

Hacia la garantía de sistemas nacionales de REDD+ incluyentes, transparentes y contables: el papel de la libertad de información



Resumen

Noviembre de 2012



PROGRAMA ONU-REDD



Al servicio
de las personas
y las naciones

El Programa ONU-REDD es la iniciativa de colaboración de las Naciones Unidas sobre la Reducción de Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal (REDD+) en países en desarrollo. El Programa inició en 2008 y aprovecha la capacidad de convocatoria y los conocimientos técnicos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). El Programa ONU-REDD apoya los procesos nacionales de REDD+ y promueve el involucramiento informado y significativo de todas las partes, incluyendo a los Pueblos Indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques, en la implementación nacional e internacional de la iniciativa.



Al servicio
de las personas
y las naciones

El Programa ONU-REDD trabaja con el Grupo de Gobernabilidad Democrática del PNUD, cuyo apoyo incluye el acceso a la información y esfuerzos de anticorrupción: lo primero se deriva del hecho de que los derechos de libertad de expresión y acceso a la información son requisitos para garantizar la voz y la participación necesaria para una sociedad democrática. El acceso a la información y la comunicación se basan en estos derechos reconocidos internacionalmente y abarcan principios clave de gobernabilidad participativa, tales como la participación, la transparencia y la rendición de cuentas; lo segundo se deriva del hecho de que la corrupción quebranta el desarrollo humano y la democracia. Ésta también reduce el acceso a los servicios públicos al desviar recursos para el beneficio privado y atenta directamente contra la democracia al corroer el estado de derecho, las instituciones democráticas y la confianza pública en los líderes. Para los pobres, las mujeres y las minorías, la corrupción significa un acceso aún menor a los beneficios sociales, al empleo, a la justicia o cualquier oportunidad justa y equitativa.

Resumen

El papel crucial del acceso a la información en REDD+

Este informe examina cómo el derecho a la libertad de información, por ejemplo, el derecho de cada individuo a acceder a la información de órganos públicos – con ciertas excepciones –, ha sido usado o puede usarse en el contexto de las actividades de REDD+. REDD+ es una propuesta realizada en el seno de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) para mitigar el cambio climático y generar incentivos positivos para que los países en desarrollo reduzcan sus emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal y conserven, gestionen e incrementen sus reservas forestales de carbono.

“Acceso a”, “libertad de”: nota terminológica

Las frases “acceso a la información”, “libertad de información”, el “derecho a saber” y el “derecho a la información [oficial]” expresan el mismo concepto: que la información poseída por los gobiernos es, en principio, accesible libre y abiertamente para todos, sujeta a algunas excepciones. El uso de estos términos depende del contexto, la cultura y el idioma. Por ejemplo, los últimos enfoques de derechos humanos en Asia Oriental prefieren “el derecho a saber” (the right to know), mientras que los enfoques más tradicionales en América del Norte y el Reino Unido utilizan “libertad de información” (freedom of information). De conformidad con las publicaciones más recientes del PNUD*, este informe hará uso de las frases “libertad de información” y “acceso a la información” de forma indistinta.

*PNUD, Fast Facts on E-Governance and Access to Information, 2012.

afectada por las políticas nacionales–, como la responsabilidad por pagos realizados y recibidos para, ultimadamente, lograr una reducción de la deforestación y la degradación forestal. El acceso a la información es crucial para el éxito de REDD+; ésta es tanto un requisito para la participación total y efectiva de las partes relevantes, como una base para la transparencia y la rendición de cuentas. Además de las obligaciones impuestas por el derecho internacional, se espera que los países de REDD+ cumplan con normas más elevadas de transparencia y procesos de toma de decisiones participativos, incluyendo lo expresado en las disposiciones de los Acuerdos de Cancún que requieren que los países desarrollen sistemas de información sobre salvaguardas para REDD+.

Dicho de manera simple, la libertad de información (o de acceso a la información, ver recuadro) significa que los individuos tienen el derecho a acceder a toda información poseída por el gobierno, con ciertas excepciones necesarias para proteger intereses públicos vitales, por ejemplo, la seguridad nacional. Los gobiernos deben poner a disposición información cuando así se solicite y, de igual manera, asegurarse de que la información que sea de interés público se ponga a disposición de forma proactiva sin que los individuos tengan que solicitarla.

El derecho a la libertad de información está protegido por los derechos humanos, así como por el derecho ambiental y anticorrupción. En la última década ha habido un incremento contundente en el número de países que han adoptado alguna legislación para la libertad de información, acompañada de un incremento en el establecimiento de normas internacionales al respecto. Como resultado de lo anterior, han estado surgiendo lecciones sobre buenas prácticas.

El éxito de REDD+ dependerá de varios factores. Éstos incluyen tanto aspectos técnicos – por ejemplo, la habilidad de producir estimaciones de carbono forestal medibles, notificables y verificables y la reducción de riesgos de corrupción, el consentimiento libre, previo e informado y la participación total y efectiva de la población directamente

¿De qué información se trata?

Las necesidades y las solicitudes de información difieren en función del público del que se trate. De esta forma, la manera en la que se presenta la información para responder a las disposiciones de los Acuerdos de Cancún de la CMNUCC en lo relativo a las garantías de REDD+, que instan a generar información sobre la forma en la que las salvaguardas se abordan y respetan, será diferente en formato y frecuencia a la información que requieren las partes nacionales y locales para mejorar la apertura, la integridad, la rendición de cuentas y la participación.

La información variará de igual manera en las diferentes fases de REDD+. El recuadro que se muestra a continuación muestra un listado no exhaustivo del tipo de información particularmente necesario durante las diversas fases de REDD+ para promover la participación, la transparencia y la rendición de cuentas en REDD+.

Tipo de información	Fase de preparación (Fase 1)	Fases de implementación y de pagos basados en el desempeño (Fases 2 y 3) ¹
Cómo funciona REDD+ y cómo afecta a las comunidades locales y autóctonas	✓	✓
Que financiación recibe REDD+ y cómo se utiliza	✓ Datos detallados sobre el presupuesto e información que explique las aportaciones recibidas de la comunidad internacional para la preparación para REDD+	✓ Datos detallados sobre el presupuesto e información que explique los pagos hechos por la comunidad internacional vinculados al desempeño
Qué órganos gubernamentales, no gubernamentales (ONG) o representantes del sector privado son intermediarios o interlocutores legítimos	✓	✓
Cómo se toman las decisiones, incluyendo lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> ■ Cómo se toman las decisiones sobre la gestión de las tierras relacionadas con REDD+, prestando atención especial a la disponibilidad de la información sobre temas de propiedad, es decir, qué grupos, comunidades o personas poseen derechos formales o informales en el sector forestal². ■ Cómo se toman las decisiones sobre la distribución de beneficios de REDD+. ■ Cómo se seleccionan los proyectos de demostración de REDD+. ■ Cómo acceder a los mecanismos de toma de decisiones sobre REDD+ en el plano nacional. ■ Cómo, cuándo y cuáles son los tipos de beneficios que pueden esperarse en el plano nacional. 	✓	✓

1 Dado que REDD+ como mecanismo de cumplimiento de la CMNUCC aún no está en operación, ningún país ha recibido pagos hasta la fecha.

2 En muchos países, este tipo de información puede ser difícil de acceder y la FAO ha emitido directrices voluntarias al respecto, como las Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, FAO, Roma, 2012: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>

Tipo de información	Fase de preparación (Fase 1)	Fases de implementación y de pagos basados en el desempeño (Fases 2 y 3) ¹
Cuáles son los impactos ambientales y sociales de las actividades de REDD+.	✓ (esperados)	✓ (evaluados a posteriori)
Cómo se ejerce el derecho al consentimiento libre, previo e informado.	✓	✓
Cómo los fondos o los beneficios transitan del plano nacional al local (incluyendo los montos, frecuencias y receptores).	✓ (si los hay)	✓
Cuáles son los métodos, los datos y las hipótesis que esperan las estimaciones de resultados.		✓
La manera en que las salvaguardas se abordan y respetan	✓	✓
Los derechos vinculados a REDD+, tales como los derechos de carbono cuando/si es que se desarrollan y las modalidades para ejercerlos		✓

Gran parte de esta información debe ser publicada activamente por aquellos que poseen la información, es decir, sin que aquellos que la buscan tengan la necesidad de efectuar una solicitud. Esto se debe a que varias de las partes involucradas, en especial los pueblos indígenas, son menos propensos a utilizar mecanismos en los que se requiera solicitar información. Ésta deberá suministrarse con regularidad ya que, por ejemplo, los talleres esporádicos no son suficientes para generar una participación real, la transparencia o el consentimiento.

¿Cómo puede publicarse y divulgarse de forma efectiva la información sobre REDD+?

Un cierto número de organismos internacionales, tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los órganos de derechos humanos de la ONU y organizaciones regionales como la Unión Africana, han publicado recomendaciones sobre las buenas prácticas del acceso a la información. Éstas pueden resumirse en un conjunto de principios básicos, entre los que se encuentran los siguientes:

- Una **legislación eficaz** sobre la libertad de información es el ingrediente crucial para todo mecanismo de acceso a la información.
- La **apertura como norma**: los gobiernos deben mantener una posición de apertura y la información que provean deberá ser, por principio, accesible al público, con un número limitado y preciso de excepciones.
- Una **divulgación proactiva de la información**: los gobiernos deben publicar la información que posean de manera proactiva, siempre que sea de interés público.
- **Acceso fácil y gratuito**: los procesos de acceso a la información deben ser fáciles, limitar los obstáculos burocráticos y los costos deberán eliminarse para todos aquellos que no puedan asumírselos, o bien, cuando la información sea de interés público.
- Se ha comprobado la eficacia de **designar responsables de la información pública** para la implementación de leyes de acceso a la información, cuyo papel es la gestión de las solicitudes de acceso a la información, brindar asistencia a aquellos que soliciten información, ser responsables de procesos internos, entregar informes públicos, etc.
- La introducción de legislaciones sobre el derecho a la información debe venir acompañada de **campañas para informar a la población sobre sus nuevos derechos** y de capacitación de los órganos públicos sobre sus nuevas obligaciones de publicar y divulgar información.

- **Mecanismos de supervisión sólidos:** la experiencia de numerosos países demuestra que la creación de una comisión sobre la libertad de la información con recursos suficientes puede hacer la diferencia al aplicar una ley.
- El **desarrollo de capacidades:** las leyes sobre la libertad de información ofrecen un marco indispensable para mejorar la transparencia pero su introducción deberá venir acompañada de medidas para reforzar las capacidades institucionales de los órganos públicos con el fin de gestionar y suministrar información, confrontar y modificar la tendencia a ocultar información y concientizar a la sociedad civil y al público en general acerca de sus derechos.
- Existen pruebas que sugieren que los logros vinculados a la libertad de información son de mayor duración cuando vienen acompañados de una liberalización del acceso a la información por otros medios, por ejemplo, la **libertad de prensa**.

El informe examina la transparencia y el acceso a la información en 44 de 46 países miembro del Programa ONU-REDD y analiza 10 países a detalle en lo concerniente al medio ambiente, el bosque y otras iniciativas vinculadas a los recursos naturales. Asimismo, se obtienen lecciones de las experiencias de Camerún, Colombia, Ecuador, Guatemala, Indonesia, Kenia, México, Perú, Filipinas y la República Democrática del Congo.

En primer lugar, a pesar de que cerca de la mitad de los 44 países analizados tienen una ley sobre la libertad de información, la mayoría de estas leyes son relativamente recientes y su aplicación se califica desde buena hasta inexistente. Existen deficiencias en todos los niveles: en el seno de los órganos públicos (no solamente aquellos que gestionan la información sobre los bosques), o bien, deficiencias que van de una cultura de secreto a la falta de capacidad para gestionar la información; en el seno de la sociedad civil, que no hace uso de las oportunidades ofrecidas; en el seno de las comunidades afectadas, que no están lo suficientemente informadas sobre sus derechos; y en el seno de la comunidad internacional, que no evalúa ni promueve de forma suficiente la implementación de los compromisos internacionales relativos al acceso a la información asumidos por los países.

Sin embargo, la mayoría de los países participantes en REDD+ siguen una trayectoria positiva hacia la libertad de información. Incluso en los países donde las leyes al respecto se aplican en menor medida, los representantes de la sociedad civil tienden a informar que la situación mejora paulatinamente (y no que empeora). No obstante, cabe destacar que, incluso en los países que tienen sistemas de libertad de información relativamente funcionales, su uso en el sector forestal es, por lo general, deficiente.

En segundo lugar, un cierto número de países ha desarrollado planes de sistemas de información en línea sobre salvaguardas. Algunos están implementando registros de REDD+ para hacer inventarios y documentar proyectos, así como para implementar un proceso gubernamental de homologación, lo que podría constituir la base para las plataformas de transparencia. Sin embargo, ninguno de los países examinados ha vinculado dichos planes a su marco nacional de libertad de información.

Finalmente, se pueden obtener lecciones de otras iniciativas internacionales creadas por promotores de transparencia. Tal es el caso de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (ITIE), que reúne a los gobiernos, a la sociedad civil y al sector privado y ha permitido el incremento de la transparencia en los pagos recibidos por los gobiernos, las empresas petroleras, gaseras y mineras; de la Sociedad de Gobierno Abierto; del Plan de Acción sobre la aplicación de normas forestales, la gobernanza y los intercambios comerciales (FLEGT); y de tratados como la Convención de Aarhus.

Recomendaciones y conclusiones

REDD+ eleva el listón de la transparencia y de la toma de decisiones participativa para los países, al mismo tiempo que presenta nuevos retos para la implementación del derecho a la información. Los sistemas nacionales de REDD+ deberán, pues, incluir elementos a este respecto.

Las recomendaciones generales incluyen lo siguiente:

- **Utilizar las leyes sobre libertad de información cuando existan, abogar por su creación si no fuere el caso y/o incluir la libertad de información en REDD+:** los países de REDD+ que ya tienen leyes en vigor sobre el acceso a la información deberán asegurarse de que se apliquen efectivamente y se usen en el contexto de la difusión de información sobre REDD+; los países donde aún no exista una legislación sobre el acceso a la información deberán establecer mecanismos en el seno de su sistema de REDD+, al igual que en los sistemas de información sobre garantías de REDD+. No obstante, esto no deberá frenar reformas más amplias sobre la libertad de información.
- Dado que la información sobre REDD+ se encontrará repartida en diversos órganos gubernamentales, deberán realizarse esfuerzos intersectoriales entre ellos y los órganos regionales y locales, a fin de permitir un acceso fácil a esta información y evitar su fragmentación.
- Los mecanismos de suministro de información deberán ser proactivos y no sólo funcionar bajo solicitud; éstos deberán presentarse en un formato accesible y en una lengua adaptada a los grupos diversos de participantes, tomando en cuenta de forma particular las necesidades e intereses de los Pueblos Indígenas y las mujeres.
- Deberán organizarse campañas para informar a la población sobre sus derechos – los ya existentes tanto como los nuevos –, así como para educar a las instituciones públicas sobre sus obligaciones en lo concerniente a la información publicada y difundida.
- Deberán realizarse esfuerzos para construir y reforzar los procesos en curso tales como la adherencia a ciertos acuerdos internacionales y a mecanismos de transparencia.
- Al final del proceso, la eficacia de los planes, las políticas y medidas para poner en marcha el derecho a la información para REDD+ se determinará a través de una evaluación meticulosa de si la información se utiliza, por quién y de qué manera. Durante esas evaluaciones, las necesidades específicas de los Pueblos Indígenas y las mujeres y sus maneras de acceder a la información deberán examinarse.

Estas recomendaciones requerirán esfuerzos nacionales para evaluar y responder a las deficiencias potenciales de los órganos gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y otras comunidades afectadas, para la divulgación y uso de la información.

Las recomendaciones específicas incluyen lo siguiente:

A las instituciones nacionales de REDD+ ³ :

- Garantizar la disponibilidad regular de la información necesaria para REDD+ basándose en las leyes de acceso a la información (cuando existan).

³ El término "instituciones nacionales de REDD+" se usa para expresar el hecho de que, en algunos países, el Proceso de REDD+ está regido por una plataforma o comité de participantes múltiples y, por consiguiente, no deberá entenderse como una sola entidad gubernamental.

- Organizar consultas nacionales para determinar qué información es necesaria, cuándo y con qué frecuencia, teniendo en cuenta las oportunidades ofrecidas por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
- Fortalecer las capacidades institucionales para diseminar información pertinente a REDD+ en el plano local, nacional y regional.
- Asegurarse de que las bases de datos de REDD+ crezcan, se actualicen y sean accesibles al público.
- Brindar capacitación y concientización a las instancias públicas sobre cómo implementar la libertad de información y proporcionarles el presupuesto adecuado para que lo logren.
- Velar porque los principios de buenas prácticas de libertad de información sean integrados a los sistemas de información sobre las salvaguardas para REDD+ requeridos por los Acuerdos de Cancún de la CMNUCC.
- Aplicar las lecciones aprendidas de las experiencias nacionales de participación con el ITIE, FLEGT u otro mecanismo relevante, si las hubiere.

A los legisladores y parlamentarios de los países participantes en REDD+:

- Examinar los vínculos de REDD+ con otros mecanismos, tales como la Convención de Aarhus o los equivalentes regionales en proceso de desarrollo, Sociedad de Gobierno Abierto y las experiencias de otros países y partes involucradas.
- Apoyar la puesta en marcha plena y efectiva de las legislaciones vinculadas al derecho al acceso a la información, de conformidad con las normas internacionales y las buenas prácticas.

A todos los participantes en actividades de REDD+ (órganos gubernamentales, ONG, sector privado y/o comunidades locales e indígenas):

- Compartir la información necesaria con la frecuencia, formato y lenguas apropiadas.

A las organizaciones de la sociedad civil y a las comunidades afectadas

- Concientizar a las comunidades afectadas sobre sus derechos y los procesos para acceder a la información que poseen los gobiernos.
- Abogar por la aplicación de los derechos de acceso a la información y al consentimiento libre, previo e informado.
- Abogar y controlar que la información sobre REDD+ sea exacta, verificable y puesta a disposición con regularidad.
- Aconsejar qué información es necesaria, cuándo y dónde en cada contexto nacional.
- Ofrecer capacitación a las partes involucradas locales con el fin de que comprendan y puedan utilizar sus derechos de información en el contexto de REDD.

A los donantes de fondos bilaterales y multilaterales:

- Apoyar la implementación nacional de los compromisos relativos al derecho de acceso a la información aplicados a REDD+ y al consentimiento libre, previo e informado.
- Incluir disposiciones sobre el acceso a la información en los acuerdos bilaterales y multilaterales de REDD+ y promover la supervisión de su implementación.

-
- Brindar apoyo técnico para la elaboración e implementación del acceso a la información
 - Brindar apoyo para fortalecer la capacidad de los órganos públicos en todos los niveles para gestionar información relativa a REDD+, difundir información relevante de forma proactiva y responder a las solicitudes de información.
 - Incluir y promover el acceso a la información en sus iniciativas y gastos vinculados a REDD+, hacer que se lleven a cabo evaluaciones independientes y publicar documentos relevantes de forma oportuna.
 - Apoyar el refuerzo de capacidades para todos los involucrados mencionados anteriormente.

En vista de la fase de desarrollo relativamente precoz de la mayoría de las actividades de REDD+, los mecanismos de libertad de información pueden comenzar inmediatamente a integrarse en los sistemas nacionales de REDD+. En particular, cuando los países implementan las obligaciones de la CMNUCC sobre los sistemas de información de salvaguardas de REDD+, éstos pueden inspirarse en las buenas prácticas existentes de divulgación activa de información oportuna, relevante y utilizable.

Para transmitir esta información, los mecanismos de REDD+ deberán incluir un componente de libertad de información, ya sea basándose en las leyes de acceso a la información en vigor, o bien, creando leyes, directrices o códigos específicos al respecto vinculados a REDD+.

A razón de la amplitud y profundidad de la información que se quiera publicar, de la variedad de partes involucradas en el plano nacional y local que posean dicha información y de las exigencias particulares de transparencia, REDD+ presenta nuevos desafíos pero, también, nuevas oportunidades para lograr un acceso eficaz a la información.

Índice

Agradecimientos	3
Acrónimos y siglas más usados	4
I. Introducción	6
Contexto	6
¿De qué información se trata?	7
Metodología	10
II. Enfoque de derechos humanos sobre el acceso a la información	10
El derecho a la información bajo el derecho internacional de los derechos humanos	11
El derecho a la información bajo el derecho internacional ambiental	13
El derecho a la información y los pueblos indígenas	15
El derecho a la información en las leyes anticorrupción	16
III. Leyes de acceso a la información: principios y mejores prácticas	18
Buenas prácticas en las leyes de libertad de información	18
Obligación de publicar (divulgación proactiva)	20
Facilidad de acceso: procedimientos de umbral bajo	22
Régimen limitado de excepciones	23
Implementación activa y promoción	24
Cómo las leyes de acceso a la información han ayudado a reducir la corrupción	26
Factores que promueven la apertura	31
IV. Leyes y prácticas de libertad de información en países REDD+ selectos	33
Camerún	36
Colombia	38
República Democrática del Congo	40
Ecuador	43

Guatemala.....	46
Indonesia.....	49
Kenia	53
México.....	56
Perú	
Filipinas	63
Lecciones aprendidas de los estudios de caso.....	66
V. Recomendaciones.....	68
Recomendaciones generales:	68
Recomendaciones específicas	71
A las instituciones nacionales de REDD+:	71
A los legisladores y parlamentarios de los países participantes en REDD+	71
A los encargados de la implementación de actividades de REDD+	72
A la sociedad civil y las organizaciones de pueblos indígenas	72
A los donantes bilaterales y multilaterales	72
VI. Conclusión.....	74
Anexo I –Derecho internacional y normas sobre libertad de información.....	75
Anexo II – Literatura útil sobre el acceso a la información.....	77

Agradecimientos

Este informe fue redactado por Peter Noorlander, Consultor sobre derecho mediático y de la información, bajo la orientación de Estelle Fach, PNUD/Programa ONU-REDD, a quien deberán dirigirse todos los comentarios a la dirección estelle.fach@undp.org.

Durante sus diversas fases de desarrollo, el informe se enriqueció con las aportaciones valiosas de un grupo asesor, el cual se conformó por Timothy Boyle, Josep Gari, Silje Haugland, Anne Martinussen, Akihito Kono, Clea Paz, Leo Peskett, José Arturo Santos, Gayathri Sriskanthan y Kimberly Todd del PNUD/Programa ONU-REDD, así como por Adriana Ballestin, Gerardo Berthin, Tsegaye Lemma, Minerva Novero, Christianna Pangalos y Christopher Wilson del Grupo de Gobernabilidad Democrática y Francesca Felicani-Robles y María Sanz-Sánchez de la FAO.

Dicho grupo asesor también incluyó a revisores externos al sistema de las Naciones Unidas. Entre ellos, se encontraron David Banisar, Dedi Haryadi, Claire Martin, Samuel Rotta y Zakir Khan (Transparencia Internacional), Grizelda “Gerthie” Mayo-Anda (Centro de Asistencia Legal Ambiental), Lisa Ogle (consultora jurídica ambiental), Manoj Nadkarni (consultor independiente), André Standing (U4 – Centro de Recursos Anticorrupción), Davyth Stewart (Interpol) y David Young (Global Witness).

Editora: Estelle Fach

Diseño: Kimberly Koserowski

Traducción: Enrique Pérez Rosiles

El Programa ONU-REDD es la Iniciativa de Colaboración de las Naciones Unidas sobre la Reducción de Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal (REDD). El Programa se apoya en el poder de convocatoria y los conocimientos técnicos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Éste apoya los procesos de REDD+ en los planos nacionales y promueve la participación informada y significativa de todas las partes relevantes, incluyendo a los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques, en la implementación nacional e internacional de REDD+.

La labor del Grupo de Gobernabilidad Democrática del PNUD incluye el apoyo al acceso a la información y la anticorrupción. El PNUD apoya el acceso a la información porque la implementación de los derechos a la libertad de expresión y al acceso a la información son requisitos para garantizar la voz y la participación necesaria en una sociedad democrática. El acceso a la información y la comunicación se basan en estos derechos reconocidos internacionalmente y abarcan principios de gobernabilidad democrática tales como la participación, la transparencia y la rendición de cuentas. El PNUD también participa en esfuerzos anticorrupción dado el hecho de que la corrupción quebranta el desarrollo humano y la democracia. Ésta también reduce el acceso a los servicios públicos al desviar recursos para el beneficio privado y atenta directamente contra la democracia al corroer el estado de derecho, las instituciones democráticas y la confianza pública en los líderes. Para los pobres, las mujeres y las minorías, la corrupción significa un acceso aún menor a los beneficios sociales, al empleo, a la justicia o cualquier oportunidad justa y equitativa.

Acrónimos y siglas más usados

AI: acceso a la información

CITES: Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres

CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

COP: Conferencia de las Partes

DI: derecho a la información

EITI: Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

FLEGT: Plan de Acción sobre Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales

FMI: Fondo Monetario Internacional

ICCPR: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (México)

LI: libertad de información

ONG: organización no gubernamental

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

REDD+: la reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en países en desarrollo

RDC: República Democrática del Congo

R-PIN: Nota sobre la idea del plan de preparación

R-PP: Propuesta de Preparación

SGA: Sociedad de Gobierno Abierto

SIS: Sistema de Información de Salvaguardas

TIC: tecnologías de la información y las comunicaciones

UE: Unión Europea

ONU-REDD: Programa de Colaboración de las Naciones Unidas sobre la Reducción de Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en Países en Desarrollo

VPA: acuerdo de asociación voluntaria

BORRADOR

I. Introducción

Contexto

El sector forestal genera entre 15 y 20 % de las emisiones de gas de efecto invernadero en el planeta. De hecho, éstas son mayores a las derivadas del sector de transporte y surgen como consecuencia de la deforestación y la degradación forestal¹. La necesidad de abordar estos retos por medio del establecimiento de un mecanismo internacional de financiación como parte del marco del cambio climático pos 2012 se vio reflejada por primera vez en el Plan de Acción de Bali y la decisión² de la decimotercera Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC); dicha necesidad se reafirmó en la COP16 en Cancún, en diciembre de 2010. REDD+ es una propuesta realizada en el seno de la CMNUCC para mitigar el cambio climático y generar incentivos positivos para los países en desarrollo por la reducción de sus emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal, así como por la conservación, la gestión y el aumento de las reservas forestales de carbono³.

La teoría detrás de REDD+ es simple: al crear un valor financiero para el carbono almacenado en los árboles, los bosques adquieren un valor mayor que si éstos fuesen talados; así, los países en desarrollo recibirán incentivos para proteger, gestionar mejor y utilizar de manera prudente sus recursos forestales.

Recuadro 1 : “Acceso a” y “libertad de”: nota terminológica

Las frases “acceso a la información”, “libertad de información”, el “derecho a saber” y el “derecho a la información [oficial]” expresan el mismo concepto: que la información poseída por los gobiernos es, en principio, accesible libre y abiertamente para todos, sujeta a algunas excepciones. El uso de estos términos depende del contexto, la cultura y el idioma. Por ejemplo, los últimos enfoques de derechos humanos en Asia Oriental prefieren “el derecho a saber” (*the right to know*), mientras que los enfoques más tradicionales en América del Norte y el Reino Unido utilizan “libertad de información” (*freedom of information*). De conformidad con las publicaciones más recientes del PNUD*, este informe hará uso de las frases “libertad de información” y “acceso a la información” de forma indistinta.

*PNUD, *Fast Facts on E-Governance and Access to Information*, 2012.

² 2/CP.13

³ REDD+ es la reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en países en desarrollo y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono. Ver www.un-redd.org para más información.

El éxito de REDD+ dependerá de varios factores. Éstos incluyen aspectos técnicos como la habilidad de producir estimaciones de carbono forestal medibles, notificables y verificables, al igual que factores de gobernanza como la reducción de los riesgos de corrupción; el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas; la participación total y efectiva de las poblaciones afectadas directamente por las políticas y medidas REDD+; la participación justa y equitativa en la toma de decisiones y la distribución de beneficios; y la rastreabilidad y rendición de cuentas relativas a los pagos transferidos y recibidos con el fin último de lograr la reducción de la deforestación y la degradación forestal. El éxito de REDD+ dependerá de varios factores.

