta en el preámbulo: “que incumbe al Parlamento Europeo dar el impulso mediante la adopción de nuevas iniciativas encaminadas...a fomentar el ejercicio general de los derechos de consulta”⁴⁵. Contiene una sección denominada “Efectos de la consulta” en la cual el Parlamento:

31. Insta a la Comisión y al Consejo a que consideren con él el hecho de tener en cuenta las opiniones de los ciudadanos, las organizaciones representativas de los agentes sociales y las colectividades territoriales y la respuesta a los mismos como constitutivos de un deber real de atención inherente al mandato que se les ha confiado;

32. Precisa que dichas opiniones han de revestir un carácter público; en este sentido, su síntesis será examinada por la conferencia anual y servirá de base para el Parlamento Europeo en el ejercicio de su poder de control[.]⁴⁶

44 Diario Oficial de la Unión Europea, C 020, 20 de enero de 1997, pág. 0031, fracción E bajo “Considerando”, disponible en [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51996IP0338\(01\):ES:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51996IP0338(01):ES:HTML).

45 Id.

46 Id. párr. 31-32.

Otra fuente relevante en Europa es el *Libro blanco* de 2001 sobre la Gobernanza de Europa⁴⁷, que lanzó como una política de la Comisión Europea “establecer y publicar un conjunto de normas mínimas de consulta sobre la política de la Unión Europea”.

En seguimiento a dicha iniciativa y otras se publicó el *Libro verde – Iniciativa europea en favor de la transparencia* de 2006⁴⁸. Dicho libro trata sobre la interacción entre la Comunidad Europea (mediante la Comisión Europea) y la sociedad civil. Como un instrumento de propuestas en la materia, dicho documento forma parte de una discusión importante llevada a cabo por parte de los cuerpos europeos sobre los procesos y el papel de la consulta. El documento plantea cinco normas mínimas para la consulta, las cuales son: a) “Claridad del contenido del proceso de consulta”; b) grupos destinatarios de la consulta: “que los grupos destinatarios tengan oportunidad de expresar sus opiniones”; c) publicación: “que la Comisión debe adaptar sus vías de comunicación para responder a las necesidades de todas las audiencias previstas”; d) plazos para la participación: “La Comisión debe dar suficiente tiempo para planificar y responder a las invitaciones y contribuciones por escrito. La Comisión debería esforzarse en conceder al menos 8 semanas para recibir respuestas a las consultas públicas por escrito, y un plazo de 20 días laborales para las reuniones; y e) “Acuse de recibo e información de retorno”⁴⁹.

Como es posible observar, si bien aún no ha sido concluido y continúan las discusiones por parte de los diversos cuerpos europeos para aclarar el posicionamiento oficial, el tema de la consulta ha llegado a un nivel avanzado de desarrollo en Europa. Por ejemplo, en respuesta a este *Libro verde* el Comité Económico y Social Europeo emitió un dictamen sobre la propuesta, que plantea:

47 Comisión de las Comunidades Europeas, La Gobernanza Europea: Un Libro Blanco, 25 de julio de 2001, COM (2001) 428 final, pág. 5, disponible en

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf.

48 Comisión de las Comunidades Europeas, Libro Verde: Iniciativa Europea en favor de la Transparencia, 3 de mayo de 2006, COM (2006) 194 final, disponible en http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_es.pdf.

49 Id., pág. 16 (Anexo 2).

...habría que distinguir entre el acceso a la información y a la consulta. La información es un derecho que tienen todos los ciudadanos de la UE, y forma parte de la transparencia que deben tener todas las instituciones comunitarias. La consulta está limitada a aquellos que tengan un interés legítimo en las políticas comunitarias⁵⁰.

Los pasos ya desarrollados en Europa demuestran un interés en la difusión de la información oficial y en consultar y facilitar la participación de la gente. En particular, esta región tiene sugerencias innovadoras para poder conceptualizar de qué forma se podría poner en práctica el derecho a la consulta para la sociedad en general, planteando a la vez la pregunta de si es posible permitir la consulta a todos los sectores de la sociedad, o solo a los que tengan un interés vinculado con la situación.

■ *C. Realidad de la práctica del derecho a la consulta en México*

México se caracteriza por una falta de compromiso serio en cuanto al derecho a la consulta. Con una población significativamente importante de comunidades indígenas, México tiene el deber de cumplir con el marco internacional actual sobre el tema incluyendo los pronunciamientos a nivel interamericano, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, la evidencia del cumplimiento por parte de México al respecto es escasa, tal como lo demuestran diversos casos de violaciones de derechos humanos que serán aquí descritos. La mayoría de los casos que serán descritos a continuación están relacionados con los pueblos indígenas, comprobando así la falta de cumplimiento del estado mexicano hacia estas comunidades. Es de notar que no existe alguna práctica de consulta más amplia con otros habitantes afectados por proyectos o planes de desarrollo económico.

50 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el "Libro Verde — Iniciativa europea en favor de la transparencia (COM 2006 194 final)", (2006/C 324/25), Diario Oficial de la Unión Europea, C 324, 49o año, 30 de diciembre de 2006, párr. 4.2.4, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:324:0074:0077:ES:PDF>.

El 14 de agosto de 2001 se promulgaron en el Diario Oficial de la Federación cambios constitucionales en torno a los derechos de los pueblos indígenas. Dichas reformas no tomaron en cuenta los Acuerdos de San Andrés, que fueron producto de un proceso de colaboración entre el Estado, representantes de pueblos indígenas, y otros actores claves⁵¹. Por ejemplo, en relación con los derechos de los indígenas sobre su tierra y territorio, la reforma del artículo 2(A)(VI) otorga a los pueblos un marco de derechos lleno de excepciones al establecer que los pueblos pueden “Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas”. La reforma también mostró falencias en cuanto a la autonomía plena de los pueblos indígenas y el reconocimiento de su personalidad jurídica⁵².

El disgusto de los pueblos indígenas y el rechazo⁵³ de dichas reformas – considerados conjuntos con la aprobación y la vigencia continua de dichas provisiones constitucionales – muestran que el proceso de la consulta fue echado para atrás al final debido a las prácticas autoritarias del Estado mexicano en relación con los pueblos indígenas. Dicha actuación del gobierno mexicano ocurrió a pesar de una historia de años de protesta por parte de las comunidades indígenas afectadas. El resultado en este caso habla de la dinámica disfuncional que caracteriza la relación entre el gobierno mexicano y los pueblos indígenas. Asimismo, muestra el incumplimiento de los compromisos que el gobierno mexicano asumió con la firma y ratificación del Convenio 169 de la OIT y de otros instrumentos ya mencionados.

51 Véase Centro Prodh, Cronología de la reforma constitucional en materia indígena, pág. 2, disponible en http://www.centroprodh.org.mx/especiales/cronologia_indigena/Cronolog%EDa%20de%20la%20reforma%20constitucional_32.pdf.

52 Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, Decretan una ley sin legitimidad, boletín de 14 de agosto de 2001, disponible en http://www.frayba.org.mx/archivo/boletines/010814_decreto_ley_indigena_ilegitimo.pdf.