Recuadro 2 : Cómo el derecho a la información promueve otros derechos humanos

El garantizar el derecho de acceso a la información puede desempeñar un papel importante en el apoyo a los derechos de las comunidades, incluyendo los derechos de los grupos marginados como los pueblos indígenas y las mujeres. La libertad de información fortalece los derechos de consulta y participación y el suministro de información es uno de los pilares del derecho al consentimiento libre, previo e informado. También ha demostrado que promueve los derechos sociales y económicos al fomentar una mayor igualdad y un mejor acceso a los servicios básicos y de protección. El uso efectivo de las leyes de libertad de información en el contexto de REDD+ también podría garantizar que REDD+ esté apoyada en un enfoque de derechos humanos.

En particular, los sistemas de gobernanza transparentes y contables que promueven la confianza y la participación serán cruciales para REDD+. El acceso a la información será clave para lograrlo, dado que es un requisito para la participación total y efectiva de los actores relevantes y es la base para la transparencia y la rendición de cuentas. Además, un acceso a información usable es necesario para la gestión participativa⁴, que ha demostrado ser una manera efectiva de administrar los bosques para lograr tanto objetivos de conservación como de desarrollo; es necesario prevenir y exponer los riesgos y las prácticas de corrupción como requisito para garantizar la voz y la participación necesaria en una sociedad democrática⁵. En general, el acceso a la información ha resultado ser de apoyo a la igualdad y al acceso a los servicios básicos y de protección y es un contribuyente importante para la promoción del respeto de los derechos humanos (ver recuadro 2)⁶.

¿De qué información se trata?

El Convenio de Aarhus⁷ (Convenio sobre el acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en temas ambientales) generó una orientación sobre el tipo de información ambiental que tiene que divulgarse, lo cual se detalla en la sección II. Este convenio requiere, entre otras cosas, la recolección continua y la actualización continua de información sobre el estado del medio ambiente; factores o planes que podrían afectarlo; e información concerniente a la salud humana y a las condiciones de vida. Específicamente, es necesario llevar a cabo lo siguiente de manera proactiva:

⁴ Por ejemplo, cuando las comunidades dependientes de los bosques y los pueblos indígenas se empoderan a través de los mecanismos necesarios de participación e involucramiento, su conocimiento tradicional (incluyendo información biofísica y conocimientos relativos al ambiente local) se pueden usar de mejor forma como información para el diseño, el manejo y el monitoreo de las fases de REDD+. Es el mismo caso para las mujeres, otro grupo clave que puede brindar conocimientos específicos sobre el bosque, las habilidades y su uso, necesarios para un mecanismo de REDD+ sustentable y efectivo.

⁵ *El acceso a la información: nota práctica*, PNUD, disponible en inglés en http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/access-to-information-practice-note/A2I_PN_English.pdf

⁶ Ver, por ejemplo, Sepúlveda y Nyst, *The human rights- based framework for social protection*, <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/HumanRightsApproachToSocialProtection.pdf>

⁷ Disponible en <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.html>

- Hechos y análisis de hechos relevantes a las propuestas de política ambiental
- Material explicativo sobre actividades ambientales
- Información sobre el desempeño de funciones públicas o el suministro de servicios públicos por parte de órganos públicos relativos al medio ambiente
- Información que habilite a los consumidores tomar decisiones ambientales informadas
- Documentos sobre legislación y políticas, incluyendo estrategias, políticas, programas y planes de acción relativos al medio ambiente e informes de progreso sobre su implementación
- Tratados internacionales, convenios y acuerdos, así como otros documentos internacionales significativos sobre temas ambientales⁸

Las necesidades y solicitudes de información de REDD+ varían de acuerdo con el público. Evidentemente, el conjunto de información para cumplir las disposiciones establecidas en los Acuerdos de Cancún de la CMNUCC sobre las salvaguardas de REDD+, los cuales hacen un llamado para suministrar información sobre cómo se están abordando y respetando dichas salvaguardas, será diferente en formato y frecuencia a la información que es necesaria para que los actores nacionales y locales actúen con el fin de incrementar la apertura, la integridad, la rendición de cuentas y la participación.

La información variará de igual manera en las diferentes fases de REDD+. La tabla 1 que se muestra a continuación muestra un listado no exhaustivo del tipo de información particularmente necesario durante las diversas fases de REDD+ para promover la participación, la transparencia y la rendición de cuentas en REDD+.

Tipo de información	Fase de preparación (Fase 1)	Fases de implementación y de pagos basados en el desempeño (Fases 2 y 3) ⁹
Cómo funciona REDD+ y cómo afecta a participantes tales como las comunidades locales e indígenas, las mujeres y los pobres	✓	✓
Que financiación recibe REDD+ y cómo se utiliza	✓ Datos detallados sobre el presupuesto e información que explique las aportaciones recibidas de la comunidad internacional para la preparación para REDD+	✓ Datos detallados sobre el presupuesto e información que explique los pagos vinculados al desempeño hechos por la comunidad internacional
Qué órganos gubernamentales, no gubernamentales (ONG) o representantes del sector privado son intermediarios o interlocutores	✓	✓

⁸ Convenio de Aarhus, artículos 5.5, 5.7

⁹ Dado que REDD+ como mecanismo de cumplimiento de la CMNUCC aún no está en operación, ningún país ha recibido pagos hasta la fecha.

legítimos		
<p>Cómo se toman las decisiones, incluyendo lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cómo se toman las decisiones sobre la gestión de las tierras relacionadas con REDD+, prestando atención especial a la disponibilidad de la información sobre temas de propiedad, es decir, qué grupos, comunidades o personas poseen derechos formales o informales en el sector forestal¹⁰. • Cómo se toman las decisiones sobre la distribución de beneficios de REDD+. • Cómo se seleccionan los proyectos de demostración de REDD+. • Cómo acceder a los mecanismos de toma de decisiones sobre REDD+ en el plano nacional. • Cómo, cuándo y cuáles son los tipos de beneficios que pueden esperarse en el plano nacional. 	✓	✓
Cuáles son los impactos ambientales y sociales de las actividades de REDD+.	✓ (esperados)	✓ (evaluados a posteriori)
Cómo se ejerce el derecho al consentimiento libre, previo e informado.	✓	✓
Cómo los fondos o los beneficios transitan del plano nacional al local (incluyendo los montos, frecuencias y receptores).	✓ (si los hay)	✓
Cuáles son los métodos, los datos y las hipótesis que esperan las estimaciones de resultados.		✓
La manera en que las salvaguardas se abordan y respetan	✓	✓
Los derechos vinculados a REDD+, tales como los derechos de carbono cuando/si es que se desarrollan y las modalidades para ejercerlos		✓

Tabla 1 : Tipo de información necesaria en las diversas fases de REDD+

Tal y como se detalla a continuación, la gran mayoría de esta información deberá ser publicada por los poseedores de ésta de manera proactiva, es decir, sin la necesidad de que los que la necesiten tengan realizar una solicitud formal. Es un hecho que muchos actores locales, incluyendo a los pueblos indígenas, son menos propensos a usar mecanismos para los que se requiera hacer solicitudes. La información también tiene que suministrarse con regularidad porque, por ejemplo,

¹⁰ En muchos países, este tipo de información puede ser difícil de acceder y la FAO ha emitido directrices voluntarias al respecto, como las Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, FAO, Roma, 2012: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>

los talleres aislados tienden a ser insuficientes para lograr la participación, la transparencia o el consentimiento genuinos.

Metodología

Este estudio supone el estado del acceso a la información como un derecho humano.

La *legislación* efectiva de la libertad de información es un ingrediente crucial en cualquier esquema de acceso a la información. De hecho, en el contexto de REDD+, una “buena” ley de libertad de información puede, por ejemplo, apoyar a las comunidades a comprender y reclamar los beneficios a los que tienen derecho en lo concerniente al carbono forestal, ejercerlos y acceder a los mecanismos de recurso a su disposición. Por consiguiente, el estudio se enfoca en la existencia y la implementación de leyes sobre la libertad de información, en especial, en el contexto del acceso a la información ambiental, y en cómo se puede ayudar a alcanzar los objetivos de entrega de información necesarios para REDD+. Posteriormente, se examina cómo lo anterior se ha implementado (o puede implementarse) para promover la transparencia y la rendición de cuentas y reducir los riesgos de corrupción.

Con base en el análisis de 10 países miembro de ONU-REDD en fases distintas de preparación para REDD+ y del sendero de libertad de información, el estudio hace recomendaciones estratégicas y de políticas para que los actores clave ejerzan su derecho a la información en REDD+ y, de esta manera, contribuyan al desarrollo de sistemas transparentes, incluyentes y contables de REDD+.

II. Enfoque de derechos humanos sobre el acceso a la información

El principio de que los individuos deberían por derecho tener acceso a la información poseída por el gobierno está establecido claramente en el derecho internacional. Los gobiernos no poseen información para ellos mismos sino que lo hacen por la población. Esto significa que los individuos deberían poder acceder a esta información. Si bien una parte de ella deberá ser confidencial por razones de seguridad o para proteger algún interés público primordial, esto deberá ser una excepción y tales casos deberán estar definidos expresamente en las leyes.

El fundamento del derecho a la libertad de información tiene varios niveles. Así como es de importancia por sí mismo, el derecho a la información también es vital para el funcionamiento de la democracia: sin información, la población no puede tomar decisiones informadas o participar en los procesos de toma de decisiones de manera significativa. El derecho a la información también es el umbral para gozar de otros derechos, incluidos los económicos, sociales y de desarrollo. Finalmente, el derecho a la información es vital para garantizar la rendición de cuentas de los gobiernos y otros actores poderosos de la sociedad.

Los siguientes párrafos abordan el derecho internacional sobre el acceso a la información. La mayoría de las disposiciones de los tratados que se citan aquí son ya sea jurídicamente vinculantes para todos o la mayoría de los países REDD+, mientras que algunas otras son vinculantes para todos los Estados, respaldadas en el derecho internacional. Lo anterior genera una obligación por derecho internacional para que los países REDD+ implementen el acceso a la información adecuadamente.

El derecho a la información se establece bajo los principios generales del derecho internacional de los derechos humanos como parte de la libertad de expresión, bajo el derecho internacional ambiental como parte del acceso a la información pertinente al medio ambiente y bajo los tratados internacionales anticorrupción como parte de los controles y balances necesarios para garantizar la transparencia en los asuntos públicos.

El derecho a la información bajo el derecho internacional de los derechos humanos

El derecho de acceso a la información es parte integral del derecho a la libertad de expresión bajo el derecho internacional de los derechos humanos.

El artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés) establece que el derecho a la libertad de expresión no sólo incluye la libertad de “impartir información e ideas de todo tipo”, sino que también la libertad de “procurar” y “recibirla” a través del medio necesario¹¹.

Todos los países participantes en REDD+ excepto Bután, Malasia y Myanmar han ratificado el ICCPR y están obligados jurídicamente a implementar dicha disposición. El Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos, órgano establecido para la implementación del ICCPR, declaró en 2011 que

“El artículo 19 [...] incluye el derecho de acceso a la información poseída por los órganos públicos. Dicha información incluye los registros de los órganos públicos sin importar la forma en que ésta esté almacenada, su fuente o fecha de producción. Los órganos públicos, como se indica en el párrafo 7 de este comentario general, [son todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras autoridades públicas o gubernamentales en cualquier plano – nacional, regional o local]. La designación de tales órganos puede incluir a otras entidades cuando éstas desempeñen funciones públicas.”¹²

Estas recomendaciones, hechas por el Comité de Derechos Humanos, reflejan afirmaciones previas similares y las recomendaciones del **Relator Especial de las Naciones Unidas sobre libertad de expresión** desde 1997¹³. En sus informes, como era previsible, el Relator Especial hace hincapié en la importancia de la libertad de información no sólo para la democracia y la libertad sino también para el derecho de participar y el derecho al desarrollo¹⁴.

Los tratados regionales sobre derechos humanos como la **Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos** y el **Convenio Interamericano sobre Derechos Humanos**, ratificados por todos los países africanos y latinoamericanos miembros de REDD+, también reconocen el derecho de acceso a la

¹¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Nueva York, 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor 23 de marzo de 1976. El país que ratificó el ICCPR más recientemente fue Pakistán, en 2010, mientras que Costa Rica fue uno de los primeros, en 1968.

¹² Comité de Derechos Humanos, 102ª Sesión, Ginebra, 11-29 de julio de 2011, observación general no. 34: Artículo 19: Libertad de opinión y de expresión. UN Doc CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011, pár. xx

¹³ Desde 1997, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre libertad de opinión y de expresión ha abordado el tema de la libertad de información en cada uno de sus informes anuales y la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (para la cual el Relator Especial genera los informes) reconoció la importancia del derecho de acceso a la información.

¹⁴ El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la libertad de información ha resaltado el tema del acceso a la información en sus propios informes, así como en declaraciones y recomendaciones conjuntas publicadas con sus contrapartes en la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización de la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y, recientemente, la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos. En una declaración conjunta de 2004, los relatores especiales de la ONU, la OSCE y la OEA enunciaron que “el derecho de acceso a la información que tienen las autoridades públicas es un derecho humano fundamental que debería hacerse efectivo en el plano nacional a través de una legislación integral (por ejemplo, leyes de libertad de información) [...]”

información. La Declaración Africana de Principios sobre la Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, estipula lo siguiente:

“Los organismos públicos tienen información no para ellos, sino como custodios del orden público y todos tienen derecho de acceso a dicha información, sujeto sólo a limitaciones claramente establecidas por la ley. Todos tienen derecho de acceso a la información que sea necesaria que esté en poder de organismos públicos [y] entidades privadas para el ejercicio o la protección de todo derecho.”¹⁵

La **Comisión Interamericana de Derechos Humanos** ha adoptado una declaración similar de principios al estipular que “el acceso a la información poseída por el Estado es un derecho fundamental de todo individuo”¹⁶.

En 2006, en un caso presentado por un grupo de ONG que buscaba información sobre un proyecto de deforestación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos encontró que el artículo 13 del Convenio Interamericano de Derechos Humanos¹⁷, ratificado por todos los países miembro de REDD en las Américas, solicita que los Estados pongan a disposición del público información ambiental, así como otro tipo de información que pueda ser de interés general. La Corte enunció lo siguiente:

“[El artículo 13] protege el derecho de los individuos de recibir información [poseída por el Estado] y la obligación positiva del Estado de proveerla [...] La información deberá suministrarse sin la necesidad de expresar un interés directo o involucramiento personal para obtenerla [...] El suministro de información a un individuo puede, a su vez, permitir su circulación en la sociedad para que ésta se familiarice con ella, tenga acceso a ella y la evalúe.”¹⁸

A través de este hallazgo, la Corte hizo referencia a cómo el principio de acceso a la información se había incorporado a otras ramas del derecho internacional, en especial, al derecho ambiental y anticorrupción, así como a las declaraciones políticas realizadas por la Organización de los Estados Americanos, en las que se reconocía la importancia del derecho a la información.

La legislación sobre derechos humanos reconoce la libertad de acceso a la información como un derecho en sí y como una vía para el goce de otros derechos humanos. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos de la ONU enunció que “bajo el artículo 27 [del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, el cual protege los derechos de las minorías], la toma de decisiones de un Estado parte que puedan poner en juego la forma de vida y la cultura de un grupo minoritario deberán tomarse a través de un proceso de difusión de información y consulta con las comunidades afectadas”¹⁹. De forma similar, cuando la información sea necesaria para proteger el derecho a la

¹⁵ Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión en África, Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, 32ª sesión, 17 al 23 de octubre de 2002: Banjul, Gambia: principio IV.

¹⁶ Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 108ª sesión ordinaria, 19 de octubre de 2000: principio 4.

¹⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José” aprobado el 22 de noviembre de 1969, entrado en vigor el 18 de julio de 1978.

¹⁸ *Marcel Claude Reyes et al. v. Chile*, IACtHR, 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151, pág. 77.

¹⁹ Comité de Derechos Humanos, 102ª sesión, Ginebra, 11 al 29 de julio de 2011, observación general no. 34: artículo 19: Libertad de opinión y expresión. UN Doc CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011.

vida privada, los Estados tienen el deber de hacerlo; o bien, cuando posean información privada, darle a los individuos la oportunidad de acceder a ella.²⁰

La **Declaración de Nueva Delhi sobre los principios de derecho internacional relativos al desarrollo sostenible** (2002) incluye el principio de la participación pública y el acceso a la información y la justicia: “la participación pública en el contexto del desarrollo sostenible requirió el acceso a información adecuada, comprensible y oportuna poseída por los gobiernos [...]”. Ésta está basada en **leyes sociales** y el Estado debería garantizar que todas las personas tengan un acceso efectivo a la información relevante poseída por los actores públicos y privados, relativa a temas de desarrollo sostenible.

El derecho a la información bajo el derecho internacional ambiental

El derecho de acceso a la información está sólidamente establecido en el derecho internacional ambiental. El **principio 10 de la Declaración de Río** es uno de los resultados más antiguos y, tal vez, el más conocido, al establecer que

“toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos, el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”²¹

El principio de que el público tiene el derecho de acceso a la información ambiental se codificó más adelante en el *Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales*, también conocido como el **Convenio de Aarhus**, en honor a la ciudad danesa en que éste se firmó. El artículo 4 de dicho documento estipula lo siguiente:

“Cada Parte procurará que [...] las autoridades públicas, si se solicitare información sobre el medio ambiente, pongan a disposición del público las informaciones sobre el medio ambiente que les soliciten [...]”

Este convenio solicita a los Estados que adopten definiciones amplias de los conceptos de “información ambiental” y “autoridad pública”, lo que garantiza que una amplia gama de información esté sujeta al Convenio, al menos en principio. El Convenio de Aarhus también insta a los Estados a que establezcan un mecanismo de supervisión con el poder de revisar las negativas de divulgación de información. Recientemente, los países europeos y algunos países de Asia Central; no obstante, está abierta a la ratificación de todos los países miembro de las Naciones Unidas, sujeto a la aprobación de los Estados miembro actuales del Convenio²².

²⁰ Cf. Comentario general no. 16: El derecho al respeto de la privacidad, la familia, el hogar y la correspondencia y la protección del honor y la reputación (art. 17): 04/08/1988

²¹ Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, UN Doc A/CONF.151/26 (Vol. I), capítulo I, anexo I, Río de Janeiro, junio de 1992

²² Convenio de Aarhus, artículo 19.

En los más de 10 años que han pasado desde que el Convenio de Aarhus entró en vigor, se ha desarrollado un conjunto considerable de buenas prácticas sobre el acceso a la información. Los informes de implementación nacional han sido presentados por todos los Estados parte del Convenio y están disponibles en línea a través del *Centro de Intercambio de Información del Convenio*²³. Además, el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, creado en la primera reunión de los Estados parte en 2002, ha establecido las bases para los tipos de información que es necesario brindar al público y la manera en que esto ha de ocurrir. Las decisiones del Comité, así como los informes de implementación de los Estados parte, han sido recopiladas y están disponibles en línea²⁴.

En América Latina, se ha dado inicio a un proceso para redactar un convenio regional similar al de Aarhus. Con Chile y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe a la cabeza, Argentina, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay han firmado la Declaración para dar inicio al proceso.

Desde la proclamación del principio 10 de Río y la aprobación y ratificación del Convenio de Aarhus por decenas de Estados, el acceso a la información se ha convertido en un pilar del derecho internacional ambiental. Es aceptado que la transparencia es una necesidad absoluta para la buena gobernanza del medio ambiente, tanto en el plano local como internacional. Por consiguiente, la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible insta a los Estados a “[g]arantizar el acceso, a nivel nacional, a la información ambiental y a los procesos judiciales y administrativos sobre temas ambientales, así como la participación del público en la toma de decisiones con el fin de cumplir el principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo [...]”²⁵; y dar seguimiento a los acuerdos que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que ha estipulado requisitos de transparencia y acceso a la información en diversos contextos.

Los acuerdos a los que se llegó en las **reuniones de la Conferencia de las Partes de la CMNUCC Cancún y Durban** imponen obligaciones adicionales de transparencia e información para los Estados que lleven a cabo actividades de REDD+; asimismo, establecen como requisito la participación total de los actores relevantes. Bajo los Acuerdos de Cancún, se pide a los Estados, apoyado en un conjunto de salvaguardas, “[g]arantizar la participación total y efectiva de los actores relevantes [incluyendo] a los pueblos indígenas y las comunidades locales” en el desarrollo de planes de acción y estrategias nacionales²⁶ y brindar “estructuras transparentes y efectivas de gobernanza forestal nacional”²⁷, que impulsan la transparencia y la información. También se requiere que los Estados desarrollen sistemas de información de salvaguardas (SIS) para brindar información sobre cómo se abordan y respetan las salvaguardas de Cancún.

En Durban, se continuó desarrollando lo anterior a través de un acuerdo de orientación sobre sistemas de información de salvaguardas que insta a los Estados a generar “información transparente y consistente que sea accesible para todos los involucrados y se actualice con regularidad”²⁸. La decisión 12/CP.17 del Resultado de Durban²⁹ de la CMNUCC también establece que un SIS debería brindar información sobre cómo se abordan y respetan las salvaguardas de

²³ Ver <http://aarhusclearinghouse.unece.org/>

²⁴ : http://rac.org.ua/fileadmin/user_upload/publications/ACCC_Case_Law_Electronic_Advanced_Version.pdf

²⁵ A/CONF.199/20.

²⁶ FCCC/CP/2010/7/Add.1, decisión 1/CP.16, par. 72

²⁷ FCCC/CP/2010/7/Add.1, decisión 1/CP.16, apéndice I, pár. 2

²⁸ FCCC/CP/2011/9/Add.2, decisión 12/CP.17.

²⁹ Decisión de Durban 12/CP.17: <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a02.pdf#page=16>

Cancún. El SIS debe operarse e implementarse en el plano nacional y basarse en sistemas existentes como sea pertinente. También se acordó que, a través de los comunicados nacionales generados a la CMNUCC, se pondría a disposición información sintetizada sobre cómo las salvaguardas se abordan y respetan. Las partes de dicho órgano también llegaron al acuerdo de que, a medida de que los SIS se desarrollan, deberán reconocerse las obligaciones internacionales y respetarse las consideraciones de género³⁰.

El derecho a la información y los pueblos indígenas

La libertad de información es instrumental para el goce de los derechos de todos los actores, incluyendo los de los pueblos indígenas y las mujeres. La importancia de la libertad de información para los derechos de los pueblos indígenas está reconocida en los tratados internacionales y regionales de derechos humanos y ratificados por los Estados REDD+, así como en la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas**³¹.

En particular, la libertad de información es un componente crucial para el principio del consentimiento libre, previo e informado, así como un principio emergente del derecho internacional consuetudinario en relación con los derechos de los pueblos indígenas. El principio del CLPI ha sido definido como “el derecho colectivo de los pueblos indígenas de participar en la toma de decisiones y otorgar su consentimiento – o bien, abstenerse de hacerlo – relativo a actividades que repercutan en sus tierras, territorios, recursos y/o derechos en general. El consentimiento debe ser otorgado de manera libre, previo a la implementación de actividades y estar basado en una comprensión total de la gama de asuntos implicados en la actividad o decisión en cuestión”³². Diversos órganos de derechos internacionales y regionales han reconocido que los Estados tienen el deber de obtener el CLPI de los pueblos indígenas que serán potencialmente afectados por acciones tomadas por el Estado. El Consejo de Derechos Humanos de la ONU³³, el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas³⁴, el Mecanismo de Expertos de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas³⁵, la Corte Interamericana³⁶ y la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos³⁷ han reconocido el principio del consentimiento libre, previo e informado como una obligación para los Estados.

³⁰ Existe el potencial para que las decisiones futuras de la CMNUCC brinden una orientación más detallada sobre transparencia, coherencia, inclusión y efectividad en la presentación del resumen de información sobre salvaguardas, así como en los tiempos y la frecuencia de éste.

³¹ Resolución de la Asamblea General A/RES/61/295, 2 de octubre de 2007

³² Como se formuló recientemente en el borrador de las Directrices del Programa ONU-REDD sobre el consentimiento libre, previo e informado, tal y como se publicó para su consulta en diciembre de 2011. Ver también, entre otros, el Foro Permanente de las Naciones Unidas sobre las Cuestiones Indígenas, el Informe sobre el Taller Internacional sobre Metodologías para el consentimiento libre, previo e informado, U.N. Doc. E/C.19/2005/3 (Feb. 17, 2005)

³³ Ver, p. ej., ACDH, Resultado de la Revisión Periódica Universal: Nueva Zelanda, A/HRC/DEC/12/106 (Oct. 9, 2009)

³⁴ Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, UN Doc A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009

³⁵ *Progress report on the study on indigenous peoples and the right to participate in decision-making*, A/HRC/EMRIP/2010/2, 17 de mayo de 2010

³⁶ *Saramaka People v. Suriname*, Inter-Am. Ct. H.R., Ser. C No. 172, 28 de noviembre de 2007:

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_ing.pdf

³⁷ *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya*, 25 de noviembre de 2009:

<http://www.achpr.org/communications/decisions/276.03/>

Los artículos 19 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas son de importancia especial³⁸. El artículo 19 establece que

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 informado.

Asimismo, el artículo 32 (en su segundo párrafo) señala que

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

El derecho a la información en las leyes anticorrupción

Todos los tratados internacionales sobre anticorrupción adoptados en los últimos 15 años reconocen que el derecho de acceso a la información es un requisito para luchar contra la corrupción.

La **Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción**, ratificada por casi todos los países REDD+³⁹, hace mención de la necesidad de transparencia y acceso a la información a través de los artículos 5 y 10 en lo relativo a la necesidad general de transparencia; el artículo 7, relativo a los funcionarios públicos y la financiación de candidatos electorales; el artículo 9 sobre la transparencia en relación con la contratación pública y las finanzas; el artículo 12 sobre transparencia corporativa; y el artículo 12 sobre participación pública. El artículo 10 insta a la transparencia y a la presentación de informes públicos, lo que incluye “la adopción de procedimientos o reglamentos que permitan a los miembros del público en general obtener, como sea pertinente, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de toma de decisiones en su administración pública y, con la debida protección de la privacidad y datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que atañan al público en general [...]”. El artículo 13 requiere que los Estados promuevan la participación pública, incluso “a través de medidas tales como [...] garantizar que el público tenga acceso efectivo a la información.”

La Unión Africana adoptó una convención similar en 2003: la **Convención para prevenir y combatir la corrupción**. En su artículo 9, ésta requiere que los Estados “adopten las medidas legislativas y de otros tipos para hacer efectivo el derecho a cualquier información necesaria para apoyar la lucha contra la corrupción y los delitos relacionados con ésta”⁴⁰. Bajo el artículo 12, la Convención insta a los Estados a “crear un ambiente propicio que permita a la sociedad civil y a los medios mantener a los gobiernos en el nivel más alto de transparencia y rendición de cuentas en lo relativo a la gestión de los asuntos públicos [...]”. El documento fue firmado o ratificado por todos los países africanos

³⁸ Resolución de la Asamblea General A/RES/61/295, 2 October 2007

³⁹ Todos a excepción de Sudán, Sudán del Sur, Surinam, Côte d’Ivoire, Myanmar y Bután han ratificado la Convención; de éstos, Sudán, Côte d’Ivoire y Myanmar la han firmado, lo que expresa su deseo de ratificarla en una fecha futura.

⁴⁰ Disponible en: http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_%20Conventions_%20Protocols/Convention%20on%20Combating%20Corruption.pdf. Hasta octubre de 2007, la Convención había sido ratificada por 24 países y entró en vigor en agosto de 2006

que participan en REDD+, a excepción de la República Centroafricana. Los acuerdos subregionales, tales como el Protocolo sobre la lucha contra la corrupción⁴¹ de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS) – a pesar de que no ha entrado en vigor por falta de ratificación⁴² – hacen un llamado para que los Estados establezcan y consoliden, entre otros, el derecho a la información como una medida preventiva contra la corrupción.

Finalmente, la **Convención Interamericana contra la Corrupción**, ratificada por todos los países REDD+ de las Américas, solicita a los Estados garantizar que exista un registro público que detalle “el ingreso, los activos y pasivos de las personas que desempeñen funciones públicas”; establecer “mecanismos que promuevan la participación de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos de prevención de la corrupción”; y la implementación de sistemas de adquisición que “garanticen [...] la apertura”⁴³. En la actualidad, se está llevando a cabo una revisión para establecer cómo los Estados han implementado la Convención en sus sistemas jurídicos nacionales, lo que incluye leyes de libertad de información⁴⁴.

⁴¹ http://www.afrimap.org/english/images/treaty/ECOWAS_Protocol_on_Corruption.pdf

⁴² http://archive.transparency.org/global_priorities/international_conventions/conventions_instruments/ecowas_protocol

⁴³ Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 29 de marzo de 1996: art. 3, Medidas preventivas.

⁴⁴ Ver http://www.oas.org/juridico/english/legis_access_cs.htm.

III. Leyes de acceso a la información: principios y mejores prácticas

El panorama expuesto en el capítulo anterior demuestra que el derecho de acceso a la información está establecido firmemente en el derecho internacional. Como resultado, los países que participan en REDD+ tienen la obligación jurídica de implementarlo. Una manera firmemente aceptada de hacerlo es por medio de la introducción de una legislación pertinente y medidas de seguimiento, lo que incluye la capacitación de funcionarios públicos.

Buenas prácticas en las leyes de libertad de información

En los últimos 15 años, varios órganos intergubernamentales y ONG de especialistas han publicado principios de libertad de información, leyes modelo y otros materiales de orientación que detallan las mejores prácticas para promulgar leyes sobre acceso a la información⁴⁵. Si bien difieren a detalle, todas están basadas en conceptos e ideas similares. La sección siguiente explica los principios básicos detrás de todas ellas e identifica ejemplos de buenas prácticas tomados de legislaciones y leyes modelo que han sido publicadas.

El recuadro 3 resalta los principios guía para leyes de libertad de información⁴⁶:

⁴⁵ Ver, entre muchos otros, la Nota de Orientación Práctica del PNUD sobre el derecho a la información, 2004: <http://www.undp.org/oslocentre/docs04/RighttoInformation.pdf>; la Ley Modelo Interamericana sobre el acceso a la información, OEA/Ser.G CP/CAJP-2840/10 Corr.1, 29 de abril de 2010: http://www.oas.org/dil/CP-CAJP-2840-10_Corr1_eng.pdf; Borrador de la Ley Modelo para Estados Africanos sobre acceso a la información, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 2011: http://www.achpr.org/files/instruments/access-information/achpr_instr_draft_model_law_access_to_information_2011_eng.pdf; ARTICLE 19: “A Model Freedom of Information Law”, London, 2001: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/modelfreedomofinformationlaw.pdf>; ARTICLE 19, “Freedom of Information Principles”, 1999: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>.

⁴⁶ Tomado de las fuentes mencionadas en la nota al pie 38.

Recuadro 3: Principios guía para leyes de libertad de información

Gobierno abierto : El principio del gobierno abierto es fundamental para el goce de la libertad de información. Ésta requiere que los gobiernos acepten que deben gobernar bajo una cultura de apertura y participación, de parte del público y las comunidades afectadas por sus acciones y haciéndolos partícipes de sus acciones. Lo anterior representa una transformación cultural para muchos funcionarios públicos acostumbrados a gobernar prácticamente en secreto y sin involucrar al público. Es preciso que dicha transformación suceda.

Máxima divulgación : En reconocimiento del hecho de que el gobierno posee información en representación del público, las leyes de libertad de información deberán exigirle a éste que brinde acceso al abanico más amplio posible de información.

Obligación de publicar : Los gobiernos deben publicar información de diversas áreas que sea de interés para el público sin que sea necesario solicitarla. En especial, con el Internet como herramienta, los Estados deberían procurar publicar información sobre presupuestos y relativa al medio ambiente de manera proactiva. Con el tiempo, cada vez más información deberá publicarse de esta manera. Cuando los Estados poseen información en versión electrónica, no hay razón – salvo excepciones específicas – como se explica a continuación, para no brindar acceso público a ella vía Internet.

Régimen detallado de excepciones: El derecho de acceso a la información podría limitarse para proteger ciertos intereses públicos primordiales. Por consiguiente, la legislación al respecto deberá establecer ciertas excepciones para este derecho. No obstante, éstas deberán ser limitadas con el fin de no socavar el régimen mismo de libertad de información. Por ejemplo, la información no puede denegarse por el simple hecho de que ello signifique una vergüenza para el gobierno; sin embargo, sí podrá denegarse cuando las autoridades demuestren que su divulgación representaría un riesgo para la seguridad nacional.

Tarifas bajas y facilidad de acceso: Las leyes de libertad de información deberán establecer el procedimiento a través del cual los individuos pueden presentar solicitudes de acceso. Dicho procedimiento deberá diseñarse de manera que facilite el acceso tanto como sea posible. Por consiguiente, no debería ser oneroso ni burocrático y, si se establecieran tarifas, éstas no deberán ser tan elevadas que limiten el acceso. Asimismo, el procedimiento deberá establecer plazos claros para la divulgación de la información.

Revisión/apelación de denegación de acceso : El rechazo por parte de un órgano o funcionario público no deberá poner fin a una solicitud. Los individuos deben tener la posibilidad de que su solicitud sea sometida a revisión tanto administrativa como de parte de un mediador o un tribunal con el poder de revocar una denegación. De igual manera, los procedimientos para realizarlo deberán estar al alcance de todos (ej. no debería ser necesario contratar un abogado, cuyo costo estaría fuera del alcance de la mayoría de la población) y ser fáciles de usar.

Mecanismo de supervisión sólido: Las leyes de acceso a la información aprobadas recientemente requieren un cambio en las conductas gubernamentales y son exitosas sólo si vienen acompañadas de esfuerzos de capacitación y cuando la implementación está supervisada de manera activa por un órgano con autoridad y poder para hacerlo. Los funcionarios públicos necesitarán persuadirse de que la apertura y no el ocultamiento es la manera más efectiva de gobernar y que ello requiere un esfuerzo sostenido. La experiencia en varios países ha mostrado que el establecimiento de una comisión de libertad de información con recursos suficientes puede favorecer sobremanera la implementación exitosa de las leyes.

De las aproximadamente 90 leyes de libertad de información que están en vigor alrededor del mundo, la mayoría fueron aprobadas en los últimos 15 años. En muchos de estos países, la implementación ha tomado tiempo y prácticamente ninguna surgió como tal desde el comienzo ni contenía todos los principios detallados en la sección anterior. Si bien esto dio como resultado una práctica de libertad de información un tanto desigual en los últimos 10 años, se pueden aprender lecciones sobre buenas prácticas.

Los siguientes párrafos brindan un panorama de dichas lecciones. Éstas se obtuvieron de leyes genéricas de libertad de información y son aplicables independientemente del tipo de información que se divulgue.

Obligación de publicar (divulgación proactiva)

Los gobiernos deben divulgar información de manera proactiva que sea claramente de interés para el público, que es el caso de información sobre asuntos ambientales. Como los órganos gubernamentales en muchos países, si bien no en todos, están digitalizando su almacenamiento de información, el argumento para poner a disposición categorías más amplias de información sin la necesidad de que el público la solicite es cada vez más fuerte.

Analistas líderes han señalado que la publicación proactiva de información puede “promover niveles de eficiencia en el sector público y una mejor prestación de servicios, las cuales son tendencias que reflejan una transformación hacia formas más significativas de gobierno electrónico. Dada la relativa facilidad y bajo costo de la publicación proactiva en Internet, ello sólo tiene sentido si se promueve, entre otras razones, porque reduce el número de solicitudes (relativamente costosas) de información”⁴⁷. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos manifestó esto en 2002, cuando se adoptó la Declaración, y estipuló que “se deberá requerir que los órganos públicos, incluso sin una solicitud, publiquen información significativa de interés público [...]”⁴⁸.

Asimismo, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha establecido lo siguiente:

Para dar efecto al derecho de acceso a la información, los Estados parte deberán divulgar proactivamente información gubernamental de interés público. Los Estados parte deberán llevar a cabo todos los esfuerzos posibles para garantizar el acceso fácil, oportuno, efectivo y práctico a dicha información.⁴⁹

En reconocimiento de este argumento, la ley de derecho a la información en la India reconoce expresamente el papel de la publicación proactiva con el fin de reducir el número de solicitudes de información y solicita a los órganos públicos adoptarla. La ley requiere que dichos órganos procuren brindar tanta información como sea posible y de manera proactiva para minimizar la necesidad de solicitudes de acceso. La información tiene que divulgarse de forma amplia y ser tan accesible como sea posible, tomando en cuenta las lenguas locales. Asimismo, deberá tener el mayor alcance posible. Nótese que lo anterior excluye el Internet si el público no es propenso a utilizar el Internet como medio; en su lugar, tendrá que hacerse uso de otros medios de información.

La sección 4 requiere que todo órgano público divulgue al menos lo siguiente:

⁴⁷ Toby Mendel, UNESCO, 2010.

⁴⁸ Declaración de Principios de Libertad de Expresión en África, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 32ª sesión, 17 - 23 de octubre de 2002: Banjul, Gambia: principio IV.

⁴⁹ Comité de Derechos Humanos, 102ª sesión, Ginebra, 11-29 de julio de 2011, observación general no. 34: artículo 19: Libertades de opinión y expresión. UN Doc CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011, pár. 19.

- Asuntos organizacionales particulares, funciones y deberes, así como los poderes y deberes de los empleados
- Los procedimientos seguidos en los procesos de toma de decisiones
- Normas que se hayan adoptado para llevar a cabo sus funciones, así como sus reglas, reglamentos, instructivos y manuales
- Las categorías de documentos que poseen y que estén en formato electrónico
- Los arreglos de consulta pública relativos a la formulación o implementación de políticas
- Una descripción de todos los consejos, comités y otros órganos y si sus reuniones o minutas son abiertas
- Un directorio de todos los empleados y sus sueldos
- Los presupuestos y planes de la institución, así como los gastos propuestos e informes sobre desembolsos
- Información acerca de la ejecución de programas de subsidios y sus beneficiarios
- Asuntos específicos de los receptores de concesiones, permisos u otras autorizaciones
- Facilidades para que los ciudadanos obtengan información (incluyendo salas de lectura)
- Datos de contacto de todos los funcionarios de información
- Datos relevantes durante la formulación de políticas o el anuncio de decisiones que afecten a la población y las razones de éstas

Los ejemplos de buenas prácticas de publicación proactiva en otros países abundan. En Bulgaria, los órganos públicos tienen la obligación de publicar la información cuando ésta pueda prevenir amenazas a la vida, la salud, la seguridad o la propiedad, o bien, cuando la publicación sea “se interés público general”⁵⁰.

Algunos países publican de manera proactiva cualquier información que haya sido solicitada una vez. Éste es el caso de México, donde toda información provista como respuesta a alguna solicitud queda disponible electrónicamente⁵¹. En Estados Unidos, toda información que haya sido publicada como resultado de una solicitud y que probablemente esté sujeta a volver a ser requerida debe quedar disponible en versión electrónica junto con un índice de tal registro⁵². Esto garantiza que la información importante y necesaria con frecuencia esté disponible.

Como una orientación sobre el tipo de información ambiental que tiene que divulgarse de manera proactiva, es de utilidad revisar el Convenio de Aarhus. Esto implica, entre otros, una recolección y actualización continua de la información sobre el estado del medio ambiente e información sobre la salud y las condiciones de vida humanas. El Convenio no sólo expresa la necesidad de tomar las acciones específicas enlistadas en la sección 1 **de manera proactiva**, sino que también toda esta información sea publicada en línea de forma progresiva⁵³.

⁵⁰ Artículo 14, Ley de Acceso a la Información Pública (APIA, por sus siglas en inglés), 7 de julio de 2000: http://www.aip-bg.org/en/legislation/Text_of_the_APIA/200432/

⁵¹ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2002 y las respectivas regulaciones: <http://www.ifai.org.mx/publicaciones/taia.pdf>

⁵² Ley de Libertad de Información, 5 U.S.C. § 552, enmendada por la ley pública no. 110-175, 121, Estatuto 2524 y ley pública no. 111-83, § 564, 123, estatuto 2142, 2184: <http://www.justice.gov/oip/amended-foia-redlined-2010.pdf>

⁵³ Convenio de Aarhus, artículo 5.3

Facilidad de acceso: procedimientos de umbral bajo

La facilidad de acceso es crucial para el éxito de un esquema de libertad de información. Los solicitantes no deberían lidiar con procedimientos burocráticos onerosos al tratar de obtener información y las tarifas no deberán ser un obstáculo y el acceso se convierta en un privilegio para ricos. Deberá ser claro a quién o qué autoridad va dirigida una solicitud. El proceso para ingresar una solicitud deberá ser simple y claro y la información deberá ponerse a disposición dentro de plazos razonables.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas recomendó lo siguiente:

Los procedimientos [de libertad de información] deberán permitir el libre procesamiento de solicitudes de información con base en reglas claras que sean compatibles con el Convenio. Las tarifas por la solicitud de información no deberán ser un impedimento irracional para el acceso a la información. Las autoridades deberán exponer las razones de toda denegación de acceso. Deberán realizarse arreglos para apelar denegaciones, así como para los casos en que no se dé respuesta a una solicitud.⁵⁴

Limitantes de tiempo

El plazo dentro del cual un órgano público debe responder a una solicitud de acceso a la información no deberá ser tan largo como para que la información, una vez que se otorgue, sea obsoleta, ni tampoco tan corto como para considerarse poco realista. Un estudio reciente que analiza 15 regímenes de acceso a la información alrededor del mundo descubrió que los plazos oscilan entre siete y 30 días⁵⁵. Una buena práctica requeriría que el órgano público responda tan pronto como sea posible dentro del plazo establecido para que una vez que la información se localice sea divulgada. Las fechas límites podrán extenderse siempre que la información sea difícil de obtener.

En algunos países, ciertas solicitudes deben responderse de manera urgente. Tanto en India como en Azerbaiyán, una solicitud de información necesaria para proteger la vida o la libertad deberá resolverse en un plazo de 24 horas; en los Estados Unidos, existe un límite de 10 días cuando exista la necesidad urgente de informar al público sobre una actividad gubernamental⁵⁶.

Recuadro 4: Incluso los detalles procesales menores de las leyes pueden ser un factor para el éxito. Por ejemplo, en Kirguistán, los formularios de solicitud deberán estar disponibles en la oficina de correos y las solicitudes de información ingresadas en un registro central que contenga el nombre del funcionario que las recibe, la fecha y los detalles sobre cómo la solicitud se procesó y cómo se procedió al respecto. Esto motiva a los funcionarios a procesar las solicitudes con diligencia. En India, se debe brindar apoyo a los solicitantes para realizar la solicitud, así como para acceder a la información una vez que ésta se haya divulgado.

⁵⁴ Comité de Derechos Humanos, 102ª sesión, Ginebra, 11-29 de julio de 2011, observación general no. 34: artículo 19: Libertades de opinión y expresión. UN Doc CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011, pár. 19.

⁵⁵ Toby Mendel, UNESCO, 2010

⁵⁶ Ley de Libertad de Información, 5 U.S.C. § 552, enmendada por la ley pública no. 110-175, 121 estatuto 2524, y

Tarifas

Si bien los órganos públicos pueden cobrar una tarifa razonable por las solicitudes de información, ya que ello conlleva costos, ésta deberá ser reducida para que ello no disuada a los solicitantes de presentar solicitudes. Las tarifas deberán eliminarse en los casos en que haya alguna dificultad o sea injusto aplicarlas. Existe una tensión innegable entre promover la apertura y evitar la imposición de costos, especialmente a órganos públicos locales. Dicho costo existe al buscar información, al prepararla o revisarla y al reproducirla o brindar acceso a ella.

Algunos países como México, Jamaica y Perú reducen las tarifas al mero costo de reproducir la información. Muchos países también otorgan exenciones de pago a los pobres; Sudáfrica ha establecido un umbral específico de ingresos. En India, Japón y Suecia, un órgano central es quien decide dichas tarifas, lo que evita el desarrollo de redes tarifarias entre diversos órganos públicos y limita las inflación de éstas.

Formato y lenguaje

En países en los que se hablen varias lenguas o donde exista una tasa elevada de analfabetismo, la información deberá ponerse a disposición en las lenguas locales pertinentes y los funcionarios deberán hacer un esfuerzo razonable para apoyar a los solicitantes durante la presentación de solicitudes. Esto contribuirá a un sistema más equitativo y justo, en el que los pobres y las poblaciones marginadas – que frecuentemente incluyen a las mujeres – tengan oportunidades iguales de acceso a la información. India puede verse como un ejemplo de buenas prácticas en este respecto: las solicitudes pueden hacerse en inglés, hindi o el idioma oficial local. Si una solicitud no puede presentarse por escrito, por ejemplo, por causa del analfabetismo, el funcionario de información tiene la obligación de apoyar al solicitante. Además, los funcionarios deberán ayudar a las personas con discapacidad sensorial⁵⁷. Esto significa que la información no siempre deberá suministrarse en forma de documentos escritos, sino que también deberá proveerse en forma oral o por vía telefónica (aunque, en este caso, su autenticidad no estaría garantizada). En Sudáfrica, la ley requiere que la información se ponga a disposición en el idioma preferido por el solicitante, a menos que el registro solicitado no exista en dicha lengua.

Régimen limitado de excepciones

Un buen régimen de libertad de información necesita establecer claramente los límites a los tipos de información que pueden divulgarse. Sin embargo, éstos no deberán ser excepciones demasiado elaboradas, vagas o propensas a su uso indebido. Lograrlo puede ser difícil: si bien, nadie esperaría que los gobiernos divulguen información que pueda afectar la seguridad nuclear, el gobierno no deberá tratar de suprimir información que pondría en evidencia prácticas deficientes en el manejo de la seguridad en plantas nucleares. El primer caso sería, pues, potencialmente peligroso para el Estado; el segundo, simplemente vergonzoso para éste o alguna de sus instituciones. Por consiguiente, una buena ley de libertad de información tiene que ser muy específica acerca de qué información puede rechazarse.

Normalmente, el régimen de excepciones consiste en diversas disposiciones que enlistan el interés que se protege al denegar cierto tipo de información, por ejemplo, la protección del orden y la

ley pública no. 111-83, § 564, 123 estatuto 2142, 2184: <http://www.justice.gov/oip/amended-foia-redlined-2010.pdf>

⁵⁷ Ley RTI, secciones 5-7

seguridad nacional o la prevención del crimen. Es crucial dejar claro que sólo la información que pueda afectar realmente estos intereses puede denegarse. No sería legítimo rechazar el otorgamiento de cierta información solamente porque se relacione con la prevención del delito; para que ésta sea legítimamente denegada, tendría que representar un riesgo real para el logro de tal interés.

Una buena ley de libertad de información mantiene una gama explícitamente reducida de excepciones. Por ejemplo, las leyes de libertad de información en Sudáfrica y Uganda no aplican la excepción de privacidad a asuntos relacionados con el papel oficial de funcionarios públicos. Tailandia y Jamaica prevén la divulgación de documentos que de otra manera estarían cubiertos por excepciones de gabinete o relativas a deliberaciones internas. La mayoría de las leyes de libertad de información consideran la publicación parcial de información cuando sólo algunos de los documentos solicitados son confidenciales.

Existe varias leyes (incluyendo las de India, Sudáfrica, Tailandia, Uganda y Japón) que estipulan “excepciones generales por interés público”. Esto significa que la información deberá divulgarse cuando el interés público sea absoluto, incluso cuando la publicación pueda dañar otro interés protegido. Dicha excepción también ha sido recomendada por la Ley Modelo de la Organización de Estados Americanos sobre el acceso a la información. En algunos de esos países, esta excepción está limitada a la información que podría evidenciar una violación de la ley o un riesgo serio para la seguridad pública. Las leyes mexicanas y peruanas prevén tales excepciones en los casos en que puedan divulgarse violaciones a los derechos humanos.

Implementación activa y promoción

Dado que en muchos países las leyes de libertad de información han sido introducidas recientemente, la promoción efectiva para su implementación es crucial. Se deberá brindar capacitación a funcionarios públicos que hayan trabajado bajo el supuesto de que la información que poseen *no* está abierta al público. De igual manera, las actividades promocionales deberán estar dirigidas al público en general, así como a la sociedad civil, para capacitarlos sobre los nuevos derechos adquiridos.

La necesidad de promoción de leyes de libertad de acceso a la información (dedicado a los funcionarios públicos de la información)

Muchas de las nuevas leyes de libertad de información incluyen la promoción y la concientización como una parte integral de éstas. Asimismo, prevén la designación de funcionarios dedicados dentro de órganos públicos – funcionarios públicos de la información – para apoyar la implementación de la ley. Ellos procesan las solicitudes de información, se aseguran de que la publicación proactiva tenga lugar, brindan apoyo a los solicitantes, vigilan los procesos internos, promueven la capacitación, redactan informes, entre otros. En Uganda y Sudáfrica, el jefe del órgano público desempeña esa función, a pesar de que funcionarios adjuntos llevan a cabo las tareas cotidianas. El derecho indio prevé la designación de tantos funcionarios como sea necesario.

Recuadro 5: El archivo es importante y algunas leyes requieren la existencia de normas específicas que lo rijan. En México, Azerbaiyán y el Reino Unido, se solicita a los órganos centrales que establezcan normas de archivo y asegurarse de que los órganos públicos las respeten. Esto puede garantizar la existencia de normas sólidas y uniformes al respecto a lo largo y ancho del servicio civil y, en efecto, el buen mantenimiento de archivos es un requisito para la libertad de información, dado que si la información solicitada no puede encontrarse, no puede suministrarse.

Producción de una guía de acceso a la información para ciudadanos y otros materiales promocionales³

Las leyes en varios países requieren que se produzca una guía para explicar al público sus derechos de acceso a la información y cómo presentar solicitudes. Estas guías contienen información sobre el propósito de la ley, los derechos de los individuos de solicitar información, los datos de contacto de funcionarios públicos, cómo solicitar información, cómo deberá procesarse dicha solicitud, qué tipo de ayuda está disponible, las tarifas aplicables y las soluciones en caso de una aplicación deficiente de la ley, incluyendo las apelaciones disponibles. En India y Sudáfrica, esta guía tiene que existir tanto en la lengua local como en las lenguas oficiales⁵⁸. Esta guía debería actualizarse cada dos años y difundirse ampliamente a los órganos públicos locales y en Internet.

La Comisión Sudafricana de Derechos Humanos tiene varias tareas diferentes relacionadas con la ley. Los órganos públicos generan informes a ésta sobre su desempeño y la Comisión lo reporta al Parlamento en forma anual. Además, la Comisión produce materiales educativos y promocionales sobre el derecho a la información, monitorea la implementación, ayuda a individuos a realizar solicitudes y da recomendaciones para la mejora de los mecanismos de libertad de información de manera general⁵⁹.

Reporte sobre la implementación

Con frecuencia, el reporte sobre la implementación recae sobre un órgano central al cual todos los órganos públicos tienen la obligación de generar informes de forma regular. La naturaleza de la información que se requiere incluye el número de solicitudes recibidas, aprobadas y denegadas; las disposiciones de la ley en las que se basa la denegación de solicitudes; las apelaciones y sus resultados; el tiempo para procesar las solicitudes; las tarifas cobradas; y las medidas tomadas para implementar la ley. Este mismo órgano supervisor también tiene el deber de promover la implementación de la ley, la cual puede incluir el monitoreo de la implementación, la capacitación, el desarrollo de formularios y otras herramientas de implementación, generar asesoría para los solicitantes y/u órganos públicos y hacer recomendaciones para la reforma. En muchos países, por ejemplo, en México, se ha identificado a un órgano sólido y proactivo de vigilancia como clave para el éxito del régimen de libertad de información.

⁵⁸ Sección 10

⁵⁹ Sección 83

Cómo las leyes de acceso a la información han ayudado a reducir la corrupción

Generalmente, se cree que la información es una herramienta indispensable en la lucha contra la corrupción. Las organizaciones internacionales, incluyendo a la OCDE, el Banco Mundial, el FMI y el PNUD, han promovido la introducción de leyes de libertad de acceso a la información como medios para combatir la corrupción. Las experiencias en varios países han demostrado cómo se puede reducir la corrupción por medio del uso efectivo de tales leyes. Por ejemplo, en Tailandia, los padres de familia han hecho uso de su nuevo derecho de acceso a la información para luchar contra la corrupción en las escuelas⁶⁰; en Azerbaiyán, el Centro para el Desarrollo y la Democratización de las Instituciones ha usado el mismo derecho para exponer la corrupción en el Ministerio de Educación⁶¹; mientras que en India, la libertad de información ha sido utilizada para combatir la corrupción en los gobiernos locales, por ejemplo, en la prestación de servicios para los pobres (ver recuadro 6).

Recuadro 6: La ley sobre el derecho a la información en la India

La Ley sobre el derecho a la información en la India se cita con frecuencia como un buen ejemplo de cómo las leyes de libertad de información pueden reducir o al menos contener la corrupción⁶². Un caso mencionado con frecuencia es el Mazdoor Kisan Shakti Sangthan (MKSS), un movimiento de derecho a la información en el estado de Rajastán. El MKSS obtiene información sobre supuestos pagos a trabajadores o para la compra de materiales y corrobora esta información en audiencias públicas en las que los trabajadores se presentan personalmente, lo que ayuda en los casos en que el analfabetismo o situaciones similares serían un obstáculo. Las audiencias tienen lugar en pueblos y, por consiguiente, involucran al público objetivo⁶³. En 2007 y 2009, el Comisionado en Jefe sobre Información lanzó proyectos de seguimiento⁶⁴, combinando el uso de la ley sobre el derecho a la información con intentos de simplificar la prestación de servicios en órganos públicos. Se dio comienzo a una campaña de información pública e involucramiento con el propósito de concientizar al público en general sobre sus derechos con respecto a la información, así como una “célula de asesoría e información sobre el derecho de acceso a la información (*RTI Advisory and Information Cell*). A través de este esfuerzo, los individuos pudieron obtener información *sin* tener que pagar sobornos, como era habitual, y el proyecto descubrió prácticas corruptas serias en el pago de beneficios.

Parte del aprendizaje que se identificó al final del proyecto en Rajastán fue que el enfoque integral y de participación del público local había sido tan importante como el papel de los medios. Sin embargo, se identificaron deficiencias mayores dentro de las instancias gubernamentales: algunos funcionarios de la información, en especial, en el plano

⁶⁰ Como se informó en *Access to Information, a Key to Democracy*, Carter Center 2002: <http://www.cartercenter.org/documents/1272.pdf>

⁶¹ Como se describe en <http://www.freedominfo.org/regions/europe/albania/>

⁶² Aunque también se reconoce que la implementación ha sido irregular y hay cabida importante para mejoras: ver, por ej., A Roberts, *A great and revolutionary law? The first four years of India's Right to Information Act*, 2010: <http://www.right2info.org/resources/publications/india-four-years-of-rti-laws>

⁶³ Como se describe en *The Right to Know is the Right to Live: Profile of a Remarkable Peoples' Movement in India that Links Information to Livelihood*, 2004: <http://www.freedominfo.org/2004/06/the-right-to-know-is-the-right-to-live/>.

⁶⁴ “Combating Corruption in Rajasthan State, India, by Applying RTI Act as a Tool”; 2007; y “Reforming the Processes in the Rural Development Department through Policy and Civic Engagement, based on RTI Act, 2005, in Rajasthan, India”; 2009.

local, fueron acusados de “hostigamiento físico, abuso, tortura moral, intimidación o victimización” de los solicitantes. Se descubrió, pues, que la sociedad civil no estaba al corriente de su derecho a la información⁶⁵.