53 Véase Ana Esther Ceceña, El reconocimiento de los derechos y cultura indígenas y la incompetencia del sistema político mexicano, http://www.ezln.org/san_andres/ (visitado el 1 de marzo de 2008).

Desde la entrada en vigor de los instrumentos legales mencionados, han surgido una variedad de casos que muestran la falta de consulta a las comunidades afectadas en México por proyectos de índole económico, no se diga el incumplimiento de esfuerzos para llegar a la consecución del consentimiento. Además, la explotación de las tierras comunales y tradicionales ha sido parte del “desarrollo” económico del país a pesar de la protesta de los pueblos indígenas frente a esta coyuntura. En años recientes se ha realizado una variedad de foros indígenas en todo el país que han producido declaraciones que muestran la posición inconforme de las comunidades frente a los planes del Estado y la inversión extranjera⁵⁴.

La comunidad de Ayotitlán, pueblo nauha (pueblo indígena de México) ubicado en la zona de conflicto territorial entre los estados de Colima y Jalisco es un ejemplo claro. Tierras ejidales han sido explotadas por muchos años por parte de la empresa Peña Colorada, afiliada con la transnacional italiana Ternium-Hylsa, a pesar de las protestas por parte de la comunidad afectada⁵⁵. Ampliando la presión sobre los recursos de las comunidades, últimamente la empresa Los Juanes ha llevado a cabo incursiones mineras en una parcela de la tierra de los ejidatarios nahuas, acto derivado de concesiones del año 1997 que se habían mantenido en secreto hasta 2007, cuando incursionó a la zona para comenzar la explotación⁵⁶. Luego la empresa traspasó la mina a un empresario de origen chino, acción que fue denunciada como ilegal⁵⁷. Este caso muestra la falta de una práctica de consulta eficaz y de buena fe con las comunidades indígenas en México.

Otro caso que es preciso mencionar aquí, a pesar de que no se trata de una comunidad indígena, es el de la comunidad del Cerro de San Pedro, en el

54 Rodrigo Gutiérrez Rivas, Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas en México, documento de investigación en proceso, pág. 2.

55 Lucio Díaz Marielle y Emiliano Díaz Carnero, El enemigo común, Revista Rebeldía, 24 de mayo de 2006, pág. 51-54, disponible en http://www.revistarebeldia.org/html/descargas/rebeldia_41.pdf.

56 Juan Carlos G. Partida, Detienen nahuas de Ayotitlán trabajos de minera; consideran que invaden su territorio, La Jornada de Jalisco, 19 de enero de 2008, disponible en <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2008/01/19/index.php?section=politica&article=006n1pol>.

57 Id.

estado de San Luís Potosí, que en los últimos años ha sido testigo de un proceso a través del cual su tierra ha sufrido cambios severos por las actividades de la minera canadiense San Xavier, empresa subsidiara de Canadian Metallica Resources Inc. Dicho proyecto pone de manifiesto algunos de los peligros de los acuerdos económicos que permiten una apertura amplia a empresas extranjeras y la venta de tierras comunitarias a los intereses privados. Las actividades de la minera San Xavier incluyen la extracción de oro y plata, lo cual requiere una gran cantidad de cianuro y agua. Dichos métodos de extracción han sido prohibidos por los gobiernos de varios países, ya que implican niveles de contaminación significativos al agua y al cerro, el cual es un símbolo del patrimonio cultural de la región. En lugar de contar con un ambiente de diálogo entre la minera y la comunidad, ésta ha sufrido amenazas y detenciones de algunos de sus miembros como respuesta a las protestas y a la movilización social para influir en el proyecto⁵⁸.

Las experiencias de las comunidades de Ayotitlán y San Pedro se reproducen en otras comunidades de México. El patrón sigue siendo que los megaproyectos, como la operación de minas, presas y otras actividades industriales, se llevan a cabo sin consulta o, en el caso de la existencia de una consulta, ésta es deficiente o sin impacto por las formas inadecuadas que se usan para entrar en contacto con la gente, y debido a que las comunidades no cuentan con las herramientas con las que cuentan los empresarios o el Estado. La falta de consulta puede generar protesta social al cerrar los canales de participación a través de otras vías, lo cual eventualmente puede generar conflictos de mayor escala. Un caso paradigmático es el del proyecto Hidroeléctrico de La Parota, en el estado de Guerrero que ha sido llevado a cabo por la Comisión Federal de Electricidad (CFE). La CFE actúa en el contexto de la integración económica regional con un plan empresarial que incluye la venta de electricidad al mercado extranjero, mostrado por proyectos hidroeléctricos en el estado de Chiapas con la venta a Guatemala.⁵⁹ En el caso de La Parota, el proyecto desplazará directamente

58 El caso de la minera de San Xavier fue documentado por muchas organizaciones, entre ellas el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez.

59 Espacio DESC, México – Red de Organizaciones para los derechos económicos, sociales y culturales, Documento presentado ante La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louise Arbour, Ciudad de México, enero de 2008.

un total de 25,000 personas, y afectará indirectamente a aproximadamente 72,000⁶⁰. A pesar del desalojo de miles de individuos, la Comisión Federal de Electricidad no llevó a cabo un proceso de consulta que pudiese ser considerado como legal y de buena fe. Por el contrario los afectados potenciales y algunos grupos campesinos fueron intimidados, amenazados y sobornados para votar a favor del proyecto⁶¹.

En resumen, aunque México está obligado a cumplir con los estándares internacionales en cuanto al derecho a la consulta según lo establecido por los instrumentos que ha firmado y ratificado, en la práctica tiene todavía que establecer mecanismos reales de funcionamiento para consultar y para obtener el consentimiento informado de los pueblos indígenas y de las poblaciones afectadas por los proyectos de inversión extranjera y de desarrollo económico.

60 Israel Rodríguez, La presa La Parota, 'ecocidio y etnocidio', dicen ONG a Fox, La Jornada, 24 de febrero de 2006, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2006/02/24/031n2eco.php>.

61 Espacio DESC, México – Red de Organizaciones para los derechos económicos, sociales y culturales, Documento presentado ante La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louise Arbour, Ciudad de México, enero de 2008. El caso de La Parota fue asumido como caso de defensa legal por el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan en el Estado de México.



Sección 4

Del libre comercio a la seguridad regional: la siguiente etapa de la integración económica

En el año 2008, 14 años después de que entró en vigor el TLCAN y algunos años después de la implementación de una amplia serie de Acuerdos de Libre Comercio, México está viviendo los resultados de una agresiva política de integración económica. La cara de la pobreza está cambiando del campesino al trabajador urbano en fábricas o minas, y la migración internacional es un problema estructural que divide a familias enteras y deja atrás a quienes esperan las remesas. La situación de pobreza es tan grave que mantiene paralizadas las posibilidades de más de la mitad de los mexicanos para vivir en prosperidad. Aunque hay ejemplos de personas y negocios que se han beneficiado con las políticas de integración económica, una gran mayoría de los mexicanos continúa viviendo en condiciones de pobreza y sin acceso pleno a los derechos humanos básicos, tales como el derecho a la educación básica gratuita y de calidad, y a la seguridad alimentaria. Los servicios de salud son menos accesibles y las cuestiones de la tenencia de la tierra, sobre todo en las comunidades indígenas, siguen siendo una fuente de conflicto grave. La falta de una justa distribución de recursos y de “oportunidades económicas” para alcanzar “la prosperidad” tal como se define en la perspectiva del Libre Comercio, ha resultado en el aumento de las brechas y las divisiones entre el pueblo mexicano. La división se da entre los pocos que se han beneficiado y los muchos que están cada día perdiendo más, lo cual genera la necesidad de levantar la voz y de manifestarse en contra de las políticas económicas implementadas por el Gobierno y de mostrar la necesidad de incidir por vías democráticas para generar cambios en el sistema.

Por lo relatado en las páginas anteriores, queda claro que a pesar de la vigencia de la LAI, las dependencias del gobierno mexicano no facilitan de manera eficaz el ejercicio del derecho al acceso a la información en materia de integración económica. Por el contrario, en lugar de abrir espacios para la participación real al público o a la sociedad civil en general en el proceso de la toma de decisiones que son de suma importancia para el país, la negación a la entrega de datos sobre los tratados de libre comercio sugiere que el gobierno más bien busca evitar la promoción del debate público al respecto.

Aun más, las acciones del gobierno mexicano van más allá de la negación de información al público. Ahora, crece la preocupante tendencia desde el poder Ejecutivo a situarse fuera del marco legal sobre el libre comercio, y fortalecimiento de los mecanismos para desplegar la fuerza pública dentro del país sin la participación ni la aprobación del poder Legislativo. En este contexto, se ha negociado en los últimos años una “alianza” (la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte o ASPAN) entre los tres poderes ejecutivos de Norteamérica entrelazando los temas de “prosperidad” o integración económica y seguridad pública. El acuerdo trilateral plantea la figura de “amenazas” que los gobiernos tendrían que eliminar para lograr la integración económica, e instala una política regional a través de la cual el Estado precisa reprimir por la fuerza los síntomas sociales que son consecuencia de altos niveles de marginación y desigualdad. El enfoque centrado en los síntomas, elegido por los ejecutivos de América del Norte para intentar lograr la “prosperidad regional” corre el riesgo de distraer la atención del Estado de las verdaderas raíces de los problemas, como son la desigualdad económica y las consecuencias de los acuerdos de libre comercio, desmovilizando a la sociedad cuando demanda alternativas al mismo. Aún más, la ASPAN contempla respuestas de tipo militar y policial para combatir las “amenazas internas” que obstaculicen la integración económica. Ello conlleva el riesgo de aumentar y/o justificar la ya extensa represión y criminalización que existe en México de las manifestaciones sociales, incluyendo aquellas que son contrarias a las prácticas del libre comercio. Tales resultados caerían dentro del marco de rechazo al debate social participativo y de la represión de voces

de disidencia y protesta, a pesar de que es ésta última la única vía popular para buscar influir en las decisiones de tinte económico que han sido tomadas por el gobierno.

En las siguientes secciones, presentamos un resumen del contenido y de los procesos de negociación de la ASPAN, así como de nuestros esfuerzos por obtener información sobre los mismos. Posteriormente, discutimos de manera más profunda la nueva etapa que vemos emerger en el campo de la integración económica en México, a saber un vínculo entre la implementación de acuerdos de libre comercio y el tema de la seguridad pública, así como una preferencia cada vez más clara hacia acuerdos que no cuenten con los insumos del poder legislativo, cerrando así otro mecanismo para la participación democrática de la población civil.

■ ***A. La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)***

El 23 de marzo de 2005 los gobernantes de los Estados Unidos, Canadá y México se reunieron en Texas para anunciar el establecimiento de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte. La ASPAN constituye un proyecto permanente entre los tres países con dos objetivos generales: la “agenda de prosperidad” y la “agenda de seguridad”.⁶² Según la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, la agenda de prosperidad incluye como objetivos claves “aumentar la productividad” y “reducir los costos del comercio y los costos de transacción” entre los países, agregando de manera directa y explícita a lo contenido en el TLCAN, mientras la de seguridad se centra en prevenir y responder a las “amenazas” externas e internas, entre otras para avanzar en la lucha contra el crimen y el terrorismo, y por la repatriación de los migrantes indocumentados. Se explica que esta iniciativa permitirá avanzar

62 Secretaría de Relaciones Exteriores, La Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte, <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm> (visitado 18 de enero de 2008).

hacia la convergencia de las economías de América del Norte, profundizando la integración económica y comercial”⁶³.

La adopción de la ASPAN ha sido objeto de fuertes críticas por parte de algunas organizaciones de la sociedad civil, las cuales han señalado que los beneficiarios de la ASPAN no serán los pobladores de México sino el gobierno estadounidense y las empresas multinacionales. Cabe notar al respecto que una de las metas transversales de la ASPAN es la homologación de las normas y reglas entre los tres países. Dado el poder político de los Estados Unidos en la región, advierten algunas organizaciones de derechos humanos que la ASPAN facilita que Estados Unidos “dict[e] a los otros dos países qué leyes y normas se van a seguir o cambiar para que sean convenientes a EEUU.”⁶⁴ Como consecuencia, aseguran que el resultado principal de la ASPAN será que los Estados Unidos obtendrá un mayor control sobre los recursos naturales de México y en particular de los recursos energéticos.⁶⁵ Otro resultado de la agenda de seguridad de la alianza será el contribuir a una creciente militarización de México en el marco de la guerra contra el crimen y el terrorismo.

Aunque no pretendemos aquí hacer un análisis exhaustivo de las implicaciones económicas y sociales de la ASPAN, como se advierte en las críticas mencionadas, existen razones fundamentadas para temer que esta Alianza afectará de manera negativa la calidad de vida de un porcentaje importante del pueblo mexicano, privilegiando por encima de los derechos económicos y sociales los intereses del gobierno estadounidense y de las empresas transnacionales poderosas. Frente a esta coyuntura, destaca la importancia del acceso de la sociedad civil de México a la información sobre la Alianza y a los espacios para hacer escuchar sus comentarios en torno a este proceso.

63 Id.

64 Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC) & Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), ASPAN: ¿Qué quiere decir ASPAN?, folleto (2007).

65 CIEPAC, Boletín “Chiapas al Día” No. 541: Diez preguntas sencillas y otras diez más canijas sobre la ASPAN, 17 de agosto de 2007, disponible en <http://www.ciepac.org/boletines/chiapasaldia.php?id=541>.

Lejos de proporcionar oportunidades efectivas para tal participación, sin embargo, como se explica en seguida, la ASPAN representa una nueva etapa del patrón de avance hacia la integración económica sin la participación de la sociedad civil sobre la que van a recaer los efectos de dicha integración.