Si bien no cabe duda de que las leyes de libertad de información pueden sacar a la luz prácticas corruptas, pocos estudios han examinado el efecto causal de la introducción de las leyes de libertad de información y la reducción subsecuente de la corrupción. En forma parcial, esto sucede porque la corrupción es un fenómeno difícil de medir⁶⁶ pero también porque las leyes de libertad de información no se crean de manera aislada, dado que hay factores que las influyen. Existen pruebas que sugieren que se logran avances cuando las leyes sobre libertad de información vienen acompañadas de la liberalización del flujo de información en otros aspectos también (por ejemplo, fomentando la libertad de prensa). Esto está respaldado por evidencia anecdótica de la radiodifusión comunitaria en el terreno⁶⁷. El informe del Día Mundial de la Libertad de Prensa de la UNESCO de 2010 cita el ejemplo de la estación de radio comunitaria senegalesa Walfajiri:

La clave del éxito de Walfajiri reside en el enfoque sobre el suministro de información en el idioma wolof para los pobres y marginados en zonas urbanas [...] Un programa particular semanal titulado “*Face the Citizenry*” (Enfrentar a la ciudadanía) ha permitido a las comunidades locales tocar temas como el desempleo, las condiciones pobres de la vivienda, las inundaciones y la falta de servicios sanitarios directamente con funcionarios públicos a quienes se pide responder cómo están solucionando dichos problemas. Investigaciones locales han demostrado que el incrementar el enfoque de los medios sobre el goce del derecho a la información ha dado como resultado un incremento en las demandas de justicia social. El Gobierno de Senegal también ha reaccionado creando la Agencia Nacional para el Empleo de la Juventud, con el fin de abordar en forma específica los temas traídos a colación por los programas de radio como Walfajiri y “*Face the citizenry*”.⁶⁸

Existen programas similares en otros países y éstos pueden ser una verdadera oportunidad para que las personas se dirijan a funcionarios locales de forma directa con respecto a casos de supuesta corrupción o manejo indebido de fondos locales⁶⁹.

Por consiguiente, introducción de leyes de libertad de información aisladas no es la respuesta: éstas deben venir acompañadas de otras medidas. Una investigación reciente del PNUD sobre la

⁶⁵ Como se describe en *Model Framework for Replication: Usages of RTI in Rural Rajasthan, India, Enhancing Transparency and Reforming the Processes*, Centre for Consumer Action, Research & Training, 2010: <http://www.right2info.org/resources/publications/publications/rti-toolkit-india>

⁶⁶ Uno de los índices principales, el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, mide la *percepción* de la corrupción más que la corrupción misma. Cuando las medidas anticorrupción son introducidas, ello puede tener un efecto de incremento de la percepción de corrupción dado que salen a la luz prácticas corruptas. Por otro lado, si nadie es conciente de dichas prácticas, la preocupación y los niveles de percepción serán bajos. Sin embargo, como las leyes de libertad de información hacen evidentes estas prácticas, la percepción aumentará dado que hay una mayor conciencia de lo que sucede, a pesar de que la corrupción en sí se haya reducido (existe una laguna dado que el nivel de corrupción previo a las leyes de información es desconocido). Ver “A user’s Guide to measuring Corruption”, PNUD, <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/a-users-guide-to-measuring-corruption.html>

⁶⁷ La radiodifusión comunitaria implica transmitir información por y para comunidades específicas en sus propias lenguas y abordando asuntos que les atañan directamente. Tales radiodifusoras pueden abarcar una ciudad o área rural y los temas que aborden serán específicos de dicha zona. Con frecuencia, funcionan sin fines de lucro y gozan (o al menos deberían hacerlo) de costos de licencia más bajos y otras ventajas.

⁶⁸ UNESCO 2010

⁶⁹ Por ejemplo, el programa “*Face to Face*”, en TV Menada en Macedonia.

introducción e implementación de leyes de libertad de información en las Américas alerta sobre la creencia de que éstas sean una panacea. La conclusión del estudio establece lo siguiente:

El derecho a la información pública no garantiza la rendición de cuentas. Normalmente, existen asuntos pendientes importantes tales como la definición de actores responsables y sus responsabilidades, o bien, la especificación de incentivos y penalizaciones, ambos elementos fundamentales de la rendición de cuentas gubernamental.

Un estado que está abierto a la transparencia a través del acceso a la información tiene menos posibilidades de experimentar corrupción pero nada más. El reconocimiento del derecho ciudadano del acceso a la información pública no garantiza funcionarios públicos honestos. Esto sólo puede lograrse a través de políticas integrales para mejorar la gobernabilidad democrática. El construir un sistema de acceso a la información [...] requiere arreglos institucionales y adaptaciones en los procesos. Es muy importante asumir el reto de institucionalizar el acceso a la información pública [...]

Sólo cuando todas las instituciones, procedimientos, autoridades y reglamentos estén alineados de manera apropiada, será posible consolidar la gobernanza democrática con la transparencia y la rendición de cuentas.⁷⁰

Un estudio reciente sobre el potencial de las leyes de libertad de información para ayudar a combatir la corrupción en Camboya llegó a la misma conclusión. Haciendo referencia a la cultura de secreto entre las instituciones camboyanas y vinculándola con el nivel educativo bajo de la mayoría de la población, aunado al miedo, la sospecha, la falta de confianza y, en general, la falta de interés hacia las instituciones públicas, el informe alertó que la introducción de una simple ley de libertad de información no mejoraría la transparencia o reduciría la corrupción. Dicho lo anterior, el informe concluyó que “una ley deberá venir acompañada de un aumento de divulgación pública por parte de las instituciones gubernamentales, así como del compromiso total con el desarrollo continuo del sector educativo, lo que favorecería contar con una población mejor informada, más perceptiva e involucrada y permitiría el goce pleno de los beneficios de la ley de libertad de información”⁷¹.

En otras palabras, se necesita un enfoque integral. La Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI) muestra un ejemplo interesante sobre cómo ese ejemplo integral puede funcionar, particularmente en lo relativo a la participación de actores relevantes⁷². La EITI es una iniciativa mundial de participantes múltiples que procura incrementar la transparencia en los pagos que las empresas de la industria petrolera y minera hacen a los gobiernos y las entidades vinculadas a éstos, así como en los ingresos de los gobiernos de los países donde se llevan a cabo las operaciones. Ésta ha desarrollado un conjunto de reglas que todos los países miembro respetan.

⁷⁰ *Access to public information in Central America and Mexico: Assessment and recommendations*, PNUD, septiembre de 2011

⁷¹ Prof. R. Leos, *Access to Information in Southeast Asia and Cambodia*, 2009: <http://www.cchrcambodia.org/admin/media/report/report/english/2009-01-08-%20Access%20to%20Information%20in%20Southeast%20Asia%20and%20Cambodia-%20EN.pdf>. Un informe de 2012 del Centro Camboyano de Derechos Humanos llega a la misma conclusión: CCHR, *Freedom of Information in Cambodia: A right to know or a culture of secrecy?*, 2012: http://www.cchrcambodia.org/admin/media/report/report/english/2012_05_04_CCHR_Report_Freedom_of_Information_in_Cambodia_%20A_right_to_know_or_a_culture_of_secretcy_ENG.pdf

⁷² Ver <http://eiti.org/eiti/history> para más información sobre la iniciativa y su historia.

Recuadro 7: Los ejemplos de la EITI en Nigeria y Liberia

Un estudio de caso de la experiencia de la EITI en Nigeria en enero de 2012 ilustra cómo un esfuerzo concertado puede ser efectivo. Nigeria es uno de los 10 mayores productores de petróleo en el mundo pero no se había llevado a cabo ningún control hasta finales de los años 90. Como resultado, la corrupción proliferó, especialmente en el sector petrolero. En un esfuerzo por revertir esta situación, la EITI Nigeria (NEITI) se fundó en 2004. Se estableció un grupo nacional de participantes que solicitó la realización de una auditoría a toda la cadena petrolera de valores para el periodo de 1999-2004 con el fin de verificar que todos los pagos fueran correctos y se hubieran realizado. Se descubrió que faltaban miles de millones y la auditoría identificó varias deficiencias relativas al manejo de las ganancias derivadas del petróleo, así como en la gobernanza de este sector y el del gas, de forma más general. En 2007, Nigeria introdujo la ley sobre la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas de Nigeria, la cual requería la notificación de todos los pagos realizados por empresas extractoras y las ganancias obtenidas. Acto seguido, auditores independientes verifican tales cifras. La ley también estableció el Grupo de Trabajo de Participantes Nacionales de NEITI como un órgano permanente, cuya secretaría funciona bajo la administración presidencial. Esto ha dado como resultado un incremento en la transparencia de los ingresos y en la sustentabilidad del mecanismo. Cabe destacar que NEITI también encabeza el Equipo de Tareas Interinstitucional Nigeriano sobre corrupción, el cual abarca todas las instituciones anticorrupción de Nigeria⁷³.

Liberia introdujo una ley para consagrar la EITI en la gobernanza de su sector de la industria extractiva. El país se unió a dicha iniciativa en 2006 y decidió incluir el sector forestal. Su modelo es similar al de Nigeria con un grupo de participantes múltiples establecido por estatuto y con el respaldo presidencial. Bajo la ley liberiana sobre la EITI, los pagos realizados por empresas individuales establecido por estatuto y con el respaldo presidencial. Bajo la ley liberiana sobre la EITI, los pagos realizados por empresas individuales y los contratos y licencias vigentes se publican y analizan⁷⁴. Es un delito rechazar la emisión de informes. Esto ha generado confianza entre los ciudadanos y las empresas, dado que las empresas extractivas que operan en Liberia lo hacen con transparencia e igualdad y que existe un foro en el que los actores involucrados pueden expresar sus preocupaciones⁷⁵. Como parte de la iniciativa, se ha establecido una base de datos con los detalles de todos los contratos y permisos⁷⁶ y se han auditado los datos de pago requeridos para publicarse periódicamente⁷⁷.

⁷³ Estudio de caso de la EITI, Nigeria, enero de 2012: <http://eiti.org/files/Case%20Study%20-%20EITI%20in%20Nigeria.pdf>

⁷⁴ Ley LEITI, 2009: <http://www.leiti.org.lr/doc/act.pdf>

⁷⁵ Estudio de caso de la EITI, Liberia: <http://eiti.org/files/EITI%20Case%20Study%20-%20Liberia.pdf>

⁷⁶ Ver <http://www.leiti.org.lr/2content.php?main=65&related=65&pg=mp>

⁷⁷ Ley LEITI, sección 7.2

El recuadro 7 describe la experiencia de Nigeria y Liberia con la EITI, dos países que la han codificado en ley. Debe notarse que ni Nigeria ni Liberia habían aprobado leyes genéricas o completas de libertad de información al comienzo de sus procesos de EITI sino que únicamente habían aprobado leyes de transparencia con respecto a los ingresos de la industria extractiva. Cuando la reforma legislativa en un país determinado desemboca en la aprobación de una ley de acceso a la información, las leyes o decretos específicos sobre acceso a la información sobre REDD+ podrían ser una opción a tomar en cuenta.

BORRADOR

Factores que promueven la apertura

Si bien existe evidencia anecdótica sobre factores que promueven la apertura, además de la legislación sobre la libertad de información, se han llevado a cabo pocos estudios al respecto. Una de las autoridades líderes en el sector ha identificado los siguientes factores con base en varias encuestas realizadas a nivel mundial:

- *Corrupción y escándalos.* Con frecuencia, las crisis que surgen por la falta de transparencia han llevado a la adopción de leyes de libertad de información. Las campañas anticorrupción han sido exitosas en aquellos países que intentan cambiar sus hábitos culturales. En democracias más antiguas, tales como Irlanda, Japón o el Reino Unido, las leyes se adoptaron finalmente como resultado de campañas constantes encabezadas por la sociedad civil y a raíz de escándalos políticos en el sector salud y medio ambiente. Muchos países de Europa Central y del Este adoptaron leyes de libertad de información en respuesta al desastre de Chernobyl.
- *Presión internacional.* La comunidad internacional ha tenido una influencia en la promoción del acceso a la información. Los organismos internacionales tales como el Commonwealth y la Organización de Estados Americanos han redactado directrices o legislaciones modelo y el Consejo de Europa ha desarrollado el primer tratado internacional sobre acceso a la información. El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otros han presionado a los países a adoptar leyes que reduzcan la corrupción y hagan que los sistemas financieros sean más contables.
- *Modernización de la sociedad de la información.* La expansión del Internet ha incrementado la demanda de información; además, dentro de los gobiernos, la modernización de los sistemas de registro y la transición hacia el gobierno electrónico ha creado una circunscripción interna que promueve la divulgación de información como un fin en sí misma⁷⁸.

Para que una ley de libertad de información funcione con éxito (por “éxito” se entiende el incremento de la transparencia en los asuntos públicos) existen otros factores relevantes. A un nivel muy básico, éstos incluyen una sociedad civil sólida con la capacidad de solicitar y procesar información y estructuras del Estado que puedan divulgarla. Lo último no deberá darse por sentado: la falta de capacidad en el servicio público puede ser la base del funcionamiento deficiente de una ley de libertad de información.

Otros factores incluyen la voluntad política para implementar el cambio cultural necesario para que la libertad de información funcione; una agencia de vigilancia suficientemente sólida con poder para forzar la divulgación cuando sea necesario; la demanda de información y transparencia de parte del público; un sistema jurídico y normativo funcional (con un sistema judicial independiente); y, por último, una ley de libertad de información bien redactada.

La actitud general del servicio civil es un factor importante, así como el conocimiento de sus obligaciones de divulgación. Existen ejemplos de prácticas deficientes en muchos países. Varios estudios sobre la implementación de la ley india sobre el derecho a saber (Right to Know Act) han destacado problemas particulares en la implementación de los requisitos de publicación proactiva, en especial, elementos que son importantes en el contexto de REDD+, y responsabilizan

⁷⁸ D. Banisar, *Global Freedom of Information Survey*, 2006, p. 18

principalmente las conductas del servicio público⁷⁹. Un estudio descubrió que el 43 % de los funcionarios locales de información no sabían que tenían el deber de divulgar información⁸⁰, lo que denota una mala capacitación y confirma la necesidad de actividades de concientización como un factor de la implementación.

BORRADOR

⁷⁹ Como se resume en A Roberts, *A great and revolutionary law? The first four years of India's Right to Information Act*, 2010: <http://www.right2info.org/resources/publications/india-four-years-of-rti-laws>

⁸⁰ Citado en A. Roberts, *A great and revolutionary law? The first four years of India's Right to Information Act*, 2010: <http://www.right2info.org/resources/publications/india-four-years-of-rti-laws>

IV. Leyes y prácticas de libertad de información en países REDD+ selectos

A julio de 2012, se habían aprobado leyes “completas”⁸¹ sobre libertad de información en 17 países REDD+: Bangladesh, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Etiopía, Guatemala, Honduras, Indonesia, Mongolia, México, Nepal, Nigeria, Pakistán, Panamá, Perú y Uganda. Con la excepción de Colombia⁸², todos han adoptado leyes de libertad de información en los últimos 10 años, el último de los cuales fue Nigeria. Nueve de los 17 países han aprobado leyes de libertad de información en los últimos cinco años, lo que significa que la implementación es difícil de evaluar.

Varios otros países cuentan con leyes específicas de acceso a la información. Por ejemplo, Argentina no cuenta con leyes sobre acceso a la información pero existen leyes que regulan el acceso a la información ambiental. Camerún también cuenta con una ley sobre el acceso a este tipo de información y existen otros países que han reconocido el derecho de acceso a la información en sus constituciones nacionales pero sin adoptar la legislación para implementarlo.

De los países que actualmente no cuentan con leyes sobre el acceso a la información, existen varios que cuentan ya con proyectos o propuestas en el parlamento, o bien, existe el compromiso de introducir leyes de libertad de información.

Varios países REDD+ son miembros de la Sociedad de Gobierno Abierto (SGA)⁸³, o bien, miembro o candidato a serlo de la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI). Tanto la EITI como la SGA son foros de participantes múltiples establecidos recientemente con el propósito de mejorar la transparencia en los gobiernos; la primera en lo relativo a la industria extractiva y la segunda, en lo relativo a los asuntos públicos. Como parte de su incorporación a la EITI o la SGA, los Estados establecen compromisos para aumentar la transparencia y el acceso a la información; por consiguiente, el ser miembro es un indicador de que un Estado tiene la intención de mejorar en este respecto y de la implementación del derecho a la información.

A continuación, la tabla 2 presenta un panorama actual.

⁸¹ En referencia a leyes que abarcan información poseída por el Gobierno o información generalmente controlada, no para algún sector específico.

⁸² Existe una ley de libertad de información en Colombia, la cual se cree que es una de las más antiguas del mundo: el Código del Régimen Político y Municipal de 1888, el cual permitía a los individuos solicitar documentos de las instancias y archivos gubernamentales, a menos que la divulgación de éstos estuviese expresamente prohibida por otra ley. La ley actual de Colombia data de 1985 y se encuentra en proceso de revisión.

⁸³ La Sociedad de Gobierno Abierto se describe como una “ iniciativa multilateral que procura asegurar compromisos concretos con los gobiernos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y hacer uso de las nuevas tecnologías para reforzar la gobernanza. En el espíritu de la colaboración entre participantes múltiples, la SGA cuenta con un comité normativo conformado por gobiernos y OSC. Para ser miembro de la SGA, los países participantes deberán adoptar la Declaración de Gobierno Abierto; presentar un Plan de Acción nacional desarrollado a través de consulta pública; y comprometerse a notificar sus avances en adelante”
(ver <http://www.opengovpartnership.org/>).

Tabla 2: Panorama del estado de las leyes de libertad de información en los países que participan en REDD+

País	Ley de libertad de información o de acceso a la información ambiental	Miembro de la SGA	Miembro de la EITI
Argentina	Ley de acceso a la información ambiental		
Bangladesh	ley de libertad de información, 2008		
Benin			
Bután			
Bolivia	ley de libertad de información, 2005		
Camboya			
Camerún	Ley de acceso a la información ambiental, 1996		candidato
República Centrafricana			miembro
Chile	ley de libertad de información, 2008	miembro	
Colombia	ley de libertad de información, 1985 (bajo revisión)	miembro	
Congo			candidato
Costa Rica		en proceso	
Cote d'Ivoire			candidato
RDC			candidato
Ecuador	ley de libertad de información, 2004		
Etiopía	ley de libertad de información, 2008		
Gabón			candidato
Ghana	iniciativa de ley de libertad de información pendiente	en proceso	miembro
Guatemala	ley de libertad de información, 2008	miembro	candidato
Guyana			
Honduras	ley de libertad de información, 2006	miembro	
Indonesia	ley de libertad de información, 2008	miembro	candidato
Kenia		en proceso	
Malasia			
México	ley de libertad de información, 2002 (federal; también hay leyes estatales)	miembro	
Mongolia	ley de libertad de información, 2011	en proceso	miembro
Myanmar			
Nepal	ley de libertad de información, 2007		
Nigeria	ley de libertad de información, 2011		miembro
Pakistán	ley de libertad de información, 2002		
Panamá	ley de libertad de información, 2002	en proceso	
Papua Nueva Guinea			
Paraguay			
Perú	ley de libertad de información, 2003	miembro	miembro
Salomón, Islas			candidato
Sudán del Sur			
Sri Lanka			
Sudán			

Tabla 2: Panorama del estado de las leyes de libertad de información en los países que participan en REDD+

País	Ley de libertad de información o de acceso a la información ambiental	Miembro de la SGA	Miembro de la EITI
Surinam			
Tanzania		en proceso	candidato
Filipinas	iniciativa de ley de libertad de información pendiente	miembro	
Uganda	ley de libertad de información, 2005		
Vietnam			
Zambia			candidato

Los siguientes párrafos muestran un panorama de las leyes de acceso a la información en 10 países de REDD+. Si bien se publicarán resúmenes breves de todos los países miembro de REDD+ en un informe por separado, los 10 estudios de caso que se presentan a continuación se seleccionaron por contar con actividades o prácticas relevantes sobre libertad de información y, aunque se ocurrieron en etapas distintas, por ilustrar un escenario útil.

La selección incluye países en diversas etapas de preparación para REDD+; algunos ya cuentan con leyes de libertad de información, mientras que otros no (o al menos no están previstas). En los que existen las leyes, se brinda un panorama breve. Éstas cuentan con un puntaje técnico otorgado mediante la Herramienta de Puntaje sobre Derecho de Acceso a la Información (RTI Rating Tool)⁸⁴; asimismo, se resaltan las fortalezas y deficiencias de implementación. La selección también encuesta las prácticas de divulgación de información, en especial, con respecto al acceso a la información ambiental y las prácticas emergentes de difusión de información sobre REDD+ con base en los datos disponibles.

⁸⁴ Desarrollado por el Centro para el Derecho y la Democracia y Access Info: <http://www.rti-rating.org/>.

Camerún

Contexto general del acceso a la información

La Constitución de Camerún no protege el derecho a la información y el país no cuenta con una ley sobre libertad de información.

La transparencia y el acceso a la información en los programas ambientales, forestales, REDD+ y otros

El acceso a la información sobre el cambio climático en Camerún es limitado. En 2005, el país informó en su comunicado inicial a la CMNUCC sobre la necesidad de establecer buenos sistemas de recolección, análisis y difusión de información, así como de mejorar el intercambio de ésta en todos los planos (local, nacional e internacional)⁸⁵. En diciembre de 2009, y con la ayuda del Programa de Adaptación en África, patrocinado por el PNUD, se anunció el establecimiento de un observatorio nacional de cambio climático⁸⁶. Se informa que el propósito de ello era investigar la conducta y brindar información con respecto al cambio climático⁸⁷; no obstante, no se presenciaba cambio alguno en el acceso público a la información sobre el cambio climático. El sitio temático del Ministerio del Medio Ambiente no contiene a la fecha ninguna información⁸⁸.

Sin embargo, la Ley Marco sobre Gestión Ambiental de Camerún de 1996 cuenta con disposiciones específicas sobre el acceso a la información ambiental. En su artículo 9(e), la ley establece el acceso generalizado a la información ambiental; el artículo 6, solicita a las instituciones privadas y públicas informar a la población local sobre problemas ambientales; y el artículo 7 estipula el derecho a la información respecto a “los efectos negativos de actividades dañinas para la salud humana y el medio ambiente, así como las medidas preventivas o compensatorias de dichos efectos”⁸⁹. La Política Forestal de 1993 también establece un compromiso relativo al acceso a la información.

De acuerdo con un estudio de 2009 relativo a leyes semejantes para REDD+, bajo la guía de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales⁹⁰, el nivel de implementación no ha sido suficiente. El estudio notifica que “los obstáculos administrativos, los costes y la corrupción hacen que el acceso a la información ambiental sea difícil o casi imposible para las poblaciones locales y pobres. El proyecto piloto de REDD+ es un buen ejemplo: desde su fase inicial, poca gente se ha involucrado y el proceso ha estado principalmente en manos de organismos internacionales y ONG”.

Global Witness, una ONG que condujo recientemente una evaluación de la transparencia en el sector forestal en Camerún, ha expresado críticas similares; por ejemplo, que Camerún no tradujo la ley o política de 1993 a las lenguas locales ni la resumió para que ésta llegase a un público más allá de los juristas. Además, mientras cada departamento del Ministerio de Bosques y Fauna Silvestre

⁸⁵ Comunicado inicial (en inglés), 31 de enero de 2005, <http://unfccc.int/resource/docs/natc/cmrrnc1f.pdf> p. 63.

⁸⁶ Ver <http://www.minep.gov.cm/index.php/fr/le-ministere/le-ministre/68-creation-de-lobservatoire-national-des-changements-climatiques>.

⁸⁷ Como se informa en el sitio del PNUD-AAP: <http://www.undp-aap.org/countries/cameroon?language=en>.

⁸⁸ <http://www.minep.gov.cm/index.php/fr/dossiers-thematiques/changements-climatiques>.

⁸⁹ Ley 96/12, sobre la ley marco relativa a la gestión del medio ambiente, 5 de agosto de 1996: <http://www.droit-afrique.com/images/textes/Cameroun/Cameroun%20-%20Loi%20Environnement.pdf>

⁹⁰ Costenbader, John (Ed.) 2009. *Legal Frameworks for REDD. Design and Implementation at the National Level*. IUCN, Gland, Switzerland. http://cmsdata.iucn.org/downloads/eplp_77.pdf

tiene que generar un informe anual que se presenta al Ministro, se descubrió que éste no se hace público.

Otros problemas de implementación incluyen la incertidumbre relativa a la confidencialidad de los documentos. Cuando dudan, los funcionarios optan por la no divulgación; los fallos de archivo, que han causado que algunos documentos sean imposibles de localizar; y la falta de mecanismos para divulgar información a las comunidades locales⁹¹.

El R-PIN de Camerún de 2008 admite que existen lagunas entre los requisitos estatutarios y la realidad en la práctica, como resultado de la falta de capacidad⁹². “La transparencia en la distribución de ingresos forestales, su uso y el impacto en la lucha contra la pobreza” en lo relativa a las comunidades afectadas se enlista como uno de los retos principales⁹³. La actualización del Sistema Computarizado del MINFOF para la Gestión de Información Forestal y su vínculo con el sistema de recaudación de impuestos forestales se proponen como un factor crucial para mejorar la transparencia y Camerún solicitó de manera explícita apoyo para el establecimiento de un sistema transparente de inclusión de actores relevantes. El borrador del R-PP de Camerún, de agosto de 2012, establece el compromiso de dar seguimiento a lo anterior al crear una base de datos integral. Existe un calendario de actividades hasta 2015; no obstante, el borrador hace hincapié de que se necesitarán mayores recursos de inversión para obtener la información necesaria⁹⁴. El compromiso expresa que “se desarrollará una herramienta adecuada para este propósito”⁹⁵, aunque no se mencionan las disposiciones jurídicas existentes sobre el acceso a la información.

Un paso positivo podría ser la firma y ratificación de un Acuerdo de Participación Voluntaria con la Unión Europea⁹⁶ que requiera que Camerún ponga a disposición información sobre una gama de categorías relativas al sector forestal. Otro acontecimiento potencialmente positivo es la candidatura del país para integrarse a la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas. La Junta Directiva de la EITI declaró en octubre de 2010⁹⁷ que Camerún “está cerca de cumplir” con las reglas de la EITI y se otorgó un plazo hasta agosto de 2013 para lograrlo de manera completa. Sin embargo, a principios de 2012, la mayor parte de la información que debía haberse publicado de conformidad con el acuerdo con la UE no estaba disponible, incluyendo los listados de títulos de propiedad de la tierra; la localización de mapas con títulos de tala válidos; y los volúmenes de troncos exportados⁹⁸.

⁹¹ Como se notifica en *Transparency in the forest sector in Cameroon*, Centre for the Environment and Development, August 2011, disponible en <http://www.foresttransparency.info/cameroon/2011/lessons-learnt/>

⁹² R-PIN de Camerún, 2008, p. 7

⁹³ *Ibid.*, p. 8

⁹⁴ Propuesta de Preparación (R-PP), Camerún, agosto de 2012:

<http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Aug2012/Cameroon%20draft%20R-PP%20-%20August%206%2C%202012.pdf>

⁹⁵ *Ibid.*, p. 92

⁹⁶ Acuerdo de asociación voluntaria entre la Unión Europea y la República de Camerún sobre la aplicación de la ley forestal, gobernanza y comercio de leña y productos derivados hacia la Unión Europea, Diario Oficial, L92/4, 6 de abril de 2011. anexo VII

⁹⁷ Camerún, Gabón, Kirguistán y Nigeria fueron designados como países candidatos a ser miembros de la EITI que están “cerca de cumplir con los requisitos”, según la Secretaría de la EITI: <http://eiti.org/news-events/cameroon-gabon-kyrgyzstan-and-nigeria-designated-eiti-candidate-countries-are-close-comp#>.

⁹⁸ Como se notifica en *Transparency in the forest sector in Cameroon*, Centre for the Environment and Development, agosto de 2011, anexo disponible en <http://www.foresttransparency.info/cameroon/2011/lessons-learnt/>

Colombia

Contexto general del acceso a la información

La libertad de información tiene una historia larga en Colombia. Se reconoció por primera vez en la legislación del siglo 19, el Código de Régimen Político y Municipal, lo que convierte al país en el segundo con la tradición de libertad de información más antigua del mundo. Bajo dicho Código, los ciudadanos podían acceder a documentos de los órganos públicos a no ser que ello estuviese prohibido por la ley⁹⁹.