■ ***B. Negociaciones para establecer la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte***

Los trabajos para la constitución de la Alianza fueron previos al día de su anuncio público: desde el año 2004 se había integrado el Grupo Independiente de Trabajo sobre el futuro de América del Norte (GIT), con la participación de 31 empresarios, académicos y ex-funcionarios de los tres países⁶⁶. Este grupo tuvo tres reuniones de trabajo antes del establecimiento de la Alianza.

La página web de la ASPAN informa en términos generales sobre las metas y las actividades de la misma, incluyendo, como ya señalamos, los temas claves de cada una de las agendas. En México, la Oficina de Políticas Públicas de la Presidencia de la República es la encargada de coordinar los esfuerzos en el marco de la ASPAN. Sin embargo, lejos de proporcionar información concreta al público, el gobierno del Presidente Fox no informó ni siquiera al propio Senado sobre las negociaciones en el marco de la Alianza⁶⁷, ya que la Ley de celebración de tratados sólo obliga al Ejecutivo a informar al Legislativo cuando se trata de negociaciones de tratados y acuerdos comerciales y de inversión y no en el caso de Alianzas.

A diferencia de la falta de participación de la sociedad civil, la ya referida página web informa que “Entre el 11 y el 29 de abril [2005], los ‘Líderes Operativos’ de los grupos de trabajo [de la ASPAN] iniciaron consultas *con el sector privado* y los demás interlocutores relevantes de sus respectivas áreas

66 Véase Miguel Pickard, El TLCAN Plus también llamado ASPAN: el futuro que las elites prevén para México, Estados Unidos y Canadá (parte 2), 4 de agosto de 2005, disponible en http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=2416.

67 Véase, p.ej., Punto de Acuerdo: Objeto de que esta Soberanía sea debidamente informada de todo lo relativo a la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte, 11 de junio de 2007, disponible en http://prdleg.diputados.gob.mx/diputado/jose_antonio_almazan/intervenciones/ver07_06_11.html.

de acción, a fin de informarlos sobre los alcances de este proyecto trilateral y conocer sus puntos de vista, comentarios y propuestas.”⁶⁸ Las acciones planeadas bajo la agenda de prosperidad incluyen “*en consulta con el sector privado*, negociar un segundo paquete de modificaciones a las reglas de origen establecidas en el TLCAN”⁶⁹. Efectivamente, el panorama general de la ASPAN deja claro que son los empresarios los que influyen en las decisiones, y no la ciudadanía.

Durante el trabajo de investigación para elaborar este reporte, preguntamos a la Unidad de Enlace del Senado lo siguiente: “Si ha recibido algún informe sobre el estado de las negociaciones que lleva a cabo el gobierno mexicano en el marco de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte. En caso afirmativo, le solicito me indique cómo puedo acceder a esa información”. La respuesta fue que en varias ocasiones el Senado, específicamente las comisiones de Comercio y Fomento Industrial y la de América del Norte, han solicitado dicha información a las Secretarías de Economía y de Relaciones Exteriores pero no le ha sido entregada.

La manera en que se ha organizado esta Alianza dificulta la tarea para la sociedad civil. Con la información disponible, es casi imposible conocer los avances en la negociación de cada iniciativa, así como sus posibles implicaciones cuando éstas se conviertan en política pública. La lectura de las agendas de la ASPAN no proporciona suficientes elementos para que los ciudadanos elaboren las preguntas adecuadas para obtener información sobre cada tema en particular. Como consecuencia, las dependencias encontraron una variedad de formas de responder para no proporcionar la información tales como las siguientes⁷⁰:

- a) que la información solicitada no existe
- b) que es posible que se encuentre en otra dependencia
- c) que la pregunta no es suficientemente clara y, por lo tanto, se

68 El resaltado es nuestro.

69 El resaltado es nuestro.

70 Éstas fueron algunas respuestas de distintas dependencias sobre solicitudes de información que realizamos sobre el tema del ASPAN.

requiere que el ciudadano proporcione información adicional sobre su petición, inclusive que proporcione el nombre específico del documento requerido⁷¹.

En el transcurso de esta investigación, realizamos 25 peticiones de información sobre temas relacionados con la Alianza a través del Sistema SISI. Cinco de ellas se refieren al documento marco lanzado por los mandatarios en marzo de 2005 y se dirigieron a la Presidencia y a la Secretaría de Relaciones Exteriores. El resto se refiere a las iniciativas temáticas que, de acuerdo con las agendas, podría tratarse de documentos o borradores que incluyen avances de los grupos de trabajo sin que se hubieran realizado reuniones para acordar acciones concretas, o de documentos ya discutidos y acordados en reuniones trilaterales. Éstas se dirigieron a las secretarías que coordinan los grupos de trabajo establecidos en la ASPAN o a la Cancillería.

A pesar de que la página de ASPAN es un segmento de la página de la Presidencia a la que puede ingresarse desde las páginas de las otras dependencias que intervienen, todas las preguntas que dirigimos a la Presidencia, tuvieron como respuesta: “no es competencia de la unidad de enlace”, favor de dirigirse a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Por su parte, las preguntas realizadas a la Secretaría de Relaciones Exteriores tuvieron respuestas diversas:

- a) dirigirse a la página de internet de la ASPAN;
- b) dirigirse a otra dependencia del Ejecutivo; y
- c) no existe la información en los archivos de la Secretaría. Esta última respuesta se ampara en el artículo 42 de la LAI que señala que “Las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos”.

71 En abril del 2005 solicitamos a la Secretaría de Economía el acuerdo Marco sobre los principios para la conducción del comercio electrónico transfronterizo que, según la Agenda, había sido firmado en junio de 2005. La Secretaría nos pidió que proporcionáramos el nombre específico del documento al que nos referíamos, la solicitud fue desechada porque no pudimos completar la información. De manera parecida, la Secretaría de Gobernación respondió a nuestra solicitud de información sobre la Iniciativa Mérida en noviembre de 2007 por pedir que nosotros precisemos el documento que necesitábamos.

Del total de solicitudes de información sobre la Alianza, solamente en dos casos obtuvimos la información solicitada; en ambos casos se trataba de documentos que ya habían sido discutidos y acordados. Varias dependencias del Ejecutivo nos remitieron a la página de internet, en especial, señalaban que ahí encontraríamos objetivos, grupos de trabajo, planes de acción y medidas acordadas. En efecto, allí se encuentran objetivos, temas y planes generales. Sin embargo, no se publican los borradores y propuestas concretas del gobierno mexicano para discutir en las reuniones internacionales establecidas en las agendas.

El siguiente es un caso ilustrativo de las dificultades para acceder a la información durante las negociaciones. El 29 de junio de 2006 solicitamos a la Secretaría de Economía documentos sobre los “avances sobre la iniciativa para explorar en áreas clave para la biotecnología, nanotecnología, cadenas de distribución y logística administrativa, productos forestales, materiales de construcción etiquetado de fibras, cadena de proveedores, y en un acercamiento a los mercados emergentes”, haciendo referencia a la reunión que estaba programada para junio del mismo año. La dependencia solicitó prórroga y respondió hasta el 10 de agosto lo siguiente: “la información no se encuentra disponible debido a que los responsables de ASPAN correspondientes a los tres países están trabajando en la elaboración de los reportes para hacerlos públicos, no es posible establecer una fecha compromiso para proporcionar la información”. La dependencia evitó así dar información sobre los documentos que presentó el gobierno mexicano en la reunión de negociación, que, de encontrarse en sus archivos, se debería proporcionar.

Otro tipo de respuesta fue que las dependencias nos enviarían los documentos sobre el tema en cuestión, pero se trataba de documentos que habían sido elaborados para otras reuniones trilaterales que no tenían relación con los trabajos específicos de la Alianza. Como ejemplo, solicitamos a la Secretaría de Economía el documento sobre las prioridades de la estrategia del sector acerero, elaborado por el gobierno mexicano para la discusión de la reunión del Comité del Comercio Norteamericano del Acero que tuvo lugar en noviembre

de 2005, en el marco de la ASPAN. En respuesta a la solicitud, la Secretaría envió un documento sin fecha, pero que claramente era anterior a la fecha de la reunión señalada. Se interpuso un recurso de revisión ante el IFAI y fue entonces cuando la Secretaría nos hizo llegar la agenda, la minuta y el programa de trabajo para la reunión de noviembre de 2005.

Podría decirse que el anterior fue el caso más exitoso de todas nuestras solicitudes. Mientras que la mayoría de las respuestas pretendían mostrar la transparencia sobre las actividades de la Alianza al indicar que toda la información está disponible en internet, obtuvimos dos respuestas contundentes, ambas de parte de la Secretaría de Energía. La primera respondía a la solicitud de los documentos elaborados por el gobierno mexicano para las conversaciones sobre la posible cooperación en materia de energías renovables durante la reunión programada para enero del 2006. La segunda sobre los resultados de la reunión del grupo de expertos en energía nuclear, que también ya había tenido lugar. En los dos casos las respuestas fueron que la información era reservada, la primera por 12 años y la segunda no especificaba tiempo (citando el artículo 13 de la LAI).

■ *C. Seguridad del Estado por encima de los Derechos Humanos*

Según la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, la ASPAN “parte del hecho de que, hoy en día, la seguridad y la prosperidad son mutuamente dependientes y complementarias.”⁷² En particular, el vínculo entre la prosperidad y la seguridad en el marco de la ASPAN sugiere que estos temas están ligados en el sentido de que hay que destruir la inseguridad pública (el crimen, el terrorismo, la migración indocumentada), y con estos obstáculos fuera del camino, la integración económica mejorará la calidad de vida de la población. Sin embargo, planteamos que la verdadera relación entre el libre comercio y la inseguridad, aunque real, es diferente. A saber, la tendencia

72 Secretaría de Relaciones Exteriores, La Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte, <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm> (visitado 18 de enero de 2008).

más relevante a notar no es necesariamente que el crimen obstaculiza la integración económica, sino que la integración económica, cuando ésta se implementa sin las aportaciones de la sociedad y en contra de los intereses de sectores marginados de la población, puede propiciar aumento en los índices de inseguridad pública y mayores tensiones sociales.

Lo anterior por dos razones. En primer lugar, cuando algunos sectores sociales padecen de mayor inseguridad económica debido a la implementación de acuerdos de libre comercio, estos acuerdos correrán el riesgo de producir mayores índices de desempleo y por consecuencia mayores índices de migración y/o delito. En otras palabras, la ASPAN busca reprimir algunos síntomas de los problemas sociales (como el aumento en la migración) que podrían ser exacerbados con la apertura económica misma.

Segundo, dado que la sociedad no encuentra espacios efectivos para participar en los procesos de integración económica, la gente que se quiere oponer a tales procesos no encuentra opciones alternativas para comunicar su oposición al modelo de libre comercio que el de la protesta social mediante, por ejemplo, manifestaciones públicas. Es en este sentido, la ASPAN podría facilitar la represión más efectiva de la protesta social por plantear la idea de que las amenazas internas que obstaculicen la prosperidad deben ser contrarestadas con la fuerza pública. Ambos ingredientes exacerbaban un clima en el que la manifestación ya se ha vuelto, a los ojos del gobierno, una situación para reprimir con el uso de la fuerza pública. A su vez, la represión de la protesta social en este y otros ámbitos muestra a la sociedad que no tiene derecho a participar ni a oponerse a las acciones del Ejecutivo, aún cuando estas acciones tengan un gran impacto en el ejercicio de los derechos económicos y sociales.

La progresión de la no participación democrática hasta la represión y criminalización de la protesta social no es algo que se dé solamente en la teoría, sino que se manifiesta en la vida política de México. Un ejemplo internacionalmente conocido de este patrón es la situación de represión social

en el Estado de Oaxaca, documentado por el Centro Prodh, así como por numerosas organizaciones. A la fecha, se han registrado más de 20 muertes por parte de elementos policiales de Oaxaca,⁷³ así como cientos de individuos detenidos y heridos vinculados de manera directa o indirecta en el conflicto político. Es importante notar que, además de las violaciones a los derechos humanos de muchas manifestantes, el discurso de algunos miembros del gobierno estatal ha calificado al movimiento social de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) como un grupo terrorista,⁷⁴ manifestando la tendencia a caracterizar a los manifestantes como criminales y así justificar la represión en su contra, descalificando las peticiones de los grupos sociales involucrados.

Otro ejemplo del uso de la fuerza pública en contra de movilizaciones sociales dirigidas en contra del paradigma reinante del libre comercio neoliberal es la intervención policial con ocasión de la Tercera Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea, en Guadalajara, Jalisco el 28 de mayo de 2004. Ante manifestaciones de altermundistas, elementos policiales fueron desplegados en contra de los manifestantes, resultando 19 casos de tortura, 73 detenciones ilegales, 55 instancias de tratos crueles, inhumanos y degradantes y 73 casos de incomunicación⁷⁵.

Asimismo, en la represión violenta llevada a cabo en el municipio de San Salvador Atenco, Estado de México, en la madrugada del 4 de mayo de 2006 (documentado por el Centro Prodh), aproximadamente 1,815 elementos de la Policía Federal Preventiva y 700 de la Agencia de Seguridad Estatal desplegaron un uso indiscriminado de la fuerza en contra de gente identificada con un movimiento social. Como resultado, 211 personas fueron detenidas,

73 Diakonie & Comisión Internacional de Juristas, Informe de la visita de la Comisión Internacional de Juristas y la Obra Diacónica Alemana a Oaxaca, México (Agosto 2007), nov. 2007, resumen ejecutivo, disponible en http://www.swisspeace.ch/typo3/fileadmin/user_upload/pdf/KOFF/Newsletter/2007/background_material/63/Oaxaca.pdf.