La ley actual colombiana sobre Publicidad de Actos y Documentos Oficiales establece el derecho de acceso a documentos de instancias públicas, a menos que la información esté protegida por la Constitución, otra ley o no pueda ser divulgada por cuestiones de defensa o seguridad nacional¹⁰⁰. Las solicitudes de información deberán ser respondidas en 10 días y las denegaciones podrán apelarse ante un tribunal administrativo. Existen otros derechos de acceso otorgados a través de la ley de Archivos de Colombia¹⁰¹.

El Proyecto Mundial de Puntaje sobre Derecho a la Información califica a la ley con 85 puntos de 150 gracias a la solidez del sistema judicial del país. Por otro lado, critica el alcance limitado de ésta (lo cual no se aplica a la legislatura ni al sistema judicial), dado que puede ser burlada por medio de otra legislación sobre la clasificación de información y la inexistencia de una excepción por interés público. En 2006, se notificó que la ley estaba en relativo desuso y que había “problemas persistentes con la implementación y la aplicación”¹⁰².

El derecho a la información también está reconocido constitucionalmente. El artículo 74 de la Constitución de Colombia establece lo siguiente: “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley.” Asimismo, existe jurisprudencia significativa del Tribunal Constitucional que establece más a detalle este derecho como una parte esencial de la democracia¹⁰³.

Colombia es miembro de la Sociedad de Gobierno Abierto y se ha comprometido con la transformación de su ley de libertad de información; específicamente, el país se enfocará en la mejora de la publicación proactiva, enfatizando que “es deber del Estado hacer que su información sea accesible sin necesidad de que se presenten solicitudes para ello, con base en el principio de la divulgación proactiva de información. Tan pronto como se apruebe, el Gobierno y la sociedad civil trabajarán en la implementación de la ley e identificarán a las entidades tentativamente responsables”¹⁰⁴. Se otorga un plazo de un año para la realización de este compromiso. Asimismo, Colombia ha prometido incrementar la transparencia en la lucha contra la corrupción e incrementar

⁹⁹ Como se expresa en D. Banisar, *Global Freedom of Information Survey*, 2006:

http://freedominfo.matrixdev.net/wp-content/uploads/documents/global_survey2006.pdf

¹⁰⁰ Ley 57 de 1985, 5 de junio

¹⁰¹ Ley 594 de julio 14 de 2000. Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones

¹⁰² D. Banisar, *Global Freedom of Information Survey*

¹⁰³ Ver Sentencia C-641/02, Sentencia T-216/04. <http://www.cajpe.org.pe/rij/bases/juris-nac/t216.pdf>, Sentencia T-053/96, <http://www.cajpe.org.pe/rij/bases/juris-nac/c-038.pdf>, como aparece en D. Banisar, *Global Freedom of Information Survey*

¹⁰⁴ Plan de Acción del Gobierno de Colombia, Sociedad de Gobierno Abierto:

http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country_action_plans/action%20plan%20Colombia%20OGP_1.pdf

la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. En julio de 2012, la nueva legislación sobre el acceso a la información había ingresado al Parlamento¹⁰⁵.

La transparencia y el acceso a la información en los programas ambientales, forestales, REDD+ y otros

El comunicado de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 2010¹⁰⁶ establece que los actores más importantes para brindar acceso a la información son los medios (la radio, la prensa, la televisión y los portales en Internet). El sitio principal de Internet del Gobierno (www.cambioclimatico.gov.co) está gestionado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales del Ministerio de Medio Ambiente. El sitio está diseñado para brindar información general sobre el cambio climático e incluye varias secciones en las que se detallan las políticas nacionales y los pasos tomados para mitigar el cambio climático, la adaptación, la vulnerabilidad, así como la educación nacional y las estrategias políticas. Infortunadamente, hasta enero de 2013, varias de estas secciones continuaban vacías, lo que aparenta ser una oportunidad perdida de proveer información, tomando en cuenta el número de visitas que ha recibido la página (unas supuestas 200,000 desde julio de 2011). Los sitios genéricos del Ministerio y del Instituto también contenían material adicional, aunque limitado, mientras que el Sistema de Información Ambiental del Ministerio¹⁰⁷ suministró información sobre temas tales como la deforestación y la biodiversidad. Este sitio satisface una necesidad pública clara, con más de 370,000 visitas registradas desde enero de 2011.

El equipo de REDD+ de Colombia identificó el acceso a la información adecuado y oportuno como *tema clave*¹⁰⁸, reconociendo la necesidad de una consulta completa y de flujos de información hacia las comunidades afectadas. Su hoja informativa destaca la divulgación de información y la consulta con las comunidades afectadas como áreas de actividad clave¹⁰⁹ y su formulario R-PP de octubre de 2011 detalla la estrategia de información en la cual se hará uso del Internet, así como “las herramientas de comunicación intercultural que permiten que el contenido y los materiales se adapten a diversos medios (video, radio, música, comunicación escrita)”¹¹⁰. Asimismo, se prevé facilitar acceso vía Internet a su registro de REDD+¹¹¹. En 2012, Colombia fue invitado a presentar su Programa Nacional de REDD+ en 2013.

¹⁰⁵ Como se menciona en N. Torres, *Access to Information in Colombia: 124 Years Later*, 27 de julio de 2012: <http://www.freedominfo.org/2012/07/access-to-information-in-colombia-124-years-later/>

¹⁰⁶ 7 de diciembre de 2010, doc. No COL/COM/4 E: <http://unfccc.int/resource/docs/natc/colnc2exsume.pdf>.

¹⁰⁷ <https://www.siac.gov.co/portal/default.aspx>

¹⁰⁸ Como se presentó en la séptima reunión de la Junta Normativa, del 13 al 14 de octubre de 2011.

¹⁰⁹ Hojas informativas del progreso en marzo y junio de 2012, disponibles en

<https://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/63>

¹¹⁰ Propuesta de Preparación para REDD+ (R-PP), 29 de septiembre de 2011, p. 61:

https://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Oct2011/Colombia_R-PP_Revised-%20English-%20September%2029%2C%202011.pdf

¹¹¹ http://www.siac.gov.co/documentos/DOC_Portal/DOC_Bosques/SISTEMA%20WEB%20INSERTO.pdf

República Democrática del Congo

Contexto General del acceso a la información

La Constitución de la República Democrática del Congo (RDC) protege el derecho a la información en su artículo 24¹¹². Esto no ha sido implementado. Un borrador sobre la ley de la libertad a la información se encuentra en discusión y ya ha sido presentada en el parlamento en 2010, aunque no ha estado disponible al público¹¹³. La ley forestal de la RDC no permite tampoco por derecho un acceso adecuado y claro a la información y aparentemente poco se ha comprendido ni difundido entre las comunidades dependientes de las zonas forestales.

La relativamente nueva Ley sobre principios fundamentales para la protección del medio ambiente reconoce el derecho a la información y la consulta, pero sólo como un principio general: no establece procedimientos para su implementación, por lo que probablemente sigan sin aplicarse¹¹⁴. Asimismo, mientras que el derecho al consentimiento libre, previo e informado se reconoce tanto en la Ley Forestal como en la Ley de principios fundamentales relacionados a la protección del medio ambiente, no se aplica. El Programa de Transparencia Forestal de Global Witness informa que “no se ha visto aplicado y las comunidades no están conscientes del mismo debido a la falta de textos de implementación”¹¹⁵. La falta de información sobre asuntos forestales es tal que ni siquiera se producen informes anuales con regularidad ni tampoco la sociedad civil los solicita¹¹⁶. Si bien se han llevado a cabo esfuerzos de transparencia a través de la revisión jurídica de las concesiones de tala, éstos podrían mejorarse (ver recuadro 8).

Hasta el momento, la presión internacional solamente ha dado como resultado un avance limitado. Mientras la RDC ha ratificado un memorando de entendimiento sobre la lucha contra el tráfico ilegal de especies incluidas en el tratado CITES, esto no se ha traducido a la lengua de las comunidades, y tanto las comunidades como las autoridades locales forestales lo desconocen¹¹⁷. El índice de analfabetismo es elevado en áreas rurales, sobre todo entre mujeres. Las negociaciones para un acuerdo de asociación voluntaria con la Unión Europea están paralizadas y se ven afectadas por la falta de integración de la sociedad civil¹¹⁸. La RDC no es miembro de la Sociedad de Gobierno Abierto, pero es miembro candidato de la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas y produjo su primer informe en 2010¹¹⁹. Tiene hasta Marzo del 2013 para convertirse a normatividad EITI¹²⁰. Normas EITI del Congo aplican sólo a industrias petroleras, de gas y mineras, pero las lecciones aprendidas pueden ser relevantes para el ámbito forestal.

¹¹² Constitución de la República Democrática del Congo, 18 de febrero de 2006

¹¹³ Como lo notifica Global Witness: <http://www.foresttransparency.info/drc/2011/themes/16/88/>

¹¹⁴ Artículo 9, Ley n°11/009 sobre principios fundamentales relativos a la protección del medio ambiente: <http://www.glin.gov/download.action?fulltextId=307220&documentId=250421&searchDetails.searchAll=true&summaryLang=fr&search=&glinID=250421&searchDetails.queryString=juris%3Aequals%28%22en+Congo%2C+The+Democratic+Republic+Of+The%22%29&fromSearch=true&searchDetails.queryType=BOOLEAN&searchDetails.showSummary=true>

¹¹⁵ <http://www.foresttransparency.info/drc/2011/themes/16/95/>

¹¹⁶ <http://www.foresttransparency.info/drc/2011/themes/16/107/>

¹¹⁷ <http://www.foresttransparency.info/drc/2011/themes/16/91/>

¹¹⁸ <http://www.foresttransparency.info/drc/2011/themes/16/91/>

¹¹⁹ República Democrática del Congo, Informe EITI 2009 EITI: <http://eiti.org/report/democratic-republic-congo/2009>

¹²⁰ Ver <http://eiti.org/DRCongo>

La transparencia y el acceso a la información en los programas ambientales, forestales, REDD+ y otros

El segundo comunicado a la CMNUCC de la RDC, emitido en noviembre de 2009¹²¹, demostró una gran falta de participación pública y acceso a la información sobre temas ambientales, incluyendo la carencia de acceso público a información sobre el cambio climático. El Informe menciona que cierta información se ha publicado a través de medios menores (un periódico emitido por una ONG, dos programas en televisión nacional, así como en un programa de radio en desarrollo); queda claro que lo anterior no es suficiente para satisfacer la obligación de suministrar un acceso a la información relevante y actualizado al público¹²². Asimismo, no se han promovido otras iniciativas que brinden acceso a este tipo de información.

El “Plan de Preparación REDD+”¹²³ 2010-2012 de la RDC menciona mejorar la transparencia, por ejemplo, a través del manejo de un registro nacional sobre datos REDD+¹²⁴; no obstante, requiere programar encuestas favorables y talleres sobre una estructura del acceso a la información más formalizada. El Plan de Preparación REDD+ no indica medidas concretas para lograr una transparencia estructural mayor que funcione en la práctica. Mientras que el Banco Mundial ha indicado que los talleres y los procesos de consulta han alcanzado a las comunidades afectadas¹²⁵, cuando cesen no habrá medios para ofrecer información. La RDC se encuentra en su fase inicial para recibir “apoyo específico” en anticorrupción, así como en la participación de mujeres en REDD+ bajo el Apoyo a la acción de REDD+ nacional de ONU-REDD.

Los esfuerzos de la RDC brindan un ejemplo interesante de cómo usar el Internet. El registro nacional de proyectos REDD+, establecido formalmente por decreto en 2012, servirá como base de datos para todas las actividades y finanzas de REDD+ que estén en proceso en el país, incluyendo aquellos proyectos que aborden las transacciones de carbono en el mercado voluntario. Además, la RDC facilitará el acceso a su Sistema Nacional de Monitoreo Forestal¹²⁶, el cual se encuentra vinculado al Registro REDD+ nacional y puede recibir comentarios y consultas de los actores relevantes como también proveer información¹²⁷.

Finalmente, el sitio de Moabi (www.rdc.moabi.org), una plataforma independiente gestionada “por la sociedad civil para la sociedad civil”, procura convertirse en un sitio en el que los intereses diversos de los gobiernos, las empresas, los miembros de la sociedad civil e individuos involucrados puedan encontrar, descargar y someter a discusión información relativa al proceso de REDD+ en la RDC, en especial en lo concerniente a datos espaciales. Tales iniciativas se encuentran aún en fase de diseño, lo que dificulta evaluar si contribuyen de manera efectiva a la transparencia y la rendición de cuentas en REDD+; no obstante, muestran el potencial de hacer uso del Internet para suministrar

¹²¹ Kinshasa, 28 de noviembre de 2009, Doc. No. COD/COM/3 E

¹²² Ver página 33

¹²³ Disponible en línea en

http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5404&Itemid=53

¹²⁴ En p. 67 de lo anterior

¹²⁵ Nota de evaluación de la Propuesta de Preparación de la República Democrática del Congo, 8 de marzo de 2011:

<http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Mar2011/FCPF%20DRC%20R-PP%20Assessment%20Note%20PCN%2003-24-11%20-%20FINAL%20-%20FOR%20PUBLICATION.pdf>

¹²⁶ En <http://www.rdc-snsf.org/?lang=en>

¹²⁷ El sistema se basa en PRODES (<http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodes.php>) y fue desarrollado con el apoyo de ONU-REDD, en cooperación con el Instituto Nacional para la Investigación Espacial del Brasil (INPE). Se han habilitado sistemas similares en Papua Nueva Guinea y Paraguay.

información de REDD+ al público. Dado que la información se encuentra en la red, es evidente que sólo aquellos con acceso a Internet podrían hacer uso de ello; por consiguiente, se necesitan sistemas de información complementarios, tales como informes y los medios tradicionales, para llegar a un público más extenso en el plano nacional.

Recuadro 8 : Revisión legal de los títulos de tala en RDC

Con el propósito de llevar la transparencia y la rendición de cuentas al sector forestal en la República Democrática del Congo, el Gobierno llevó a cabo una revisión de los 156 títulos de tala a la luz de los criterios establecidos por decreto presidencial en octubre de 2005. Dicha revisión estuvo encabezada y financiada por el Banco Mundial y concluyó en enero de 2009.

Sin embargo, lo anterior fue objeto de críticas por parte de las ONG internacionales y nacionales por su alcance limitado y los actores de la sociedad civil afirmaron que el proceso de evaluación se caracterizó por un grado elevado de secreto. Asimismo, existen acusaciones de que ciertas empresas cancelaron sus títulos obtenidos de manera ilegal y continuaron sus operaciones, violando las leyes nacionales; de igual manera, se señaló que las nuevas reglas de gestión forestal, introducidas en los últimos años, aún no se están implementando.

A pesar de todo, este ejercicio podría llevarse a cabo en otros países africanos, lo cual permitiría aprender de las fortalezas y debilidades de los procesos llevados a cabo en la RDC. Para promover la transparencia y la rendición de cuentas, es crucial la participación de la sociedad civil y su involucramiento en el proceso, así como la capacidad de dar seguimiento e implementar las decisiones que resulten de la revisión.

Ecuador

Contexto general del acceso a la información

La Constitución de Ecuador reconoce el derecho del acceso a “la información generada en instituciones públicas que manejan los fondos del Estado o desempeñan funciones públicas”¹²⁸. Esto ha sido implementado a través de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, adoptada en 2004, la cual otorga el derecho de acceso a la información (en cualquier formato) de los órganos públicos y organizaciones que proveen servicios al Estado o son propiedad pública. Las solicitudes deben responderse en diez días y el acceso puede ser negado por razones de confidencialidad, seguridad o defensa nacional – incluidos planes militares e inteligencia – o si la información se encuentra protegida por alguna otra legislación. Se informa que esto incluye información financiera o comercial, secretos técnicos industriales bancarios, información relacionada con la impartición de la justicia; información sobre la toma de decisiones del Estado, si pudiera causar daño; y la información proporcionada a la Administración de Impuestos¹²⁹. Si el acceso es rechazado, las quejas pueden presentarse ante el ómbudsman o a los tribunales, con una posterior apelación directa al Tribunal Constitucional.

La Ley requiere que los órganos públicos publiquen información sobre sus estructuras y bases legales, regulaciones internas, metas y objetivos, directorios de personal, remuneraciones mensuales, servicios y contratos, incluyendo una lista de aquellos que no lograron conseguir proyectos previos, presupuestos, resultados de auditorías, adquisiciones, créditos y prestaciones en viajes de funcionarios. Los órganos públicos deben designar un funcionario que maneje las solicitudes de información y crear registros documentales. Éstos también requieren llevar a cabo programas de concientización y las universidades, junto con otros órganos educativos, deben incluir el derecho a la información en sus currículos.

El Proyecto Mundial de Puntaje sobre Derecho a la Información califica a la ley Ecuatoriana con 75 de unos posibles 150. Elogia el amplio alcance de la ley pero critica tanto la falta de un órgano administrativo independiente de apelaciones, como también los procedimientos de acceso imprecisos. La inexistencia de la excepción por interés público, el hecho de que otras leyes puedan imponer otras restricciones y la falta de pruebas de perjuicio para secretos militares o de inteligencia también se han criticado.

La transparencia y el acceso a la información en los programas ambientales, forestales, REDD+ y otros

El segundo comunicado de Ecuador ante la CMNUCC, con fecha de abril de 2012¹³⁰, no brinda información específica sobre los pasos tomados para brindar acceso a la información sobre el cambio climático. Se refiere en términos generales al sistema nacional de información forestal, el cual incluye el Inventario Forestal Nacional e informa que esto se utilizará como base para un sistema nacional de monitoreo de la deforestación. El sitio del Ministerio del Interior presenta la

¹²⁸ La Constitución de la República del Ecuador de 2008, artículo 18(2). Esto se complementa a través del artículo 91 que estipula que “La acción de acceso a la información pública tendrá por objeto garantizar el acceso a ella cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, o cuando la que se ha proporcionado no sea completa o fidedigna. Podrá ser interpuesta incluso si la negativa se sustenta en el carácter secreto, reservado, confidencial o cualquiera otra clasificación de la información. El carácter reservado de la información deberá ser declarado con anterioridad a la petición, por autoridad competente y de acuerdo con la ley”.

¹²⁹ Como lo notifica D. Banisar, *Global Freedom of Information Survey*, 2006

¹³⁰ 1 de enero de 2011, Doc. No. ECU/COM/2 E

estrategia nacional sobre cambio climático, con fecha de octubre de 2012¹³¹, mientras que el sitio del Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología provee información más general sobre este fenómeno¹³². La política se gestiona a través del Comité Interinstitucional sobre Cambio Climático¹³³.

Global Witness, que ha investigado la transparencia en el sector forestal de Ecuador, hace hincapié en que, a pesar de la existencia de la ley de la libertad al acceso a la información, “la transformación hacia una práctica diaria con herramientas que promuevan instituciones públicas más abiertas sigue siendo un reto”, citando la falta de voluntad política, cultura organizacional, infraestructura tecnológica, recursos presupuestales y penalizaciones reforzadas, y el hecho de que las demandas de los ciudadanos por información pública no hayan aumentado. “La ley no ha sido traducida a otras lenguas indígenas”, indica el informe, “ni tampoco ha sido resumida para facilitar su entendimiento. Aunque la ley ha facilitado el acceso público a la información, es difícil analizar su impacto en el sector forestal. No hay forma de saber qué tipo de información han solicitado los ciudadanos sobre asuntos forestales ni tampoco la manera de evaluar el cumplimiento de las instituciones públicas en el suministro de esta información.”¹³⁴

La ONG de Ecuador *Grupo FARO* (Fundación para el Avance para las Reformas y las Oportunidades) puso a prueba la implementación de la ley al hacer ocho solicitudes de información a diferentes instituciones públicas entre septiembre de 2011 a enero de 2012. Solamente se recibió una respuesta con información completa y oportuna. Pero *Grupo Faro* también mantuvo una postura crítica hacia sus compañeros de la sociedad civil, dado que en un informe menciona que “las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en asuntos forestales fracasan en el uso de las herramientas del marco jurídico con gran frecuencia. Además, la falta de exigencia ciudadana de información forestal hace poco probable que las autoridades forestales publiquen tales datos con diligencia.”¹³⁵

La Ley Ecuatoriana sobre Administración Ambiental y la Ley Forestal también incluyen requerimientos de transparencia. El Ministerio del Ambiente necesita compilar información sobre asuntos ambientales, incluyendo un registro de la industria forestal, y hacer esta información pública. Sin embargo, se ha informado que la información del sector forestal sigue siendo deficiente y esto se ha propagado a través de varias instituciones públicas.

Mientras la Constitución Ecuatoriana garantiza el derecho al consentimiento libre, previo e informado,¹³⁶ esto no ha sido implementado¹³⁷. Global Witness comenta que “El proceso de CLPI solamente depende de la presencia de algunos líderes, sin que esto signifique necesariamente que el resto de la comunidad se encuentre informada. Además, no es claro cómo proceder en caso de un desacuerdo o hasta qué punto las opiniones expresadas por las comunidades indígenas son consideradas.”

¹³¹ Ver <http://www.ambiente.gob.ec/se-develo-la-estrategia-nacional-de-cambio-climatico/>; y más generalmente <http://web.ambiente.gob.ec/?q=node/727>.

¹³² <http://www.inamhi.gob.ec/index.php/clima/cambio-climatico>.

¹³³ <http://web.ambiente.gob.ec/?q=node/987>.

¹³⁴ Promoviendo la transparencia en el sector forestal: informe anual de transparencia 2010, Ecuador, octubre de 2011

Informe específico de país: Ecuador; <http://www.foresttransparency.info/ecuador/2011/themes/16/88/>

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Artículo 57

¹³⁷ Zambrano S, 2010 - ver <http://www.grupofaro.org/publicaciones.php?id=80>

Sin embargo, se hace referencia al Modelo de Gobernanza de Ecuador de 2011 como un ejemplo favorable. Reconoce la transparencia como un elemento clave de la gobernanza forestal. El Ministerio del Ambiente también está estableciendo un nuevo Sistema de Administración e Información Forestal¹³⁸, el cual ofrece una base de datos a nivel nacional de actores conectados con la actividad forestal. Esto producirá informes en línea de actividades forestales, incluyendo procesos administrativos, monitoreo y gestión forestal y la comercialización de recursos madereros en el país, incluyendo importaciones y exportaciones de productos forestales. Global Witness comenta que “[u]n punto importante a considerar puede ser si el Ministerio rastrea el contrabando ilegal y contrasta esta información contra la del SAF, y si toda esta información se encuentra disponible al público y que sea accesible con facilidad.”

El Programa Nacional de Ecuador ONU-REDD¹³⁹ planea establecer un sistema de registro nacional en línea y proveer una base de datos con todos los proyectos relevantes. Para cada proyecto REDD+, el sistema facilitará documentación que muestre que la aprobación haya sido debidamente otorgada. Esto sería “crucial para garantizar la existencia de evidencia que sustente que todos los miembros de la comunidad sepan del proyecto y que la decisión se haya tomado de acuerdo con lo que establecen las normas y los procedimientos”¹⁴⁰.

Ecuador se encuentra también enfocado en una evaluación participativa de la gobernanza apoyada por el Programa ONU-REDD¹⁴¹. Además, la interpretación de Ecuador de los Estándares Sociales y Ambientales REDD+¹⁴² posee criterios que serán monitoreados y que mantendrán el principio de consentimiento libre, previo e informado (CLPI) para comunidades indígenas y comunidades locales; de igual manera, se proporcionará información acerca de los requisitos de CLPI y varios criterios de transparencia sobre el manejo de los fondos y la distribución de beneficios.

¹³⁸ <http://www.ambiente.gob.ec/?q=node/595>

¹³⁹ Disponible en inglés en

http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=6275&Itemid=53

¹⁴⁰ PNC ONU-REDD+ Ecuador; versión final, 2011,

p.57:http://www.ambiente.gob.ec/sites/default/files/users/alhumeau/2011-10-28%20PNC%20ONUREDD%20Ecuador_VF.pdf

¹⁴¹ No se ha tomado decisión alguna a la fecha sobre transparencia o acceso a la información. Ver informe de la primera reunión informal sobre este proceso:

http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=6330&Itemid=53

¹⁴² Disponible aquí: <http://www.redd-standards.org/files/pdf/ecuador/NationalInterpretationMatrix.pdf>

Guatemala

Contexto general del acceso a la información

La Constitución de Guatemala solamente reconoce el derecho de acceso a la información archivada¹⁴³. Una ley de acceso completo a la información fue adoptada en 2008, a través de la Ley de Acceso a la Información Pública¹⁴⁴. Esto facilita que las personas tengan acceso a la información con excepción de la que sea confidencial, un listado de lo cual aparece en el Artículo 20. El Artículo 21 menciona explícitamente que “[e]n ningún caso se podrá clasificar la información como confidencial o reservada cuando sea acerca de la investigación de violaciones a los derechos humanos fundamentales o crímenes contra la humanidad.”

El Artículo 23 establece un límite bastante alto para cualquier órgano público que pretenda rechazar el acceso, declarando que los órganos públicos que lo hagan deberán demostrar “(1) que la información legítimamente encaja con alguna de las definiciones para las excepciones previstas en la Ley; (2) que la divulgación de la información puede efectivamente amenazar los intereses protegidos por la ley; (3) que el perjuicio que puede producir la divulgación de la información será mayor que el interés público de tener conocimiento de la misma”. Las solicitudes deben ser atendidas dentro de los diez días laborables siguientes¹⁴⁵ y las negaciones pueden ser apeladas a una autoridad mayor dentro del órgano público. Existe la posibilidad de transferir el recurso a los tribunales en caso de ser necesario¹⁴⁶. El ómbudsman de los Derechos Humanos es la parte designada para supervisar y todos los órganos públicos deben facilitar informes anuales concernientes a su desempeño en la libertad a la información¹⁴⁷.

Se solicita a todos los órganos publicar un rango de información de manera proactiva. Los planes operativos, incluyendo presupuestos, deben publicarse mensualmente, así como toda “la información de los contratos para todas las mercancías y servicios usados por los sujetos obligados, identificando las cantidades, precios unitarios, costos, sectores correspondientes del presupuesto, características de los proveedores, detalles del proceso de adjudicación y el contenido de los contratos” y una “lista de trabajos en ejecución, los ejecutados o parcialmente ejecutados con fondeo público o con recursos provenientes de préstamos otorgados a cualquier entidad Estatal, indicando la ubicación exacta, costo total, origen de la financiación, los periodos de ejecución, los beneficiarios, la corporación o entidad ejecutora, el nombre de los funcionarios responsables y los contenidos de los contratos correspondientes”¹⁴⁸.

Asimismo, se exige a los órganos públicos instituir una “cultura de transparencia”, principalmente dando una capacitación a sus empleados. El derecho a la información es incluido en la información curricular de las escuelas en todos los niveles¹⁴⁹.

El Proyecto Mundial de Puntaje sobre Derecho de Acceso a la Información califica a la ley con 96 de 150 y la elogia por su esquema de excepciones y requerimientos promocionales. Por otro lado, la crítica por la posibilidad de clasificación en secreto a través de otras leyes.

¹⁴³ Artículo 31, Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, Reformada por Acuerdo legislativo No. 18-93 del 17 de Noviembre de 1993 : http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=194691

¹⁴⁴ Ley de acceso a la información pública, iniciativas 3755 y 3768, 23 de junio de 2008

¹⁴⁵ Artículo 39

¹⁴⁶ Artículo 58

¹⁴⁷ Artículo 46

¹⁴⁸ Artículo 8

¹⁴⁹ Capítulo II, “Culture of Transparency”

En el 2011, Guatemala fue aceptada como miembro candidato de la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas. Tiene hasta el 28 de Agosto del 2013 para completar su Validación EITI y se ha comprometido a conformar un grupo de participantes múltiples para trabajar la preparación de la implementación de normas EITI.

La transparencia y el acceso a la información en los programas ambientales, forestales, REDD+ y otros

El Ministerio de Ambiente de Guatemala mantiene un sitio de Internet que brinda acceso a diversas categorías de información relevante al cambio climático, incluyendo inventarios de gases de efecto invernadero, estrategias de reducción, mitigación y adaptación, así como un estudio sobre biodiversidad¹⁵⁰. No obstante, el sitio sólo cuenta con 35 documentos, lo que es probablemente un poco limitado, en especial, porque Guatemala ha sido catalogado como uno de los 10 países más vulnerables al cambio climático en el mundo¹⁵¹. No se ha publicitado ninguna otra iniciativa que brinde acceso público a información sobre cambio climático y el país aún no ha publicado su segundo comunicado a la CMNUCC, en el cual se han de detallar los pasos tomados para implementar el artículo 6 de la Convención sobre el acceso público a la información sobre cambio climático¹⁵².

La Iniciativa Forestal de Global Witness es crucial para la indisponibilidad de la ley de libertad de información y las leyes ambientales en idiomas indígenas. Se han encontrado deficiencias serias en la implementación de las leyes, incluyendo que 34% de la población indígena – los cuales constituyen un 40% de la población total – no hablan español; que los municipios locales no implementan la ley; que las unidades de información pública reciben financiación insuficiente; y que no hay conciencia entre la sociedad civil o las poblaciones locales de su derecho a la información¹⁵³. También otros documentos de políticas que no se encuentran disponibles en idiomas locales incluyen la Política Nacional Forestal, y la Ley Forestal de 1996 y regulaciones asociadas a ella emitidas en 2005. Solamente algunas regulaciones se han resumido para el público en general.

Las leyes forestales de Guatemala no contienen información específica respecto al acceso a la información, en parte, porque la ley de libertad a la información es suficientemente amplia para cubrir el sector. Se notifica que algunas solicitudes de acceso para información forestal se hicieron bajo la ley de libertad a la información, aunque su resultado no es claro. Global Witness informa que “hay un proceso para fortalecer la información forestal en Guatemala entre las instituciones públicas relevantes y la FAO (como también la ITTO) y se creó un portal web¹⁵⁴ para centralizar la información forestal, la cual se sigue generando. Una posible sugerencia útil sería que para las unidades de información pública del Instituto Nacional de Bosques (INAB) y el Consejo Nacional para las Áreas Protegidas (CONAP) que se apegue de forma consistente a los requerimientos de la Ley de Acceso Público a la Información, tales como la producción obligatoria de un informe anual que detalle todas las solicitudes de acceso a la información, tanto las recibidas y atendidas como las no atendidas, al Ombudsman de los Derechos Humanos, quien deberá publicar un informe de transparencia anual. Ni el INAB ni el CONAP fueron constantes con estos requerimientos durante los dos años anteriores (aunque sí han cumplido con éstos durante 2011, incumplieron en los años 2009 y 2010), lo cual

¹⁵⁰ http://www.marn.gob.gt/sub/portal_cambio_climatico/index.html

¹⁵¹ Como lo estimó Alertnet en 2010: <http://reliefweb.int/report/guatemala/climate-change-issues-gaining-momentum-guatemala>.

¹⁵² <http://www.ghana.gov.gh/index.php/component/content/article/96-top-headlines/10938-mest-to-develop-national-climate-change-policy-framework>.

¹⁵³ <http://www.foresttransparency.info/guatemala/2011/themes/16/88/>

¹⁵⁴ <http://www.sifgua.org.gt>

demuestra que hay dificultades para el cumplimiento constante de la ley esto en lo concerniente al sector forestal.”¹⁵⁵

Mientras se ha informado que “varias leyes” reconocen el principio de la previa aprobación a la libertad de información, la implementación en práctica no ha sido regulada¹⁵⁶. Existe una base de datos que detalla las entradas de consultas que se han llevado a cabo con las comunidades locales¹⁵⁷ y las comunidades locales pueden solicitar mayor información a su oficina regional del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales. Pero no hay información detallada en línea de los impactos ambientales. El proceso de consulta sobre impacto ambiental es discrecional y un estudio llevado a cabo por el Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Medio Ambiente señala la falta del involucramiento de la sociedad civil¹⁵⁸. Global Witness reporta que los funcionarios consideran el proceso oneroso y “que consume mucho tiempo”¹⁵⁹.

Global Witness informó que el Instituto Nacional Forestal y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas no publicaron informes anuales ni planes operativos con presupuestos, como se les solicitó¹⁶⁰.

Hay indicios de avance y progreso. El R-PP de Guatemala, de marzo del 2012, señala la intención de establecer un sistema exhaustivo de información REDD+. Se están planificando actividades de intercambio de información y divulgación que se lleven a cabo de una manera y en un lenguaje pertinente para la comunidad meta¹⁶¹. El R-PP de Guatemala también hace referencia a la Ley de Acceso a la Información Pública, pero sin mencionar como los problemas actuales de implementación se van a atender. Se hace énfasis especial en el sitio web en construcción, incluyendo la Plataforma Web de Transparencia Nacional, también conocida como “proyecto OpenWolf”¹⁶². El R-PP propone confiar y apoyarse para salvaguardar los requerimientos del sistema de reporte de información¹⁶³.

Guatemala es miembro de la Sociedad de Gobierno Abierto. Su Plan de Acción¹⁶⁴ admite que existe corrupción en el sector de los recursos naturales y se avoca a mejorar la transparencia y participación gubernamental. También se compromete a simplificar los procesos administrativos y disminuir las oportunidades de soborno, y mejorar la transparencia en las licitaciones públicas. Guatemala ha establecido la “Secretaría de Control y Transparencia”, desde febrero de 2012 bajo la Oficina del Vicepresidente, para coordinar esfuerzos a este respecto. Existirán tres áreas de prioridad: a) combatir la Corrupción, b) promover la transparencia y c) información pública y gobierno electrónico. Se propone nueva legislación para el fortalecimiento de la transparencia y la integridad de las finanzas públicas¹⁶⁵.

¹⁵⁵ <http://www.foresttransparency.info/guatemala/2011/themes/16/92/>

¹⁵⁶ <http://www.foresttransparency.info/guatemala/2011/themes/16/95/>

¹⁵⁷ <http://www.marn.gob.gt/aplicaciones/consultapub/Default.aspx>

¹⁵⁸ <http://www.infreedomofinformation.org.gt/article.aspx?id=239>

¹⁵⁹ <http://www.foresttransparency.info/guatemala/2011/themes/16/99/>

¹⁶⁰ <http://www.foresttransparency.info/guatemala/2011/themes/16/107/>

¹⁶¹ R-PP de Guatemala (marzo de 2012), p. 24-25 (Divulgación básica sobre bosques y cambio climático): <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Mar2012/Guatemala%20Final%20RPP-March2nd%20version-ENGLISH-March%2014%2C%202012.pdf>

¹⁶² R-PP de Guatemala, p. 144

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ Sociedad de Gobierno Abierto, Plan de Acción de Guatemala, 9 de abril de 2012 (en español e inglés): http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country_action_plans/Guatemala%20OPG%20Action%20Plan%20%2009.04.12.pdf

¹⁶⁵ Iniciativa 4461 “Ley de Fortalecimiento de la Institucionalidad para la Transparencia y Calidad del

Indonesia

Contexto general del acceso a la información

La Constitución de Indonesia reconoce el derecho “de obtener información para el desarrollo de sí mismo/a y del medio ambiente, y [...] el derecho de buscar, obtener, poseer, almacenar, procesar y compartir la información mediante el empleo de todo tipo de canales”¹⁶⁶.

El derecho constitucional se ha implementado a través del Decreto Público de Divulgación de la Información de Indonesia, el cuál entró en vigor en 2010¹⁶⁷. Esto cubre toda la información “producida, almacenada, administrada, enviada y/o recibida por Agencia Pública”¹⁶⁸ e incluye organismos del Estado, así como “organizaciones no gubernamentales cuyos fondos – o parte de éstos – provienen del presupuesto estatal y/o el presupuesto regional, las contribuciones de la gente y/o fuentes ubicadas en el extranjero”¹⁶⁹. Las solicitudes deben responderse en diez días y pueden ser denegadas si la divulgación fuera en detrimento del cumplimiento de la ley, la seguridad y la defensa, la economía o la confidencialidad. La Unidad Constitucional del UCL ha criticado que lo último deja a los funcionarios una excesiva discreción¹⁷⁰.

La ley exige a cada órgano público publicar una gama de información incluyendo “todas las políticas existentes, junto con sus documentos de apoyo; planes de proyectos de trabajo, que incluyan el gasto anual estimado de la Agencia Pública; acuerdo hecho entre la Agencia Pública y un tercero”¹⁷¹.

El Proyecto Mundial de Puntaje sobre Derecho a la Información califica la ley en 99 de un posible 150 y advierte sobre su media implementación. También encuentra que “la mayor deficiencia de esta ley es el hecho de que las decisiones del Comisionado de la Información no son legalmente aplicables”, como también que la información puede ser clasificada por otras leyes.

La implementación es irregular. Un informe del Centro para Leyes y Democracia y el Centro Indonesio para Leyes Ambientales encontró que algunos funcionarios rehusaron revelar información y parecieron tanto inconscientes de la ley o simplemente la ignoraron¹⁷²; mientras un estudio paralelo de tres órganos públicos (el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y la Policía Nacional de la República de Indonesia) encontraron que ciertos funcionarios públicos mencionaron la confidencialidad como razón para rehusar la divulgación cuando ésta no era una justificación válida. Lo mismo reportó la ONG Article 19, que condujo un estudio de base de referencia sobre el respeto a la libertad de la información a nivel provincial¹⁷³. Se ha sugerido que una mejor orientación

Gasto Público”, and Iniciativa 4462 “Ley de Fortalecimiento de la Transparencia y de la Calidad del Gasto Público”

¹⁶⁶ Constitución de la República de Indonesia (1945) en su primera enmienda de 1999; la segunda, en 2000; la tercera, en 2001; y la cuarta, en 2002.

¹⁶⁷ Ley no. 14 año 2008, Ley sobre divulgación pública, ratificada en Jakarta el 30 de abril de 2008:

<http://ccrinepal.org/files/documents/legislations/12.pdf>. Existen disposiciones adicionales sobre acceso a la información (UU 40/1999: PERS) y la ley sobre derechos humanos (UU39-1999).

¹⁶⁸ Artículo 1, definiciones

¹⁶⁹ Ibid

¹⁷⁰ [http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/freedom of information/countries/indonesia](http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/freedom%20of%20information/countries/indonesia)

¹⁷¹ artículo 9

¹⁷² <http://www.law-democracy.org/live/projects/rti-in-indonesia/>

¹⁷³ *Fulfilling the right to information - Baseline Assessment on Access to Information in East Nusa Tenggara, Indonesia*, ARTICLE 19, noviembre de 2010: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/fulfilling-the-right-to-information.pdf>.

y capacitación para los funcionarios locales corregiría este problema, así como elevar la concientización local entre la sociedad civil para promover más el uso de la ley. La Unidad Constitucional del UCL comenta que “[l]a evidencia hasta ahora ciertamente sugiere que, si la legislación sobre información pública es apoyar en el desarrollo de una postura predeterminada de divulgación y apertura, es necesaria una mayor vigilancia y una adecuada aplicación de las reglas”¹⁷⁴.

Otra deficiencia en la implementación ha sido la interpretación de las disposiciones sobre excepciones. Estudios recientes mostraron que los funcionarios con frecuencia parecen seguir su ‘instinto’ de secreto y harían excepciones formales que se encuentran en legislaciones anteriores que ya no aplican; que el entendimiento del régimen de las excepciones bajo el Decreto de Divulgación varió demasiado entre las diferentes dependencias; y las leyes previas que exigen mantener la información en secreto pueden ser difíciles de compaginar con aquellas en el nuevo Decreto de Divulgación¹⁷⁵.

Algunas otras representaciones de la sociedad civil indonesia manifiestan preocupaciones similares, señalando la falta de obligatoriedad de las decisiones del Comisionado de la Información. Pero también se menciona que el país continúa en trayectoria de avance: los niveles de transparencia van mejorando, sólo que no tan pronto como se esperaba.

Indonesia obtuvo estatus de candidato en la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas en 2010, y su primer informe con fecha para finales del 2012. Se encuentra en proceso de convertirse en miembro por completo a mediados del 2013¹⁷⁶. El Gobierno ha informado que, “se compromete a revelar todos los impuestos, regalías y cuotas que ha recibido de los sectores petrolero, de gas y minero. Las compañías que operan en estos sectores publicarán lo que hayan pagado al Gobierno. Estas cifras serán recabadas por un relator independiente, en un proceso supervisado por representantes del Gobierno, de la industria y de organizaciones de la sociedad civil.”¹⁷⁷ La experiencia obtenida bajo éste proceso puede ayudar a mejorar la transparencia en los procesos REDD+.

La transparencia y el acceso a la información en los programas ambientales, forestales, REDD+ y otros

La Agencia Nacional sobre Meteorología, Climatología y Geofísica de Indonesia es el órgano responsable de recolectar y difundir información relativa al cambio climático¹⁷⁸ y, según se informó en el segundo comunicado del país ante la CMNUCC en 2010¹⁷⁹, ha comenzado a desarrollar un sistema de información climático basado en la red. Bajo el título de “información sobre cambio climático”, éste solamente brinda un panorama de los resultados de un estudio relativo al tema en la isla de Bali¹⁸⁰. La entidad principal responsable de la política de cambio climático es el Consejo Nacional sobre Cambio Climático, cuyo sitio de Internet provee acceso a varias políticas e informes,

¹⁷⁴ http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/freedom_of_information/countries/indonesia

¹⁷⁵ *Interpretation of Exceptions to the Right to Information: Experiences In Indonesia and Elsewhere*, Centro para el Derecho y la Democracia y Centro Indonesio sobre Derecho Ambiental, marzo de 2012: <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2010/07/Interpretation-of-Exceptions-To-the-Right-To-Information-Experiences-in-Indonesia-and-Elsewhere.pdf>

¹⁷⁶ Ver <http://eiti.org/indonesia>

¹⁷⁷ Como lo informó el Plan de Acción de Indonesia sobre la Sociedad de Gobierno Abierto

¹⁷⁸ Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika http://www.bmkg.go.id/BMKG_Pusat/Depan.bmkg

¹⁷⁹ 1 de noviembre de 2010, Doc. IDN/COM/2 E

¹⁸⁰ http://www.bmkg.go.id/BMKG_Pusat/Klimatologi/Informasi_Perubahan_Iklim.bmkg

incluyendo proyectos relativos a REDD+¹⁸¹. No existe información sobre si esta u otras iniciativas llegan al público objetivo en lo concerniente al cambio climático, incluyendo a las poblaciones rurales.

Un acuerdo de asociación voluntaria con la Unión Europea concluyó el 4 de mayo de 2011 aunque no ha sido firmado ni ratificado. Como otros acuerdos, este se informa que va a imponer varios requerimientos de transparencia¹⁸² y puede proporcionar mayor ímpetu a la implementación del Decreto de la Libertad de Información de Indonesia.

Ha habido varias evaluaciones cruciales de consultas de FCPF y FIP y los esfuerzos de la participación de los actores relevantes en Indonesia¹⁸³. El Programa Nacional de Indonesia ONU-REDD no menciona la transparencia o la libertad al acceso a la información como punto de enfoque independiente, pero remarca la importancia de un mecanismo REDD+ justo, equitativo y transparente. La participación y el consenso a nivel nacional de participantes múltiples fortalecidos ha estado entre los principales objetivos del Programa¹⁸⁴. El Programa ONU-REDD de Indonesia realizó consultas exhaustivas a varios actores relevantes para el primer reclutamiento de Estrategia Nacional REDD+ de julio a noviembre del 2010 y promovió un proceso de reclutamiento abierto y transparente para la Estrategia Nacional REDD+ a través de la publicación de los primeros borradores de la Estrategia en línea y alentando las aportaciones de todos los actores relevantes interesados, tanto en el plano nacional como internacional. La Carta de Intención de Indonesia con Noruega menciona transparencia en el contexto de financiación; asimismo, de manera más general, Indonesia se compromete a “garantizar transparencia en todos los aspectos de operación y desembolso” y a ser “completamente transparente con respecto al financiamiento, su gestión y los resultados” en su cooperación con Noruega¹⁸⁵.

Sin embargo, los esfuerzos de Indonesia para evaluar los desafíos de gobernanza por medio de una “Evaluación Participativa de Gobernanza” (PGA) respaldada por el Programa ONU-REDD muestran señales alentadoras. El Equipo de Tareas de REDD+ se ha comprometido a usar los resultados de la PGA, incluyendo una evaluación de leyes y políticas relacionadas a la tenencia de evaluar, entre otras:

“Asegurando la disponibilidad de datos o información relacionada con los procesos sistemáticos de planificación forestal y de espacios por el bien del acceso sencillo, designando un funcionario específico responsable para la administración de las consultas públicas,

la obligación de la institución designada o unidad para documentar cada consulta escrita y no escrita, obligándose a proveer respuestas transparentes a cada consulta recibida, obligándose a facilitar explicación sobre la decisión final hecha,

¹⁸¹ <http://dnpi.go.id/portal/id/>

¹⁸² Acuerdo de asociación voluntaria FLEGT entre Indonesia y la Unión Europea, Nota Informativa, mayo de 2011: http://www.euflegt.efi.int/files/attachments/euflegt/briefing_note_indonesia_en.pdf

¹⁸³ Ver, por ejemplo, *Hullabaloo around FCPF and FIP activities in Indonesia*, Alerta REDD – Centro de Información Bancaria, octubre de 2011: <http://www.bicusa.org/en/Article.12550.aspx>

¹⁸⁴ Programa Nacional Conjunto de ONU-REDD Indonesia 2009-2011

¹⁸⁵ Hasta mayo de 2010, accesible en

http://www.norway.or.id/PageFiles/404362/Letter_of_Intent_Norway_Indonesia_26_May_2010.pdf.

la obligación de proveer acceso al público o bien proactivamente a petición y sancionando a aquellas partes que intencionalmente obstaculizan el acceso público a la información”¹⁸⁶

“La obligación de garantizar la disponibilidad de toda la información respecto al sistema de gestión forestal para su fácil acceso ej. todos los permisos emitidos incluyendo la empresa que tiene los permisos en su posesión como también la empresa que recibe los subcontratos, todos los documentos de licitación, y los pagos que son hechos por la empresa”¹⁸⁷

Además, como parte de su obligación ante la Sociedad de Gobierno Abierto, Indonesia ha hecho compromisos relacionados a ámbitos forestales o relevantes a REDD+ para diciembre de 2013, tales como:

- Digitalizar información relacionada con bosques primarios y secundarios en un solo portal. Esos datos e información serán sincronizados con los datos adjuntos de las licencias de las superficies de terrenos
- Promover la transparencia, la rendición de cuentas y la participación pública en el área de medio ambiente, recursos naturales y datos de gestión espacial mediante:
 - La publicación de información de ingresos del gobierno (central y regional) de las industrias extractivas (petróleo y gas, carbón)
 - Establecer un foro de participantes múltiples para la planificación del desarrollo espacial. (Tema III, para julio de 2012)
 - Publicación del documento del plan espacial. (Tema III, para diciembre de 2012)¹⁸⁸

Por otra parte, el Plan de Acción de la Sociedad de Gobierno Abierto de Indonesia promete promover la transparencia y la rendición de cuentas de servicios públicos a la Oficina Administrativa de Tierras, la cual es de gran relevancia para REDD+ y ya ha sido identificada como de alto riesgo de corrupción¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Indicador número 5, Herramienta de PGA Indonesia

http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8174&Itemid=53

¹⁸⁷ Ibid, indicador 13

¹⁸⁸ Ver <http://www.opengovpartnership.org/countries/indonesia>

¹⁸⁹ *Ibid*

Kenia

Contexto general del acceso a la información

El Artículo 35 de la Constitución de Kenia establece que “[c]ada ciudadano tiene el derecho a acceder la información que posee el Estado; y la información que posea alguna otra persona y se requiera para el ejercicio o protección de cualquier derecho o libertad fundamental [...] El Estado debe publicar y difundir cualquier información importante que afecte a la nación”¹⁹⁰. Se ha suscitado litigio alrededor de esta disposición, la cual confirma que los ciudadanos (pero no los extranjeros) pueden confiar en ella para solicitar acceso de órganos públicos, aún en la ausencia de legislación implementada (no hay ley de libertad de información)¹⁹¹. Esto asegura el principio de que, bajo ciertas excepciones limitadas, toda la información que poseen los organismos públicos de Kenia es accesible públicamente.

Las investigaciones del Banco Mundial informan que en la práctica, el acceso a la información es restringido, incluyendo lo siguiente:

1. Sección 3 del Decreto de Secretos Oficiales penaliza la posesión de información gubernamental no autorizada y la disposición de información gubernamental
2. Sección 52 del Código Penal permite al Gobierno prohibir la publicación de cualquier documento
3. Sección 131 del Decreto de Evidencias permite a los ministros retener información durante procedimientos de la corte en curso si ellos piensan que la publicación puede ser “perjudicial para el servicio público”
4. Bajo la Sección 18 de la Asamblea Nacional (Poderes y Privilegios) Decreto, el Presidente puede prohibir a cualquier funcionario público que provea ninguna información al Parlamento¹⁹²

Kenia también ha indicado que se unirá a la Sociedad de Gobierno Abierto y se compromete a promulgar la legislación de libertad a la información. El Gobierno ha indicado que “se encuentra en el proceso de redactar una ley de libertad a la información. El proyecto de Ley satisface la mayor parte de criterios para una Ley efectiva de Acceso a la Información (ATI), obteniendo una puntuación de 114 sobre un máximo de 150 sobre Derecho a la Información (RTI) en la Metodología de Evaluación de la Legislación, la cual—si se aprueba en su forma actual—logrará posicionar a Kenia en el 10º lugar a nivel global por el mayor progreso en legislación de este tipo.”¹⁹³ La Propuesta de Ley FOI se encuentra actualmente bajo consulta¹⁹⁴.

Se han registrado avances alrededor del proyecto de apertura de datos de Kenia, impulsado en parte por el deseo de Kenia por convertirse en líder regional de TIC (tecnologías de la información y la comunicación) y el establecimiento de Apertura Gubernamental de Kenia y el Grupo de Trabajo de

¹⁹⁰ Constitución de Kenia, Rev. 2010

¹⁹¹ Como se reportó en FreedomInfo.org: <http://www.freedominfo.org/2012/03/kenyan-court-limits-access-right-to-citizens/>

¹⁹² Como se notificó en el sitio web del Banco Mundial sobre mecanismos de rendición pública de cuentas: <https://www.agidata.org/pam/ProfileIndicator.aspx?c=104&i=9949>

¹⁹³ Ver <http://www.opengovpartnership.org/countries/kenya>.

¹⁹⁴ Proyecto de ley sobre libertad de información, 2012: <http://cickenya.org/sites/default/files/bills/Freedom%20of%20Information%20Bill%20Revised%2010%20th%20Jan%2C2012%20%281%29.pdf>

Apertura de Datos. El Proyecto de Apertura de Datos¹⁹⁵ intenta hacer los datos gubernamentales accesibles libremente a través de un solo portal de Internet. Mediante esta medida, el objetivo es poner a disposición datos gubernamentales clave libremente al público. En el censo del 2009, el gasto nacional y regional, así como información sensible sobre servicios públicos, son de los primeros conjuntos de datos a ser liberados¹⁹⁶.

La transparencia y el acceso a la información en los programas ambientales, forestales, REDD+ y otros

La principal agencia gubernamental de Kenia responsable de proveer información sobre cambio climático es el Ministerio del Medio Ambiente. En su sitio, se enlista la política nacional sobre el cambio climático, de 2010¹⁹⁷, la cual cita el acceso deficiente a la información como uno de los problemas principales para formular e implementar la estrategia. Se han identificado varios canales para divulgar información de manera más efectiva, incluyendo a los medios y la programación de información de entretenimiento, y la política establece que “las áreas prioritarias clave serán la mejora de la coordinación nacional de información al mejorar la presentación y diseminación acelerada y oportuna de ésta”¹⁹⁸. El Plan Nacional sobre Cambio Climático de Kenia, presentado en noviembre de 2012, resalta el suministro de información sobre cambio climático a las comunidades rurales como una de sus prioridades¹⁹⁹. Asimismo, se ha establecido una Secretaría Nacional sobre Cambio Climático con el apoyo del Programa del Plan de Acción para África del PNUD como órgano líder. Sin embargo, aún no existe información sobre la implementación de ninguno de estos programas o si la información está llegando a los grupos objetivo entre la población. De acuerdo con el Centro de Intercambio de Información de la CMNUCC, hasta enero de 2013, Kenia no había presentado su segundo comunicado nacional para informar sobre la implementación del artículo 6 sobre el acceso público a información sobre el cambio climático.

La legislación forestal de Kenia incluye algunos requerimientos de transparencia, como también una obligación general de participar en consultas²⁰⁰. Por ejemplo, las cuentas para la Gestión de los Bosques y el Fondo de Conservación deben de ser publicados; y las consultas y negociaciones se lleven a cabo antes de que la superficie forestal se cambie a terreno privado o previo a adoptar un plan de gestión²⁰¹. El portal de Internet del Servicio Forestal de Kenia ha sido designado como el punto de acceso centralizado. Actualmente éste contiene solamente una serie limitada de información²⁰², aunque en Kenia la R-PP de REDD+ supuestamente ha sido redactado mediante exhaustivas consultas con las comunidades afectadas y menciona “[t]ransparencia, rendición de cuentas y participación del público” como “componentes fundamentales”²⁰³.

¹⁹⁵ <https://opendata.go.ke/>

¹⁹⁶ Publicado en <https://opendata.go.ke/page/about>

¹⁹⁷ <http://www.environment.go.ke/wp-content/documents/complete%20nccrs%20executive%20brief.pdf>.

¹⁹⁸ En la p. 20.

¹⁹⁹ Ver http://cdkn.org/wp-content/uploads/2012/12/Kenya-Climate-Change-Action-Plan_Executive-Summary.pdf, p. 11.

²⁰⁰ Ley Forestal, 2005, ley no. 7 de 2005

²⁰¹ Secciones 21, 29 y 35

²⁰² Ver

http://www.kenyaforestservice.org/index.php?option=com_content&view=article&id=114&Itemid=137. Sólo algunos documentos se pueden encontrar en el sitio web. El documento R-PP revisado que se encuentra en la página contiene errores de formato. El único boletín informativo de REDD+ que se ha publicado es de hace dos años.

²⁰³ Como se describe en el R-PP de Kenia, agosto de 2010, p. 15

En el informe REDD+ de actualización más reciente, Kenia menciona las “[o]pciones para la implementación incluyendo aquellas para el rastreo y sistemas de información para lograr la transparencia en la implementación de la R-PP y la resolución de conflictos junto con mecanismos de gestión de reclamos [que serán] puestos a prueba [...] hasta el 2013 y más allá de 2013.”²⁰⁴ Y en la R-PP se propone un “intercambio de información” en Internet para todos los datos y conocimientos REDD+²⁰⁵.

Kenia también se encuentra en la fase inicial para recibir “apoyo específico” en asuntos anticorrupción bajo el Apoyo a la acción de REDD+ nacional de ONU-REDD, lo cual busca evaluar la prioridad de riesgo de corrupción REDD+ y su medidas de mitigación y desarrollar la capacidad de fortalecer el plan para los Servicios Forestales de Kenia, la Ética y Comisión Anticorrupción, y los participantes de la sociedad civil.

²⁰⁴ Hoja informativa sobre el avance de la preparación para REDD+ en Kenia, junio de 2012, p. 2: http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/June2012/Kenya%20FCPF%20Readiness%20Progress%20Sheet_June%202012.pdf.

²⁰⁵ Kenia, R-PP revisado, agosto de 2010, p. 29: <https://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/70>

México

Contexto general del acceso a la información

La Constitución de México reconoce el derecho al acceso a la información en el Artículo 6²⁰⁶. La Ley Federal de la libertad de acceso a la información, la Ley sobre Transparencia y Acceso Público a la Información Gubernamental de 2002, es con frecuencia un estandarte y ejemplo de una buena ley de libertad de acceso a la información acompañada de una fuerte implementación en la práctica. Además de la ley federal, la legislación para el acceso a la información se encuentra vigente en todos los estados.