74 Véase p.ej., id. pág. 7.

75 Información retomada del Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos relativo a los hechos de violencia suscitados en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, el 28 de mayo del 2004, con motivo de la celebración de la III Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea, capítulo VII, disponible en <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/jalisco/Puntos/Conclusiones.htm>.

dos más perdieron la vida y ventiséis mujeres detenidas reportaron agresiones de tipo sexual incluyendo violación. En los días posteriores a las violaciones en contra de las mujeres de Atenco, el Gobernador del Estado de México buscó descalificar los hechos denunciados, diciendo: “*Hay que dar la dimensión al tema. [...] También es conocido que los manuales de los grupos radicales dicen que hay que declararse violadas, en el caso de las mujeres, y en el de los hombres haber sido objeto de abuso y maltrato*”⁷⁶. Así, es posible notar la estrategia gubernamental de descartar las querellas por personas percibidas como integrantes de movimientos sociales y de calificar a estas personas de criminales.

Los eventos y situaciones descritos son ejemplo de un patrón amplio de despliegue de la fuerza excesiva en contra de manifestantes y movimientos sociales, junto con la descalificación de la protesta social como un acto delictivo en sí. En este ámbito, el carácter no democrático de las negociaciones intergubernamentales sobre libre comercio va de la mano con un ámbito en el que la gente no sólo se encuentra en imposibilidad de ejercer sus derechos democráticos por vías de la participación informada, sino tampoco por vías de la protesta social.

■ ***D. La institucionalización de procesos no democráticos: negociaciones intergubernamentales actuales fuera del ámbito de acceso a información***

Mirando al futuro, es posible observar la institucionalización del patrón de negociaciones intergubernamentales sobre temas importantes para el país que se llevan a cabo sin la participación democrática de la sociedad civil, sin proporcionar información al respecto al público y en ocasiones ni siquiera sin la participación del poder legislativo. A la fecha, el ejemplo más importante de este patrón es el paquete de ayuda financiera de los Estado Unidos hacia el Estado mexicano denominado “Iniciativa Mérida” cuyo objetivo es fortalecer

⁷⁶ David Brooks, Yo ordené el operativo en Atenco: Peña Nieto en EU, La Jornada, 16 de junio de 2006, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2006/06/16/index.php?section=politica&article=018n1pol>.

a las corporaciones policiales, las fuerzas armadas, los funcionarios de migración y a otros para combatir el narcotráfico, la migración irregular y el crimen organizado.

Según fuentes del gobierno estadounidense, dicha iniciativa tiene sus orígenes en una petición de Felipe Calderón a George Bush a principios de 2007. Las líneas básicas de la iniciativa fueron discutidas en una reunión entre Calderón y Bush en marzo de 2007⁷⁷. La Secretaría de Relaciones Exteriores de México informa en su sitio web que entre los meses de marzo y octubre de 2007 “funcionarios de ambos países han sostenido intensas discusiones con el fin de desarrollar estrategias efectivas” para mejorar la seguridad regional dentro del marco de esta iniciativa⁷⁸, que ahora se encuentra en la etapa de una propuesta en el Congreso de los Estados Unidos cuya aprobación está pendiente.

Sin embargo, el gobierno mexicano no hizo de conocimiento público los datos básicos sobre el contenido de dichas negociaciones o de la iniciativa misma. Efectivamente, para el público en general no existía otra opción para informarse al respecto salvo la lectura de la prensa que especulaba sobre el contenido de la iniciativa.

Buscando cualquier dato disponible sobre las negociaciones en torno a esta iniciativa, en el mes de noviembre de 2007 preguntamos a la Secretaría de Relaciones Exteriores (que tiene en su sitio web una descripción de la Iniciativa Mérida en términos muy generales como un esfuerzo de cooperación para reforzar la seguridad pública) y a la Secretaría de Gobernación si contaban con “documentación sobre la negociación de la Iniciativa Mérida con los Estados Unidos”, precisando que ésta documentación podría incluir “datos de las negociaciones en marzo de 2007 entre los ejecutivos de los dos países” o datos sobre la petición original de Felipe Calderón al mandatario estadounidense. En enero de 2008 hicimos la misma pregunta a la Secretaría de Defensa Nacional y a la Secretaría de Seguridad Pública.

77 Véase Secretaría de Relaciones Exteriores, INICIATIVA MÉRIDA: Un Nuevo Paradigma de Cooperación en Materia de Seguridad, 22 de octubre de 2007, <http://portal.sre.gob.mx/eua/index.php?option=news&task=viewarticle&sid=334>.
78 Id.

A la fecha de la redacción de este informe, la Secretaría de Defensa había dado por concluida nuestra solicitud debido a que “la información solicitada no existe en los archivos de esta dependencia.” La Secretaría de Gobernación nos ha pedido que “precise el (los) documento(s) que requiere... así como la unidad administrativa de esta Secretaría que tenga o pudiera tener la información que solicita”, aunque por la forma de nuestra solicitud buscamos dejar claro que no podíamos proporcionar los detalles de cuáles documentos existían al respecto, ya que estos datos no son públicos. La solicitud a la Secretaría de Seguridad Pública se encuentra aún en proceso.

La respuesta de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), por otra parte, resulta particularmente aleccionadora para el presente análisis. Esta dependencia nos respondió, a principios de 2008, que la información solicitada “ha sido reservada por un periodo de doce años” y que se trata de datos confidenciales en virtud de los artículos 13 y 14 de la LAI. La Secretaría explicó que “la divulgación del curso de las negociaciones y de los compromisos que nuestro país asumirá podría afectar el resultado de la misma.” Por nuestra parte, consideramos que el propósito del derecho al acceso a la información es precisamente facilitar que la ciudadanía informada incida en la toma de decisiones que son importantes para el país y así lograr “afectar el resultado” de los procesos gubernamentales. En la misma respuesta, la Secretaría de Relaciones Exteriores considera que proporcionar estos datos “atentaría contra la seguridad nacional”. Dicho razonamiento se inscribe dentro de un patrón más amplio que explica por qué la SRE niega el acceso a la información en nombre de la seguridad, planteando así la falsa disyuntiva de que para que sean eficaces tanto las políticas como los operativos de seguridad deben llevarse a cabo sin la participación de la población en la evaluación de los mismos.

A pesar de la falta de esfuerzos por parte del gobierno mexicano por informar a la sociedad civil o solicitar sus comentarios con respecto a la Iniciativa Mérida, para fines de 2007 conseguimos obtener algunos datos sobre los elementos de dicha iniciativa propuesta por el Congreso estadounidense, y a través de la entrega de un informe en el Comité de Relaciones Exteriores del

Senado de los Estados Unidos el 21 de diciembre, ya es posible acceder a los presupuestos de los elementos de la iniciativa propuesta⁷⁹. El panorama que se muestra con dichos documentos no es alentador desde el punto de vista de la defensa de los derechos humanos, ya que se muestra que de un total de 500 millones de dólares que se otorgarán a México en ayuda, la mayoría será destinado a la compra de equipo técnico para uso de las fuerzas armadas y policiales de México, incluyendo helicópteros, aviones, escáneres de varios tipos y vehículos armados. Asimismo, parte del dinero será destinado al entrenamiento de los funcionarios mexicanos en el uso de dichos instrumentos y en la mejoría de sus sistemas de comunicación.

Es preciso reconocer que en el corto plazo la Iniciativa tenga resultados en el sentido de realizar detenciones de presuntos narcotraficantes en la frontera mexicano-estadounidense, sin embargo la falta de insumos provistos desde la sociedad civil en el diseño del paquete de ayuda se ve claramente ausente. Efectivamente, en tanto que la Iniciativa Mérida no aborda la raíz ni las causas de los problemas del narcotráfico y la delincuencia organizada, tales como la marginalización económica de sectores amplios de la población -que provocan la inserción en la criminalidad y la migración en búsqueda de oportunidades económicas más atractivas en los Estados Unidos – es probable que cualquier avance de corto plazo en la lucha contra el crimen será únicamente transitorio. Mientras tanto, en la medida en que fortalece a las fuerzas armadas y a las corporaciones policiales, y centra sus esfuerzos en frenar la migración, la Iniciativa Mérida continúa el patrón de responder a los problemas sociales con estrategias de “mano dura” dirigidas a paliar las consecuencias en lugar de atacar las causas de los problemas sociales, lo cual conlleva el riesgo de incurrir en numerosas violaciones a los derechos humanos.

En esta coyuntura surgen muchas de las dudas planteadas con respecto a la ASPAN sobre la posibilidad de que la tarea principal de esta iniciativa sea que el

79 The Merida Initiative: “Guns, Drugs, and Friends:” A Report to Members of the Committee on Foreign Relations, Senado de los Estados Unidos, 110° Congreso, 21 de diciembre de 2007, 16-49, disponible en <http://www.gpoaccess.gov/congress/index.html>.

gobierno de los Estado Unidos implemente de manera más eficaz sus medidas de política exterior en el territorio mexicano. Lo anterior debido a que es el Gobierno estadounidense el que puede determinar cómo es que las entidades mexicanas deben usar el dinero comprometido con la Iniciativa Merida. A pesar de que la Secretaría de Relaciones Exteriores de México afirma que las estrategias de la Iniciativa Mérida “están basadas en el pleno respeto de la soberanía, jurisdicción territorial y marcos legales de cada país”⁸⁰, la toma de decisiones estratégicas sobre cómo combatir los problemas sociales del tipo del crimen organizado y el narcotráfico sin la participación democrática de la sociedad no permite llegar a otra conclusión más que la que afirma que el proceso no respeta la estructura democrática del gobierno de México, y señalar lo desalentador del horizonte que puede ser este tipo de tratamiento para México en los años venideros.

80 Secretaría de Relaciones Exteriores, INICIATIVA MÉRIDA: Un Nuevo Paradigma de Cooperación en Materia de Seguridad, 22 oct. 2007, <http://portal.sre.gob.mx/eua/index.php?option=news&task=viewarticle&sid=334>.



Conclusiones

El derecho al acceso a la información, un derecho clave para posibilitar la participación democrática en cualquier proceso, se vuelve aun más imprescindible en el contexto de la negociación de tratados o acuerdos en materia de integración económica. Tanto estudios académicos como la experiencia del Centro Prodh dan cuenta que el compromiso del gobierno mexicano con la apertura económica como objetivo en sí mismo, privilegia en diversas ocasiones el proceso de integración de los mercados e incentiva las inversiones por encima del respeto por los derechos humanos. A la luz de esta dinámica, la participación informada y efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones es un requisito básico para evitar los abusos a los derechos de amplios sectores de la población. Sin embargo, durante las últimas dos décadas, las cuales han estado marcadas por la firma de una larga serie de tratados y acuerdos en materia de integración económica, los procesos seguidos por el gobierno mexicano al respecto han sido oscuros; las dependencias gubernamentales han mantenido en secreto la información que requiere la sociedad civil para mostrar su punto de vista y plantear la trayectoria que debe seguir el país en materia de política económica.

En la presente investigación reconocimos que el primer paso para garantizar el derecho al acceso a la información consiste en legislar para establecer un marco legal que posibilite legalmente dicho derecho. A este respecto, México ha innovado con la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LAI), que en teoría cumple con este deber del Estado. Sin embargo, a través de nuestra investigación en torno a la posibilidad de acceder de hecho a dicha información, hemos demostrado que,

a pesar de la vigencia de la LAI desde el año 2002, la garantía constitucional al acceso a la información sigue siendo incumplida por el gobierno mexicano en el contexto de la integración económica. En particular, a través del artículo 13 de dicha ley, que prevé la negativa de información al público por razones amplias de confidencialidad, y que deja a la discreción del funcionario o dependencia implicada la decisión de entregar o no varios de los datos solicitados sobre los acuerdos de libre comercio en los que México está comprometido. Es posible afirmar que en el campo de dichos acuerdos o tratados, la excepción por confidencialidad en la LAI se ha vuelto la regla, contradiciendo así el espíritu y objetivo de la misma ley.

En ninguno de los procesos de negociación investigados, la sociedad civil ha podido colaborar e incidir según los principios de la democracia participativa frente a los planes del gobierno. Esto debido a varias dinámicas, tales como son la excepción por confidencialidad y la negativa de información mientras las negociaciones están “en curso”, aún cuando sea precisamente durante dicha etapa cuando es pertinente que la sociedad esté informada de lo que está proponiendo y firmando su gobierno.

Esta coyuntura nos lleva a concluir que el proceso de garantizar el acceso a la información en México, en particular respecto de las políticas de integración económica, todavía se encuentra en desarrollo y que hay mucho más que hacer antes de que sea una realidad la participación democrática en nuestro país. De hecho, es de notar que en enero de 2008, diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD) denunciaron ante el relator especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana que México está viviendo “hechos ominosos que caracterizan las políticas que impiden a los ciudadanos ejercer la libertad de expresión y su derecho a la información”⁸¹.

Observamos también que el acceso a la información permanece todavía como un ideal no realizado, y en esta medida el gobierno ha evitado tomar

81 Enrique Méndez y Roberto Garduño, Denuncia el PRD ante la CIDH la “creciente censura” en medios electrónicos y escritos, La Jornada, 25 de enero de 2008, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2008/01/25/index.php?section=politica&article=010n3pol>.

los siguientes pasos para posibilitar una verdadera democracia, es decir por implementar procesos de consulta con la sociedad civil o con comunidades que se ven afectadas por diversos proyectos de desarrollo económico. Ello a pesar de la existencia del marco legal aplicable que cada vez se desarrolla más a nivel regional e internacional, y del cual México queda cada vez más rezagado.

Efectivamente, lejos de fortalecer los mecanismos de participación en materia de integración económica, existen señales preocupantes que muestran que el gobierno mexicano está cerrando uno de los espacios para la expresión social que aún están disponibles para una sociedad que ha sido excluida de ser activa en participar en los procesos gubernamentales a saber, la protesta social.