La ley en México se aplica a todos los organismos gubernamentales y regula el derecho a la privacidad y protección de datos como también el derecho de acceder a la información. Facilita que toda la información que los organismos gubernamentales poseen sea en principio pública, sujeta a ciertas excepciones limitadas, y requiere que las agencias gubernamentales apliquen una política de transparencia máxima²⁰⁷. Cualquier individuo puede hacer solicitudes de acceso que deben de ser atendidas de manera oportuna y si fuera negada la petición de acceso a la información un mecanismo simple de apelación permite a una apelación interna previa con acceso a los tribunales ya a un nivel secundario²⁰⁸. El Gobierno no puede rehusar revelar información que pueda manifestar crímenes contra la humanidad o violaciones a los derechos humanos. Si alguna autoridad pública omite responder a una solicitud de acceso a tiempo, esa solicitud tendrá que ser otorgada. Esto evita el problema del *silencio administrativo* que prevalece en tantos otros países, donde las autoridades públicas simplemente no responden a peticiones de acceso a la información.

La Ley también requiere publicación proactiva de cierta información clave, incluyendo toda la información respecto a sus funciones diarias, presupuestos, operaciones, personal, sueldos y salarios, informes internos, el otorgamiento y adjudicación de contratos y concesiones²⁰⁹.

La Ley estableció el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) para supervisar la implementación y manejar controversias y quejas. Se encuentra debidamente establecido y relativamente bien financiado: en 2003-2004, tuvo un presupuesto de US\$22 millones, en comparación con el presupuesto para el Comisionado de Información del Reino Unido, durante el mismo periodo, de US\$19 millones²¹⁰.

El Proyecto Mundial de Puntaje sobre Derecho a la Información califica a la Ley Federal Mexicana con 119 de unos posibles 150, mencionando que es emblemática para un cambio prometedor hacia una mejor y mayor transparencia en la región. No obstante, critica como “debilidades importantes” el hecho de que, mientras la legislatura, judicatura y los órganos constitucionales autónomos se encuentran bajo la mira de la ley, el órgano independiente establecido para supervisar la implementación no tiene ninguna jurisdicción sobre estos órganos. La ley también es criticada por su inadecuada protección a los denunciantes de irregularidades y las excepciones demasiado amplias en los casos que requieren investigaciones criminales o policíacas.

²⁰⁶ Esto establece que “el Estado debe garantizar el derecho a la información”

²⁰⁷ artículos 2 y 6

²⁰⁸ artículos 40, 49 y 59

²⁰⁹ artículos 7

²¹⁰ Iniciativa Justicia Sociedad Abierta (OSJI), *Transparency and Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries*, New York, 2006, en http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/freedom_of_information/articles_publications/publications/transparency_20060928

Las solicitudes de acceso se pueden hacer en línea, por medio del Sistema Integrado de Solicitudes de Información. En la Ciudad de México, los usuarios que no cuenten con acceso a Internet pueden tener acceso a las solicitudes de información en las oficinas del IFAI.

En 2004, el IFAI reportó que de 37,732 solicitudes presentadas, el tiempo promedio de respuesta fue de 10.8 días laborales, cerca de la mitad del tiempo prescrito, y el promedio de todas las solicitudes fue de 11.4 días laborales²¹¹. En general, de 2003 a 2006, la división ejecutiva recibió un total de 159,639 solicitudes de acceso a la información y respondió a un 88.9% de ellas. El IFAI recibió 7,473 apelaciones durante el mismo periodo y revirtió o, de alguna otra manera, modificó la respuesta de la agencia en más de 40% de los casos²¹². Pero hay indicios de que en la práctica se ha deteriorado la actuación recientemente. Los funcionarios públicos informaron que ignoran las decisiones del IFAI sobre impunidad y el gobierno actual es criticado por la falta de voluntad política para dar avance en la implementación²¹³.

La transparencia y el acceso a la información en los programas ambientales, forestales, REDD+ y otros

El Instituto Nacional de Ecología ha establecido especialmente un sitio web para brindar información sobre el acceso a la información²¹⁴, el cual se desarrolló con la financiación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Éste tiene como fin que México cumpla con las obligaciones establecidas en el artículo 6 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Ahí se ponen a disposición datos brutos e investigación detallada, así como información dirigida a un público más general, explicando lo que significa el cambio climático y cuáles son sus causas. El sitio satisface una necesidad pública básica: las estadísticas (también publicadas en la página) muestran un número de visitas mensuales, desde 2012, de 200,000. Ochenta por ciento de las visitas provienen de México y la mayoría son para descargar informes y datos para investigación. Esto demuestra tanto una demanda clara de información como un ejemplo de buena práctica de cómo se puede poner a disposición la información (en un país con un nivel razonable de penetración de Internet)²¹⁵. Sin embargo, no se sabe si la información llega a aquellos que posiblemente no cuentan con acceso a Internet, es decir, las poblaciones rurales y los pobres.

El R-PP revisado de México, de abril del 2011, no aborda el acceso a la información, aunque sí enlista el “diseño e implementación del sistema de información REDD+” como parte de su lista de asuntos pendientes, calendarizado para los años dos y tres del programa. El objetivo de esto van a ser los datos establecidos como meta²¹⁶. Recientemente, el país organizó un proceso de consulta sobre la estrategia nacional de REDD+ a través del “Espacio de intercambio de la Comunidad en Línea de REDD+” (<http://reddmexico.ning.com/>), una plataforma abierta dedicada al intercambio de

²¹¹ Como lo informa la Unidad Constitucional del UCL: http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/freedom_of_information/countries/mexico

²¹² Como se publica en J. Ackerman, *Mexico's Freedom of Information Law in International Perspective, Mexico's Right-to-Know Reforms: Civil Society Perspectives*, ed. Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer and Tania Sánchez (Mexico City: FUNDAR/Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007), p. 314

²¹³ Como se publica en Daniela Pastrana, *Freedom of Information Laws a Model; Not So the Practice*, 28 September 2010, Inter Press Service <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=52992>

²¹⁴ http://cambio_climatico.ine.gob.mx/

²¹⁵ El Instituto de Internet de Oxford califica la penetración del Internet en México entre 41 % y 50 %: <http://www.oii.ox.ac.uk/vis/?id=4e3c0200>. Este nivel es el mismo de los países vecinos en la región, aunque es mayor que en los países de Asia Sudoriental y significativamente mayor que el de los países africanos.

²¹⁶ Hoja informativa del avance de la preparación para REDD en México, junio de 2012: http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/June2012/Mexico%20FCPF%20REDD%20Readiness%20Progress%20Sheet_June%2013%202012.pdf

documentos y la publicación de blogs y foros de discusión. México es miembro de la Sociedad de Gobierno Abierto pero su Plan de Acción compromete pocas acciones sobre el libre acceso a la información, de manera general, o en asuntos y actividades específicos de REDD+²¹⁷.

BORRADOR

²¹⁷ Ver <http://www.opengovpartnership.org/countries/mexico>.

Perú

Contexto general del acceso a la información

La Constitución de Perú reconoce el derecho al acceso a la información²¹⁸, el cual ha sido implementado a través de La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2003. La Ley es aplicable a cualquier tipo de información con financiación pública y que requiera una base para decisiones administrativas. Los órganos públicos deben responder de responder solicitudes dentro de siete días laborales. El acceso puede ser negado si la divulgación atenta o daña la seguridad nacional, la privacidad personal, las instituciones financieras, las negociaciones internacionales o la prevención de la delincuencia. Asimismo, se puede negar el acceso por comunicaciones gubernamentales internas que contengan asesoría, recomendaciones u opiniones que llevarán a una decisión del Gobierno. La revelación de información sobre violaciones a los derechos humanos no puede ser negada ni rehusada. Los rechazos a la divulgación pueden ser apeladas con el mismo órgano público al que se solicita y deben ser resueltas dentro de los diez días siguientes. También hay apelaciones secundarias que llevarían el asunto a tribunales²¹⁹.

La ley también solicita que los departamentos de gobierno publiquen información sobre su estructura organizacional, actividades, regulaciones, presupuesto, salarios, gastos y las actividades de los funcionarios de alto-rango. Toda esta información debe ser publicada en línea. Al Ministerio de Economía y Finanzas se le exige que publique información detallada de las finanzas públicas cada cuatro meses.

El Proyecto Mundial de Puntaje sobre Derecho a la Información califica a la Ley Peruana sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública 97 de un posible 150, elogiando su amplio alcance y sus procedimientos relativamente simples y directos, mientras que critica la falta de una prueba de perjuicio sobre algunas excepciones como también la ausencia de un órgano independiente que lleve y se encargue de las apelaciones.

El Ombudsman ha indicado que mientras se mantenga en papel la ley está entre las mejores de la región; la implementación es problemática debido a la cultura de secreto entre los funcionarios públicos y también porque las leyes son a menudo interpretadas de manera contraria a sus objetivos. Un informe del 2011 afirma que los organismos públicos peruanos carecían de protocolos para manejar solicitudes de acceso a la información y que una excesiva discreción para los funcionarios públicos junto con la falta de protección para delatores. Lo último ha dado como resultado negativas de divulgación innecesarias, particularmente cuando se pensó que la información solicitada sería políticamente controversial²²⁰.

Perú es miembro de la Sociedad de Gobierno Abierto. Su Plan de Acción abunda sobre en el régimen de acceso a la información en el país y hace varios compromisos para un mejoramiento en el período 2012-2014²²¹. Perú es también miembro en su totalidad de la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas, de la cual recibió su validación en febrero del 2012. Las normas EITI de Perú cubren los sectores petroleros, de gas y mineros y las primeras dos auditorías de informes de pagos, producidos por Ernst and Young, se encuentran disponibles en los sitios web de los ministerios del Gobierno. Las normas EITI de Perú, como aquellas de cualquier otro país, se supervisan a través de

²¹⁸ Artículo 2(5), Constitución de Perú: http://www.congreso.gob.pe/ingles/CONSTITUTION_29_08_08.pdf

²¹⁹ Bajo la ley N° 27444 o ley N° 26301 para el derecho constitucional de posesión de datos.

²²⁰ <http://www.cainfo.org.uy/images/LIBRO%20-%20Venciendo%20la%20Cultura%20del%20Secreto.pdf>

²²¹ En el capítulo III

un grupo de múltiples actores relevantes establecidos por ley, significando un apoyo importante por parte del Gobierno.

La transparencia y el acceso a la información en los programas ambientales, forestales, REDD+ y otros

El Ministerio del Ambiente de Perú ha establecido un sitio de Internet a través del cual se brinda información sobre cambio climático²²². Asimismo, se incluye información general sobre la mitigación, adaptación y gestión de dicho fenómeno. Establecido con el apoyo del PNUD, el sitio ha estado en línea desde octubre de 2010 y es un factor central en la estrategia de concientización del gobierno en lo relativo al cambio climático. No existen datos del uso del sitio o si llega al público objetivo.

La apertura a la transparencia en la información en el sector forestal peruano ha sido puesta a prueba por Global Witness como parte de su Transparencia Forestal. Mientras que reconoce que Perú tiene algunos de los indicadores formales de transparencia (por ejemplo, mediante una ley de libertad al acceso de la información), la evaluación de Global Witness señala que falta una mayor y mejor implementación²²³. Una gama amplia de elementos no se publica mientras que debería (tales como agendas de trabajo, memorandos institucionales y registros de sanciones); de lo contrario, la información se encuentra esparcida entre varias instituciones. En general, Global Witness encontró que “la implementación es débil aún, lo que hace difícil para ciudadanos acceder a la toma de decisiones.” Esto se hace evidente también en las pocas solicitudes de acceso a la información que se han presentado desde la Ley, específicamente solicitando información forestal: la información solicitada no fue “proporcionada en un tiempo adecuado”, en especial, cuando se solicitaron archivos amplios, planes de gestión o que conciernen a informes de la administración²²⁴.

El acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Perú concluyó en 2009 e incluye un anexo sobre gobernanza del sector forestal que requiere que Perú “[incrementemente] la participación pública y mejore la transparencia en la planeación de la gestión de los recursos forestales para la toma de decisiones”²²⁵ así como el desarrollo de un plan anticorrupción para tratar con funcionarios “encargados de la administración y el control de los recursos forestales”²²⁶. Un acuerdo de asociación voluntaria entre Estados Unidos y Perú que asegure un libre comercio de productos legales madereros y fortalezca la gobernanza forestal está en consideración y es probable que también contenga requerimientos sobre transparencia. Esto puede estimular una mejor implementación de los derechos de acceso a la información forestal²²⁷.

La nueva Ley Forestal incluye provisiones específicas para promover la transparencia²²⁸. El Artículo 2 reconoce el principio del consentimiento libre, previo e informado, mientras el Artículo 142 requiere que SINAFOR ponga a disposición varias categorías de información forestal incluyendo planes e informes de gestión. Mientras alguna información se debe mantener confidencial, la información del

²²² <http://cambioclimatico.minam.gob.pe/#>

²²³ <http://www.foresttransparency.info/peru/2011/themes/16/88>

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ Anexo 18.3.4, sección 4(d):

http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/peru/asset_upload_file953_9541.pdf

²²⁶ Anexo 18.3.4, sección 3(a)(2):

http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/peru/asset_upload_file953_9541.pdf

²²⁷ Como aparece en el sitio oficial de FLEGT, http://www.euflegt.efi.int/portal/home/vpa_countries/.

²²⁸ Ley 29763 del 22 de julio de 2011: <http://dgffs.minag.gob.pe/pdf/Ley29763.pdf>. Al final de 2011, ésta se había aprobado y estaba en proceso de implementación.

impacto ambiental no se puede clasificar. La Ley también requiere que se desarrolle un plan anticorrupción y se negocie con actores relevantes; éste deberá designar una unidad responsable para la transparencia y el enlace con la sociedad civil²²⁹.

Recientemente, se adoptó una nueva ley sobre consulta a poblaciones indígenas. El Artículo 3 requiere que las autoridades públicas faciliten “información suficiente [...] en el idioma o lengua de las poblaciones indígenas que sean consultadas, con el uso de una metodología adecuada para garantizar un dialogo real.”²³⁰ Global Witness indica estos avances como “un paso adelante fomentando al acceso a la información por parte de los ciudadanos”²³¹ y también señala que se han aprendido lecciones importantes en el contexto de una mejor consulta libre y previa con los pueblos indígenas. Ha afirmado que “[e]ste [...] proceso resaltó la necesidad de considerar plazos apropiados que faciliten información oportuna y permitan la participación activa de todos los actores relevantes [...] Por ejemplo, los pueblos indígenas solicitaron que la etapa de información debía ser precedida por una fase de preinforme con apoyo técnico para que ellos entendieran en su totalidad la propuesta. Como los procesos previos no contaron con esta fase previa, los foros y audiencias fueron fuertemente cuestionados debido a su nivel de tecnicismos y también por no haber suficiente tiempo para que la población supiera sobre la propuesta.” Global Witness advirtió que hay una lección muy importante por aprender: “En el caso de REDD+, el Gobierno a la fecha solamente ha ofrecido reuniones informativas para los pueblos indígenas, las cuales duran un día solamente y no son efectivas para garantizar que estas poblaciones comprendan correctamente lo que en éstas se divulga”²³².

La ONG *Derecho, Ambiente y Recursos Naturales* en Perú publica un informe anual sobre acceso a información forestal. Su último informe indica que se requiere hacer mejoras, particularmente con respecto a la implementación, aunque también que se tiene que fortalecer el conocimiento de las instituciones²³³. Uno de los autores del informe señala que “es necesario un aumento en el apoyo técnico y financiero a las agencias responsables, así como el fortalecimiento de los mecanismos de control del Estado, específicamente estableciendo sanciones eficaces para las instituciones que no cumplan con la ley. Asimismo, tanto los ciudadanos como las organizaciones de la sociedad civil necesitan estar conscientes de su derecho de acceso a la información y ejercerlo. Esto contribuirá a mejorar la participación de los ciudadanos y las comunidades.”²³⁴

El R-PP de Perú, que data de marzo del 2011, hace una señalización a la necesidad del desarrollo de una base de datos de información REDD+ relevante y un sistema de información forestal que incluya una “base de datos para uso directo de usuarios”²³⁵. Sin embargo, no detalla a profundidad, ni tampoco menciona el uso de la actual Ley de Acceso Público a la Información ni las discusiones en curso para su mejora. La actualización del avance del R-PP a marzo de 2012 informó que la

²²⁹ Artículo 143.

²³⁰ Ley de consulta previa a los pueblos indígenas (law for previous consultation with indigenous populations), August 2011, http://servindi.org/pdf/Peru_LeyConsulta_aprobada.pdf

²³¹ <http://www.foresttransparency.info/peru/2011/themes/16/92/>

²³² <http://www.foresttransparency.info/peru/2011/themes/16/94/>

²³³ Informe Anual de Transparencia, 2011, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR): <http://www.transparenciaforestal.info/cms/file/287>

²³⁴ Desafíos de la transparencia en el sector forestal, Diario la Primera, 28 August 2012 : http://www.diariolaprimera.com/online/columnistas-y-colaboradores/desafios-de-la-transparencia-en-el-sector-forestal_118847.html

²³⁵ Perú R-PP, 7 de marzo de 2011, pp. 31 y 120: <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Mar2011/Peru%20R-PP-%20Final%20English%20Translation-March7%20version-March16%2C%202011.pdf>

aprobación de una nueva ley sobre consultas públicas respecto a cambios en uso de suelo y tierra puede traer un avance mayor y mejorado.

Perú se encuentra en etapa inicial para recibir “apoyo específico” sobre anticorrupción bajo el programa “Apoyo a Acciones Nacionales” ONU-REDD, el cual busca evaluar la prioridad de riesgos de corrupción y las medidas para mitigarlos, haciendo recomendaciones para el fortalecimiento de los procesos nacionales REDD+ sobre transparencia y rendición de cuentas.

BORRADOR

Filipinas

Contexto general del acceso a la información

La Constitución de Filipinas reconoce el derecho de “[a]cceso a registros oficiales, documentos y papeles que atañen actos oficiales, intercambios o decisiones, así como a datos de investigaciones gubernamentales usados como base para el desarrollo de políticas”²³⁶ y exige que “el Estado adopte e implemente una política de divulgación pública de todas sus transacciones que impliquen interés público”²³⁷. Sin embargo, no existe legislación implementada, lo que significa que en la práctica muy pocas personas aprovechen por sí mismos este derecho constitucional.

Algunas pocas decisiones de la Suprema Corte detallan sobre el derecho constitucional del acceso a la información como también el deber de la divulgación proactiva. En *Legaspi v. La Comisión de Servicio Civil*²³⁸ y *Valmonte v. Belmonte*²³⁹, la Suprema Corte sostiene que el derecho Constitucional de acceso a la información era aplicable aún en la ausencia de leyes y regulaciones que lo permitieran. En *Chávez v. La Autoridad Nacional de Vivienda*,²⁴⁰ la Suprema Corte sostiene que el Estado debe divulgar todas las transacciones que involucren al interés público sin necesidad de solicitud; no obstante, el derecho de acceso de información establece que es necesaria una solicitud de divulgación de parte del interesado. En *Akbayan v. Aquino*²⁴¹, resolvió que no podía exigirse al Gobierno filipino divulgar las ofertas interpuestas como parte de las negociaciones del tratado entre los Gobiernos filipino y japonés, a pesar de la referencia al derecho constitucional garantizado del acceso a la información. La Suprema Corte recurrió al carácter privado y privilegiado de las negociaciones diplomáticas.

Hay disposiciones limitadas en el acceso a la información incluidas en otras legislaciones. El Código de Conducta y Estándares Éticos para Funcionarios Públicos y Empleados, promulga por estatuto²⁴² que los funcionarios públicos respondan dentro de 15 días laborables a solicitudes hechas por el público; que todas las oficinas de jefes de gobierno presenten informes de desempeño anual que se hagan accesibles al público; y que todos los documentos públicos sean elaborados oportunamente y accesibles para su inspección por la ciudadanía. Bajo la Sección 44 del Código Administrativo²⁴³, todos los órganos públicos y agencias gubernamentales deben rendir informes anuales al Presidente, y bajo la Sección 46, estos informes anuales deben ser abiertos al público para su inspección. Asimismo, bajo la Sección 52, se exige a todos los departamentos, burós, oficinas o agencias bajo el Poder Ejecutivo llevar un registro en el cual se crea un historial en orden cronológico de todas sus actuaciones finales oficiales, decisiones, transacciones o contratos concerniente a sus oficinas y éste permanece abierto para la inspección pública.

La sociedad civil está consciente de la insuficiencia de estas disposiciones. La disposición constitucional que garantiza el acceso a la información ha sido criticada por ser “contingente sobre los vínculos personales que se tengan dentro del Gobierno” y de todos modos es poco probable que

²³⁶ Constitución de Filipinas, 1987, sección 7

²³⁷ *Ibid.*, sección 28

²³⁸ G.R. No. 72119, 29 de mayo de 1987

²³⁹ G.R. No. 74930, 13 de febrero de 1989

²⁴⁰ G.R. No. 164527, 15 de agosto de 2007

²⁴¹ G.R. No. 170516, 16 de julio de 2008

²⁴² Ley de la República No. 6713

²⁴³ Decreto Ejecutivo No. 292 que instituye el "Código Administrativo de 1987"

resulte en la elaboración de información ante tales deficiencias en el manejo de los registros dentro de los muchos órganos públicos²⁴⁴.

Filipinas es miembro de la Sociedad de Gobierno Abierto y su Plan de Acción SGA se refiere al proyecto de ley como un componente “crucial” de sus compromisos, prometiendo un “paso hacia otorgar a los ciudadanos un mayor y más libre acceso a la información oficial en una manera oportuna, relevante y significativa, sujetas a ciertas limitaciones como la seguridad nacional, relaciones exteriores y preocupaciones de privacidad. Esto [...] va a implicar la revisión, mejoría y corrección de políticas actuales de acceso a la información por la población y establecerá mecanismos e infraestructura para acceso público, incluyendo sistemas de tecnología de la información; y la colaboración con actores relevantes para la ampliación del campo de acceso a la información para, de esta manera, mejorar el cumplimiento de los estándares existentes de las agencias [...] Un esquema futuro para la mejora del Acceso Público a la Información será desarrollado en 2012 en consulta con los actores relevantes.”²⁴⁵

La transparencia y el acceso a la información en los programas ambientales, forestales, REDD+ y otros

La información sobre hasta qué punto Filipinas satisface sus obligaciones expresas bajo el artículo 6 de la CMNUCC sobre el otorgamiento del acceso público a información sobre cambio climático es limitada. El Gobierno de Filipinas, hasta el momento, no ha presentado su segundo comunicado. En 2009, se estableció la Comisión sobre Cambio Climático y se elaboró la Estrategia Marco Nacional sobre Cambio Climático para 2010 y 2022. El brindar acceso a la información es una parte central para lograr lo anterior en los primeros cinco años²⁴⁶. El sitio de la Comisión Nacional sobre Cambio Climático, un órgano autónomo creado como parte de la oficina del Presidente con el estatus de ministerio independiente, provee una gama de información que incluye las políticas, la legislación y los informes anuales desde 2010²⁴⁷. No existen datos sobre cómo la información llega al público objetivo.

Un informe de 2011 recomienda la presentación de una legislación de libertad de acceso a la información como un deber absoluto, indicando que “la transparencia de información en inventarios forestales, reservas de carbono, criterios de éxito y objetivos de proyecto deben ser una norma en la implementación REDD”²⁴⁸. Al mismo tiempo, también se recomendó que las agencias responsables de REDD+ en Filipinas – el Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Buró de Administración Forestal – reciban el apoyo para alcanzar un inventario realista de los recursos forestales y una línea de referencia fiable de carbono almacenado. Otros están de acuerdo: la Red de Transparencia y Rendición de Cuentas considera el decreto de la legislación de libertad a la información como “crucial en muchos niveles [...] [lo que] daría vida al derecho constitucional del acceso público a la información por parte de la población [así como] ayudar al fortalecimiento

²⁴⁴ *Anti-Corruption in Natural Resources Management: A Roadmap for the Environment and Rural Development (EnRD) Program*, Filipinas, Giz Manila, noviembre de 2011, p. 38

²⁴⁵ Plan de Acción SGA Filipinas, p. 4

²⁴⁶ Como se publicó en el “Informe de logros” de 2011:
<http://climate.gov.ph/index.php/documents/category/40-2011>.

²⁴⁷ Ver <http://climate.gov.ph/index.php/documents>.

²⁴⁸ *Tackling Corruption for Governing REDD in the Philippines*, Grizelda Mayo-Anda, Centro de Recursos Anticorrupción, mayo de 2011: <http://www.u4.no/publications/tackling-corruption-for-governing-redd-in-the-philippines/>

democrático y la responsabilidad política del gobierno”²⁴⁹. Hasta julio de 2012, una propuesta ley de libertad de información seguía pendiente en el Parlamento pero no hubo indicios de para cuándo esto fuera a someterse a discusión o promulgarse.

La Estrategia Nacional REDD+ de Las Filipinas no menciona la necesidad sobre la legislación del libre acceso a la información pero reconoce que la “[i]nformación debe distribuirse ampliamente y son necesarios protocolos respecto al acceso público a la información”²⁵⁰. El país se encuentra implementando el un programa inicial de ONU-REDD²⁵¹ a nivel nacional y está en las fases preliminares para recibir apoyo específico destinado a la anticorrupción bajo el Apoyo a la acción nacional de REDD+ del Programa ONU-REDD, el cual busca evaluar las prioridades sobre los riesgos de corrupción y las medidas para mitigarlos; de esta manera, hace recomendaciones para el fortalecimiento en la transparencia y la rendición de cuentas en la Estrategia Nacional REDD+ de Filipinas.

²⁴⁹ *Corruption and Anti-Corruption in the Philippines, A Paper Prepared by Transparency and Accountability Network for GIZ Philippines*, marzo de 2011, p. 6

²⁵⁰ Estrategia Nacional de REDD+ de Filipinas, p. 48

²⁵¹ Documento de Programa Nacional – Filipinas, UNREDD/PB5/2010/7, Quinta reunión de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD, 4 al 5 de noviembre de 2010

Lecciones aprendidas de los estudios de caso

La mayoría de los programas nacionales de REDD+ participantes que se describieron anteriormente están en sus fases tempranas de diseño o implementación, así como en distintas etapas del diseño o implementación de leyes de libertad de información. Hasta mediados de 2012, ni siquiera la mitad de los países de REDD+ contaban con dicho tipo de leyes y el nivel de implementación era variado. Por otra parte, existen aún países donde no existen estas leyes y donde el derecho a la información es desconocido y, por tanto, no se implementa. La mayoría de los países que participan en REDD+ se encuentran en uno de estos dos extremos.