Por otro lado, comenzando con la ASPAN, el vínculo entre la integración económica y la seguridad pública ha queda claramente establecido. Asimismo, un aspecto preocupante de esta nueva etapa de acuerdos es que, en tanto no son Tratados propiamente, estos quedan fuera de la competencia de la legislatura mexicana, el poder más representativo en teoría de la voluntad de las y los mexicanos.

Aunado a los alarmantes niveles de pobreza entre la población mexicana y en el contexto de las violaciones a los derechos económicos y sociales que vive México hoy, destaca más que nunca la urgente necesidad de hacer realidad los compromisos constitucionales e internacionales del gobierno mexicano con el fin de garantizar el acceso del público a la información sobre el actuar del gobierno y sobre sus políticas económicas.

Con el fin de lograr un progreso real en este ámbito, instamos al gobierno mexicano a que en conjunto con el poder legislativo, y en cooperación con la sociedad civil, enmiende la LAI y/ la reglamentación de la misma para subsanar los obstáculos que actualmente presenta el artículo 13 respecto de la negativa de otorgar información con el argumento de la confidencialidad. Asimismo se precisa reforzar la obligación de todas las dependencias gubernamentales a los

alcances de dicha ley, es decir incluir a los “otros organismos” que actualmente se encuentran fuera de la competencia del IFAI y de la obligación de cumplir con las solicitudes de transparencia por parte de la ciudadanía.

En este sentido, destaca el inicio de un diálogo entre el IFAI y los representantes de la Cámara de Diputados para plasmar las propuestas para reformar la LAI, ya que la reforma al artículo sexto constitucional de julio de 2007 estableció el plazo de un año para adecuar la LAI con la gama más amplia de derechos a la información allí consagrados. El modelo de ley inicial propuesto por el IFAI en febrero de 2008 establecería que los sujetos obligados de la LAI tendrían que “Documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, incluso los procesos deliberativos”⁸². Por otra parte, mantendría las categorías actuales de información reservada en el artículo 13 de la LAI,⁸³ pero con el requisito de que “La motivación de la información reservada[...] deberá incluir los elementos objetivos a partir de los cuales pueda inferirse que con el acceso a la información existe una alta probabilidad de dañar el interés público”⁸⁴.

A nuestro juicio, varias de las medidas propuestas por el IFAI representarían pasos de progreso en cuanto al acceso a la información relacionada con la integración económica, sobre todo el requisito de la prueba del daño en caso de clasificar la información solicitada como reservada. Al mismo tiempo, mantener la figura de la información reservada por la posibilidad de menoscabar las negociaciones internacionales, preservaría también una herramienta que suelen emplear las dependencias gubernamentales para reservar los datos sobre los acuerdos de integración económica. Por ello es que instamos al Congreso de la Unión y al IFAI para que mantengan su enfoque de puntualizar y limitar las condiciones bajo las cuales se puede clasificar como reservada la información solicitada, sobre todo tratándose de cuestiones relacionadas con

82 IFAI, Documento de trabajo para el intercambio de puntos de vista sobre los temas relevantes derivados de la reforma al artículo 6 Constitucional, desclasificado el 13 de febrero de 2008, artículo 8(1), disponible en <http://www.ifai.org.mx/TemasTransparencia/documentoInstitucional>.

83 Id. artículo 26.

84 Id. artículo 29.

la integración económica o con cualquier otro campo que pueda afectar el ejercicio de los derechos humanos.

Más allá de las acciones legislativas sugeridas (que son necesarias pero no suficientes), hacemos un llamado al poder Ejecutivo para que haga suyo de manera comprometida el espíritu del marco legal sobre el acceso a la información, incluyendo las reformas a la Constitución al respecto, y que instruya a los funcionarios encargados de la recepción y el trámite de las solicitudes de información para que consideren que la negativa al acceso a la información debe ser la excepción y no la regla, y que en el caso de que lo sea debe justificarse en razones fundamentadas en la ley. Igualmente convocamos a los actores de la sociedad civil a nivel interamericano para que ejerzan presión al Estado mexicano en el sentido de dar cumplimiento a sus obligaciones en el campo del derecho a la información con base en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Instamos al gobierno también para que implemente de manera seria, eficaz y apropiada mecanismos de consulta con las comunidades indígenas y con las comunidades y grupos que se vean afectados por los proyectos de desarrollo económico. Finalmente, que en la consecución de acuerdos en materia de integración económica y otros campos con impacto directo en los derechos humanos de la población, sea incluido el poder Legislativo.

Hasta la fecha, el camino que ha seguido México en materia de integración y apertura económica deja claro que no sólo es el bienestar de la población mexicana lo que está en juego, sino el carácter democrático del país. Es decir que, sin la participación democrática de la sociedad es poco probable el logro de la prosperidad de todas y todos los mexicanos, y sin contar con la garantía del acceso a la información, la participación democrática es casi imposible. De las futuras acciones del Estado frente a esta dinámica dependen tanto el cumplimiento de los derechos humanos como la viabilidad de la democracia en México y la vigencia del estado de derecho.



Bibliografía Temática

- Ackerman, John y Sandoval Irma. **Leyes de Acceso a la Información en el mundo**. Cuadernos de Transparencia No. 7. IFAI México, 2005.
- Carpizo, Jorge y Villanueva Ernesto. **El derecho a la información. Propuesta de algunos elementos para su regulación en México**. s/f.
- Castañeda, Norma. **Transparencia en los procesos de negociación comercial de México con otros países**. DECA Equipo Pueblo, s/f.
- Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción comunitaria. “El AMI: la injerencia extranjera y la autonomía indígena”. 13 de mayo 1998.
- Ciudadan@s de México ante los acuerdos de libre comercio con la Unión Europea. “First Report”.
- Derechos y Democracia. “Marco de referencia de derechos humanos para el comercio en las Américas”. Marzo 2001
- López Ayllón, Sergio. **Democracia y acceso a la información**. No. 9 Tribuna Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005.
López Ayllón, Sergio. **Democratización y regulación del derecho al**

- acceso a la información en México.** Reseñado por Fidela Navarro Rodríguez. Mayo 2005.
- López Ayllón, Sergio. **El derecho a la Información**, Tesis de licenciado en Derecho, México, UNAM, 1983.
 - Meyer, Maureen. “La implementación de la cláusula democrática en el Acuerdo Global México-Unión Europea.” Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. Febrero 2005.
 - Meyer, Maureen. “Retos y posibilidades en el uso de la cláusula democrática”. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. s/f.
 - Peñaloza, Andrés y Vargas, Margarita. “El proceso de negociación y ratificación”, en Arroyo, Alberto y Peñaloza, Andrés, Coord. **Derechos Humanos y Tratado de Libre Comercio México Unión Europea.** (fecha, está en el Centro Prodh)
 - Villanueva, Ernesto. “Dilemas de acceso a la información”, en **Proceso** No. 1287, julio 2001.
 - “El TLC a una nueva reunión ministerial”, en **La Jornada**, México, D. F., 27 de julio de 1992.