- Si bien casi la mitad de los 44 países que participan en REDD+ y que se estudian en el presente informe cuentan con alguna especie de ley de libertad de información, la mayoría de éstas se aprobaron recientemente y su implementación oscila entre buena y prácticamente inexistente. Se ha reconocido a algunos países por contar con leyes de libertad de información eficientes y bien establecidas, aunadas a una sociedad civil que monitorea su implementación y orienta las solicitudes y otros flujos de información. Por ejemplo, México y Chile tienen leyes que se implementan razonablemente bien; por el contrario, Filipinas y Kenia no cuentan con leyes de libertad de información pero existen al menos algunas prácticas y cabildeo por parte de la sociedad civil; en otros países como Uganda, existen leyes que se han implementado poco o nada, mientras que en Camerún y Ghana existen disposiciones específicas de libertad de información en las políticas y leyes forestales.
- **Sin embargo, las deficiencias de implementación de estas leyes existen en todos los niveles:** dentro de los órganos públicos (no sólo en aquellos que manejan información forestal) en los que las deficiencias van desde la prevalencia de una cultura de secreto a la falta de capacidad básica con respecto al procesamiento de información; dentro de las comunidades afectadas, que no están lo suficientemente informadas sobre sus derechos; y dentro de la comunidad internacional, la cual no ha vigilado lo suficiente ni promovido la pronta implementación de los acuerdos internacionales realizados sobre el acceso a la información.
- Al implementar el artículo 6 de la CMNUCC, la mayoría de los países se ha enfocado en los programas sobre educación y concientización. Sólo unos cuantos se enfocaron específicamente en el acceso a la información, principalmente en lo relativo a las páginas de Internet.
- Por consiguiente, las cuestiones de acceso a la información en REDD+ y en los contextos forestales resaltadas en los estudios de caso no son exclusivas de este sector. Por el contrario, son genéricas y prevalecen a lo largo y ancho de la administración pública y la mayoría de los sectores de desarrollo, ya que se relacionan con las deficiencias de capacidad y una gobernanza pobre.
- **No obstante, la mayoría de los países de REDD+ se encuentran camino a la implementación de la libertad de información.** Incluso en aquellos países en los que las leyes de libertad de información se implementan de manera deficiente, los representantes de la sociedad civil tienden a expresar que la situación mejora y no que se deteriore.
- Un cierto número de los países estudiados han llevado a cabo pasos, como parte de sus programas de preparación para REDD+, para garantizar que **la información detallada sobre los procesos nacionales de REDD+ llegue a todos los participantes** (comunidades locales y afectadas, así como al público en general) y promover una consulta concienzuda con ellos. Esto requiere esfuerzos sólidos y la voluntad para divulgar información en todos los planos (nacional, regional/provincial y local). Sin embargo, varias ONG han hecho énfasis en que **la consulta concienzuda y el intercambio de información vaya más allá de la organización de talleres ocasionales** y exija una participación constante con las comunidades afectadas,

incluyendo las poblaciones marginadas y actores importantes como las mujeres, los pueblos indígenas y los pobres, así como mecanismos funcionales para la entrega y actualización de información relativa a REDD+ y el respeto del derecho de acceso a la información que se solicite.

- **El uso de regímenes de libertad de información en los procesos de REDD+ o en el sector forestal es generalmente bajo**, incluso en aquellos países de REDD+ que cuentan con regímenes de libertad de información razonablemente funcionales. Por ejemplo, a pesar de que la Comisión Forestal de Ghana publica información sobre el desembolso de rentas e ingresos de manera anual, los cuales pueden derivarse del sistema nacional de REDD+, la información se utiliza poco y se están llevando a cabo esfuerzos para remediarlo.
- Varios países examinados han **desarrollado planes de sistemas de monitoreo para REDD+ en línea, o bien, se encuentran en proceso de desarrollarlos y éstos pueden utilizarse como una plataforma de suministro de información relativa a salvaguardas**. Algunos países están desarrollando **registros que podrían ser la base para plataformas de transparencia**, con un país (Ecuador) que planea publicar en dicha plataforma cómo se ha otorgado consentimiento; otros desarrollan **registros** de REDD+ para enlistar y documentar los proyectos relativos a la iniciativa y, en tal caso, garantizar el proceso de investigación encabezado por el Gobierno, lo que podría convertirse en los cimientos de una plataforma de transparencia. No obstante, **ninguno de los países examinados había vinculado sus planes de sistemas de información a sus marcos de libertad de información**. Esto demuestra que existe una división entre los equipos nacionales a cargo de REDD+ y el marco legislativo que podría fortalecer y favorecer el suministro de información.
- También se pueden aprender lecciones en el plano nacional de varias iniciativas internacionales que han demostrado ser impulsores importantes de la transparencia. Éstas incluyen la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI), la cual ha reunido a gobiernos, sociedad civil e industria privada y ha introducido requisitos de transparencia estrictos en lo relativo a los pagos hechos a gobiernos por parte de las industrias petroleras, gaseras y mineras; la Sociedad de Gobierno Abierto, bajo la cual Indonesia se comprometió al acceso a la información relativo a ciertos datos forestales; y el Plan de Acción sobre Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT). Las iniciativas nacionales, tales como el proyecto de datos abiertos de Kenia, también generan lecciones útiles y ejemplos de buenas prácticas.

V. Recomendaciones

REDD+ eleva los parámetros para que los países logren la transparencia y la toma de decisiones participativa al presentar retos nuevos para la implementación del derecho a la información. Para suministrar información, los componentes de la libertad de información deberán estar integrados en los sistemas nacionales de REDD+.

Recomendaciones generales:

🔗 **Aplicar las leyes existentes sobre libertad de información para REDD+, aprobarlas si no existen y/o integrar la libertad de información en REDD+:**

Los países REDD+ que cuentan con leyes de libertad de información deberán garantizar que éstas se implementan de manera efectiva y se usan para entregar información relativa a REDD+.

Los países donde no existe aún una ley semejante deberán desarrollar mecanismos de acceso a la información dentro de sus sistemas de REDD+, particularmente en los sistemas de información sobre salvaguardas. No obstante, esto no debería entorpecer el proceso para lograr una reforma sobre libertad de información. La legislación debería abarcar toda la información poseída por el gobierno, sujeto sólo a ciertas excepciones que son necesarias para la prevención del delito, proteger la seguridad nacional o intereses públicos similares. Sin embargo, las leyes sobre libertad de información creadas recientemente no deberían limitarse a información relativa al sector forestal o sobre temas semejantes, dado que ello generaría confusión y denegaciones injustificadas.

🔗 **Divulgación proactiva de información**

Los gobiernos tienen la obligación de publicar la información que poseen de manera activa cuando ésta sea de interés público. Para permitir la participación completa de la sociedad civil, la divulgación proactiva será crucial. Sin un régimen funcional de divulgación, el involucramiento de comunidades locales se verá obstaculizado. Pocas poblaciones indígenas son propensas a hacer uso de mecanismos que requieran ingresar una solicitud y los talleres aislados seguramente serán insuficientes para lograr una participación verdadera o el consentimiento. La divulgación proactiva necesitará abarcar información relevante al goce de los derechos de las poblaciones afectadas o que puedan clasificarse como de interés público. Por consiguiente, la divulgación proactiva podría requerir la publicación de una cantidad importante de información sobre REDD+ que está en manos de instituciones públicas.

🔗 **Facilitar información en un formato accesible**

Se deberán llevar a cabo esfuerzos para suministrar información de manera accesible.

Por ejemplo, se deberá tomar en consideración la divulgación de información financiera en un formato que a veces se conoce como “presupuestos para ciudadanos”, evitando tablas complejas que podrían ser difíciles de comprender (no obstante, los datos financieros “en bruto” deberán estar disponibles para quienes lo soliciten). Este modelo se ha probado en la RDC y Mozambique fuera de un contexto REDD+ y podría adaptarse.

La accesibilidad también está vinculada a los diversos idiomas y dialectos hablados en los territorios, así como los niveles de alfabetización. En áreas con una tasa alta de analfabetismo, se deberán considerar métodos no impresos de divulgación. Además, deberá garantizarse que la información

también esté disponible en áreas remotas, posiblemente con la colaboración de las autoridades locales y en asociación con la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales.

Los procedimientos de acceso a la información deberán ser simples y se deberá exentar del pago de tarifas a aquellos que no puedan pagarlos o cuando la información sea de interés público.

Finalmente, se deberá prestar especial atención al garantizar que el acceso a la información esté planificado desde una perspectiva de género, dado que las mujeres, con frecuencia, desempeñan un papel marginado en los procesos de toma de decisiones a pesar de su función activa en el sector forestal. En este respecto, es esencial garantizar que las mujeres estén involucradas de forma activa y que tengan una influencia en los procesos de toma de decisiones y que sus papeles, contribuciones y limitaciones definidas por el género se tomen en cuenta cuando se diseñen y conduzcan los talleres, la capacitación y las actividades de concientización y desarrollo de capacidad, consulta, etc. Un análisis de género o de participantes que incluya las dinámicas de género sería una herramienta útil para analizar los diversos papeles, necesidades, prioridades y oportunidades en un contexto socioeconómico y político determinado. Éste también podría establecer datos base para el monitoreo y la evaluación.

↳ Hacerlo en forma intersectorial

La información relativa a REDD+ es propensa a localizarse en diversos departamentos gubernamentales, así como en órganos locales y regionales. Teniendo en cuenta que se ha demostrado que las actividades de capacitación e implementación son necesarias para que funcione la libertad de información, el mantener un enfoque intersectorial podría ser la mejor manera de garantizar que la información sea de acceso fácil y no esté fragmentada entre diversas instituciones.

↳ Generar una demanda de rendición de cuentas

Deberán organizarse campañas para informar a la ciudadanía sobre sus derechos – existentes y nuevos – así como capacitar a los órganos públicos acerca de sus nuevas obligaciones de publicar y divulgar información.

Si la sociedad civil quiere satisfacer su función de “guardiana”, será de igual importancia un régimen de solicitudes bien establecido. La sociedad civil necesitará poder exigir cuentas al gobierno en todos sus niveles y, para ello, es preciso contar con procedimientos de acceso de umbral bajo; los gobiernos no deberán apoyarse solamente en un enfoque descendente “de gobierno a ciudadano” para compartir información. La libertad de información o transparencia gubernamental sólo se logra cuando el flujo de información está guiado por ambas partes: en lo concerniente al gobierno, a través de una política activa para publicar toda la información que sea de interés público sin que ésta tenga que ser solicitada y garantizar que llegue a aquellos que la necesiten; y, por parte de la sociedad civil y las poblaciones afectadas, a través del uso activo de procedimientos de acceso por medio de solicitudes. **Dicho de manera simple, existe la necesidad de que tanto una parte como la otra ponga su grano de arena para que el flujo de información sobre REDD+ funcione.**

El generar una demanda de información también ayudará a mitigar los riesgos que representa la retención de información, una práctica corrupta observada en algunos países donde la información retenida por funcionarios públicos u otros individuos en los que converge información sólo se otorga a cambio de favores personales o dinero. Será necesario implementar mecanismos de queja y desagravio para garantizar que estos riesgos se tomen en consideración.

🔗 **Tomar como base las iniciativas y compromisos internacionales existentes**

La mayoría de los países de REDD+ no están comenzando desde cero en lo respectivo a la libertad de información. Prácticamente, todos ellos – incluso los que no cuentan con leyes de libertad de información – han establecido que la transparencia es un factor clave para el éxito de REDD+. La mayoría de los países se han comprometido a incrementar los niveles de transparencia e intercambio de información, tanto bajo REDD+ como otros acuerdos internacionales. Estos compromisos representan una gran oportunidad de mejorar el acceso a la información en dichos países y la comunidad internacional debería apoyarlos y monitorearlos de cerca.

Dentro del mecanismo internacional emergente de REDD+, surgido en el seno de la CMNUCC, podrían existir elementos específicos que, si se implementan de manera adecuada, podrían acelerar el proceso de divulgación de información. Un elemento son los sistemas de información sobre salvaguardas que los países que participan en REDD+ deben implementar. Otros impulsores internacionales de la apertura son los acuerdos internacionales de asociación, por ejemplo, con la Unión Europea. También deberán tomarse como inspiración ciertos elementos de la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas. Si bien ésta se ha utilizado tradicionalmente sólo para las industrias petroleras y mineras, Liberia ha extendido su programa EITI al sector forestal y agrícola y las lecciones aprendidas en éstos, en particular en lo relativo a la verificación de pagos y al involucramiento de actores relevantes, podrían ser instructivas en cualquiera otra área.

Otras iniciativas internacionales que podrían fomentar una mayor libertad de información son la Sociedad de Gobierno Abierto y los tratados formales como el Convenio de Aarhus. Al unirse a estas iniciativas, los Estados no sólo establecen compromisos sólidos para incrementar la transparencia, sino que también obtienen acceso a una amplia gama de conocimiento y experiencias entre sus contrapartes.

🔗 **Medir la efectividad de los planes de acceso a la información desglosados por género y grupos culturales/sociales/económicos**

Ultimadamente, las medidas para la efectividad de los planes, políticas y acciones para implementar el derecho a la información sobre REDD+ dependerá de evaluaciones cautelosas sobre si se otorga la información, al igual que la forma, quién la otorga y con qué propósito se divulga. En estas evaluaciones, se tendrán que analizar **las necesidades específicas de la juventud, los pueblos indígenas, las mujeres y las maneras en que éstos pueden utilizar y acceder a la información**. Por consiguiente, se deberán crear indicadores específicos de género para monitorear, evaluar y rastrear el progreso del acceso a información relacionada con REDD+.

🔗 **Evaluar brechas de capacidad**

En lo concerniente a la implementación de leyes de acceso a la información, la encuesta presentada en este informe ha evidenciado deficiencias en todos los niveles: en los órganos públicos, donde éstas varían desde una cultura de secreto prevaleciente hasta la falta básica de capacidad; en la sociedad civil, que hace un uso insuficiente de las oportunidades que se le presentan; en las comunidades afectadas, que no están lo suficientemente enteradas o informadas sobre sus derechos; y en la comunidad internacional, que no ha vigilado lo suficiente la implementación de los acuerdos internacionales establecidos. Todo lo anterior tendrá que remediarse.

Recomendaciones específicas

↪ A las instituciones nacionales de REDD+²⁵²:

- **Garantizar la disponibilidad constante de información actualizada y relevante para REDD+ y hacer uso de las leyes de libertad de información y mecanismos existentes.** Esto incluye el asegurarse de que todas las bases de datos pertinentes a REDD+ se desarrollen, actualicen y sean accesibles al público. Las aplicaciones y aprobaciones para operaciones forestales deberán aparecer enlistadas en sitios de Internet abiertos al público.
- **Fortalecer la capacidad institucional de entregar información ambiental y sobre REDD+ en los planos nacional, regional y local.**
- **Garantizar sinergias con los enfoques nacionales de REDD+ sobre salvaguardas.** Esto implica considerar las leyes de libertad de información como parte de las políticas, leyes y regulaciones relevantes, junto con las instituciones y procesos de apoyo, para abordar y respetar las salvaguardas en el plano nacional. Estas leyes e instituciones podrían necesitar una evaluación cuidadosa para determinar hasta qué punto se logran los objetivos de transparencia y las brechas que existen a la luz de los sistemas y procesos actuales. Las sinergias también implican **los principios de libertad de información incorporados en los sistemas de información sobre salvaguardas de REDD+, solicitados por la CMNUCC, los cuales recolectan y suministran información sobre cómo éstas se abordan y respetan.**
- Participar en consultas nacionales para lograr una comprensión común junto con todos los actores relevantes sobre qué información es necesaria, cuándo y con qué frecuencia, tomando en cuenta las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones y, en sintonía con la orientación de la CMNUCC, tomar en cuenta las necesidades, los papeles y limitaciones vinculadas al género entre diversos participantes.
- Proveer capacitación y concientización para el público sobre la implementación de la libertad de información junto con presupuesto de apoyo para que las instituciones pertinentes lleven a cabo dicha labor. La implementación de las leyes de libertad de información requiere una transformación de las culturas gubernamentales y del servicio público. La capacitación constante y la promoción en todos los planos, incluyendo el local, es crucial para implementar el derecho de acceso a la información.
- **Aplicar las lecciones aprendidas de las experiencias nacionales surgidas de la participación en iniciativas de transparencia.** REDD+ puede aprender muchas lecciones de la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas, particularmente en lo que concierne al involucramiento de participantes de la sociedad civil, la posición prominente de los foros de participantes dentro de las actividades nacionales anticorrupción y la voluntad de auditar y publicar los pagos de manera independiente. Los países que participan en FLEGT también pueden aprender de cómo los procesos de divulgación de información han mejorado – o no – el acceso a la información para las partes relevantes.

↪ A los legisladores y parlamentarios de los países participantes en REDD+

- **Considerar su incorporación al Convenio de Aarhus,** bajo el cual los países se comprometen con el derecho de acceso a la información ambiental o su equivalente regional en proceso de desarrollo²⁵³

²⁵² El término “instituciones nacionales de REDD+” se usa para denotar el hecho de que en algunos países el proceso de REDD+ está gobernado actualmente por una plataforma o comité de participantes múltiples y, por consiguiente, no se deberá entender como la designación de una entidad gubernamental.

- **Considerar incorporarse a iniciativas internacionales tales como la Sociedad de Gobierno Abierto** y hacer uso de las experiencias de otros países y participantes.
- **Apoyar la implementación total de la legislación relacionada al derecho de acceso a la información en línea con los estándares y mejores prácticas internacionales.** Los Estados deberán asegurarse de que sus leyes locales implementen el derecho de acceso a la información tal y como lo requiere el derecho internacional. El derecho de acceso deberá aplicarse a toda la información poseída por cualquier órgano que desempeñe una función pública, incluyendo no sólo al sector forestal sino también la administración de la tierra, las finanzas, la minería, agricultura y otros sectores. Aquellos Estados que aún no cuentan con una legislación que garantice el acceso a la información deberían adoptarla; y aquellos que cuenten con ella, garantizar que ésta se implemente en su totalidad.
- Las comisiones parlamentarias deberán incluir en su agenda de trabajo la información y la transparencia aplicadas a REDD+ o a ésta como parte de un programa de mayor envergadura.

↪ **A los encargados de la implementación de actividades de REDD+**

- Una de las particularidades de REDD+ es que se generarán grandes cantidades de información en el plano local, proveniente de las entidades implementadoras de iniciativas REDD+. **El compromiso de que no sólo las instituciones gubernamentales sino también las ONG, el sector privado y/o las comunidades locales e indígenas compartan toda información relevante con la frecuencia y en el formato y lenguaje apropiado** dentro del marco y la orientación elaborada por el gobierno nacional será clave.

↪ **A la sociedad civil y las organizaciones de pueblos indígenas**

- Brindar orientación sobre qué información se requiere para REDD+, cómo, cuándo y dónde, los contextos nacionales, con base en sus experiencias, capacidades y necesidades
- Defender la implementación de los derechos de acceso a la información y el consentimiento libre, previo e informado y contribuir a las lecciones aprendidas de la aplicación de dichos derechos
- Defender y monitorear que se ponga a disposición información precisa y verificable sobre REDD+ para todas las partes relevantes y que ésta esté en un formato accesible. En particular, el periodismo de investigación desempeña un papel especial para evaluar la transparencia.
- Incrementar la conciencia de las comunidades afectadas sobre los derechos de acceso a la información gubernamental a través de los procesos de libertad de información y facilitar capacitación para que las partes involucradas comprendan sus derechos relativos a la información en el contexto de REDD+.

↪ **A los donantes bilaterales y multilaterales**

²⁵³ El Convenio de Aarhus está abierto a todos los Estados miembro de las Naciones Unidas, sujeto al acuerdo de las partes actuales. Al integrarse, los Estados se comprometen a implementar el derecho de acceso a la información ambiental y garantizar el acceso a gran variedad de experiencias presenciadas en otros países en el área del acceso y el procesamiento de información ambiental. Una iniciativa latinoamericana ha comenzado a redactar un convenio regional que refleje el de Aarhus.

- Apoyar la implementación de compromisos relativos al derecho de acceso a la información aplicados a REDD+ y el consentimiento libre, previo e informado
- Incluir los requisitos de acceso a la información en los acuerdos bilaterales y multilaterales de REDD+ y promover el monitoreo de la implementación
- Proveer apoyo técnico para redactar e implementar leyes sobre acceso a la información
- Brindar apoyo para fortalecer la capacidad de los órganos públicos en todos los niveles para que puedan manejar la información relativa a REDD+, divulgarla de manera proactiva y cumplir con las solicitudes de acceso
- Incluir y promover el acceso a la información en sus iniciativas y gastos relativos a REDD+, incluyendo las evaluaciones independientes y la publicación oportuna de documentos relacionados
- Apoyar el fortalecimiento de las capacidades de todas las partes mencionadas anteriormente

BORRADOR

VI. Conclusión

El derecho internacional sobre los derechos humanos, el medio ambiente y anticorrupción solicita a todos los países REDD+ que garanticen el acceso a la información.

Todos los países REDD+ pueden aprender lecciones de las prácticas internacionales y adquirir experiencia sobre el derecho a la libertad de información. Los ingredientes de un régimen funcional de libertad de información incluyen, como mínimo, una ley al respecto bien redactada; una sociedad civil capaz de solicitar información y exigir el cumplimiento de sus derechos; un servicio público capaz de entregar la información solicitada; y una comprensión y aceptación verdaderas de la importancia de la transparencia y el acceso a la información entre el servicio público y la población en general.

Dado que la mayoría de las actividades de REDD+ se encuentran en una fase temprana de desarrollo, los mecanismos de libertad de información pueden comenzar a integrarse en los sistemas nacionales de REDD+. En particular, cuando los países traten de cumplir con los sistemas solicitados por la CMNUCC para el suministro de información sobre salvaguardas para REDD+, los países deberían aprender de las buenas prácticas sobre la divulgación oportuna, relevante y utilizable.

Para entregar esta información, los mecanismos de REDD+ deberán integrar un componente de libertad de información basándose en las leyes generales sobre libertad de información existentes o utilizando la legislación, directrices o códigos específicos al respecto. Ultimadamente, el indicador de la efectividad de los planes, políticas y medidas para divulgar información radica en evaluar si ha sido utilizada, por quién y de qué manera.

El acceso a la información sobre REDD+ es diferente de otros requisitos de información ambiental dada la amplitud y profundidad de dicha información, la variedad de participantes en los planos nacional y local que la necesitan y los requisitos específicos de transparencia establecidos por el sistema internacional. En este sentido, REDD+ presenta nuevos retos pero también nuevas oportunidades para lograr el acceso efectivo a la información que permita no sólo la transparencia, sino también la integridad, la inclusión y la rendición de cuentas.

Anexo I –Derecho internacional y normas sobre libertad de información

Como se enlista en <http://right2info.org>

Naciones Unidas

- **Convenio de Aarhus** (Convenio sobre el acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en temas ambientales), Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, 25 de junio de 1998 (en [árabe](#), [chino](#), [francés](#), [ruso](#), [español](#))
- **Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción**, Resolución de la Asamblea General 58/4 del 31 de octubre de 2003. (en [árabe](#), [chino](#), [francés](#), [ruso](#), [español](#))
- **Observación General No. 34**, Comité de Derechos Humanos de la ONU, 21 de julio de 2011, constituye una interpretación autoritativa sobre las libertades de opinión y expresión garantizadas por el artículo 19 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, vinculante en más de 165 países. Ver también el **comentario de Sandra Coliver** (inglés), de la Iniciativa de Justicia Sociedad Abierta
- **Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, Primer Protocolo Facultativo, Declaración Universal de los Derechos Humanos**, Resolución de la Asamblea General de la ONU 217 A (III), 10 de diciembre de 1948 (artículo 9)

África

- **Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Buena Gobernanza** (inglés) 30 de enero de 2007
- **Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos** (inglés) Documento de la OUA..... CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), 27 de junio de 1981
- **Carta Africana sobre valores y principios del servicio y la administración pública** (inglés), artículo 6, Unión Africana, 2011
- **African Convention on Preventing and Combating Corruption** (inglés), Unión Africana, 7 de octubre de 2003
- **Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión en África** (inglés), Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 32ª sesión, 17 al 23 de octubre de 2002, Banjul, Gambia. La Declaración afirma el derecho a la información en África.
- **Ley modelo para los Estados miembro de la Unión Africana sobre el acceso a la información en África** (inglés) (borrador) (en francés)
- **Protocolo A/SP1/12/01 sobre democracia y buena gobernanza** (inglés) Suplementario al Protocolo del Tratado ECOWAS sobre el Mecanismo para la prevención, manejo y resolución de conflictos, la paz y la seguridad, diciembre de 2001.
- **Regulación MSC/REG.1/01/08 sobre el Marco de Prevención de Conflictos de la ECOWAS** (inglés), ECOWAS, 16 de enero de 2008
- **Tratado de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental** (inglés), ECOWAS, 24 de julio de 1993

América

- **Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José"**, 22 de noviembre de 1969 (artículo 13) (en español)
- **Declaración Interamericana de Principios sobre Libertad de Expresión**, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 108ª sesión ordinaria, 19 de octubre de 2000 (preámbulo, principios 3 y 4)
- **Ley Modelo interamericana sobre acceso a la información** (en francés, portugués, español) y **Guía de implementación** (en español), 7 de junio de 2011, Organización de Estados Americanos.
- **Resolución sobre Acceso a la información pública: fortalecimiento de la democracia** Asamblea General de la OEA, AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09), 4 de junio de 2009.
- **Convención Interamericana contra la corrupción**, aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 29 de marzo de 1996

Europa

- **Convenio para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales** (ECHR), Consejo de Europa, 4 de noviembre de 1950 (artículo 10) (en francés)
- **Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos**, 27 de noviembre de 2008 (en francés), y el **Informe explicativo** (en francés). Primer tratado multilateral que afirma y articula un derecho a la información aplicable que puede ser ejercido por todas las personas sin necesidad de mostrar interés alguno en la información solicitada.
- **Declaración de libertad de expresión e información** (inglés) Comité de Ministros, 70ª sesión, 29 de abril de 1982
- **Recomendación CM/Rec(2008) 6** (inglés) del Comité de Ministros a los Estados miembro sobre las medidas de promoción del respeto a la libertad de expresión e información con respecto a los filtros de Internet, 26 de marzo de 2008
- **Recomendación Rec (2002) 2** (inglés) del Comité de Ministros sobre el acceso a documentos oficiales, 21 de febrero de 2002.
- **Recomendación No. R (81) 19** (inglés) del Comité de Ministros sobre el acceso a información poseída por las autoridades públicas, 25 de noviembre de 1981
- **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea** OJ C 364, 18 de diciembre de 2000 (artículo 42). Otorga el derecho de acceso a documentos poseídos por las instituciones de la Unión Europea a “[t]odo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro”.

Declaraciones de los Relatores Especiales de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

- **Declaración conjunta** (inglés) de 1999 por los Relatores Especiales de la ONU, la OSCE y la OEA (sobre libertad de información y expresión), 26 de noviembre de 1999
- **Declaración conjunta** (inglés) de 2004 por los Relatores Especiales de la ONU, la OSCE, la OEA y la CADHP (sobre el acceso a la información y la legislación sobre el secreto), 6 de diciembre de 2004
- **Declaración conjunta** (inglés) de 2010 por los Relatores Especiales de la ONU, la OSCE, la OEA y la CADHP sobre los diez desafíos clave para la libertad de expresión en la próxima década, 2 de febrero de 2010
- **Discurso del Relator Especial de las Naciones Unidas** (inglés) en 2010 sobre el derecho a saber: un derecho para todos, no un favor, Día Internacional de la Libertad de Prensa, 3 de mayo de 2010

Anexo II – Literatura útil sobre el acceso a la información

General

- Article 19, ADC, **Access to Information: An Instrumental Right for Empowerment** (2007). Informe sobre el acceso a la información como un derecho instrumental para el empoderamiento, incluyendo un panorama del derecho, cómo se puede usar para favorecer los derechos sociales, culturales y económicos y 15 estudios de caso que abarcan 12 países.
- Article 19, **The Public's Right to Know. Principles of Freedom of Information Legislation** (1999).
- Article 19, A **Model Freedom of Information Law** (2001).
- **Model Freedom of Information Law** CHRI, **Commonwealth Model Law** (2002).
- Iniciativa de Derechos Humanos del Commonwealth (CHRI), **Our Rights, Our Information: Empowering People to Demand Rights through Knowledge**, Burgman, Gage, Cronin, Mitra and ed. Daruwala, Nayak (2007)
- **Designing An Effective Oversight Body**, Dunion, Comisionado Escocés de Información (2007). Ensayo publicado durante la 5ª Conferencia Internacional sobre Comisionados de Información.
- **Implementing Access to Information: A Practical Guide for Operationalising Freedom of Information Laws**, Rodrigues, con las aportaciones de Daruwala, Mogilishetty, Dutta and Mistry (2006).
- Comité Jurídico Interamericano, **Principios sobre el derecho de acceso a la información** (2008)
- Iniciativa de Justicia Sociedad Abierta, **Justice Initiative 10 Principles on the Right to Know** (en español).
- University College de Londres, **Freedom of Information Literature**. Bibliografía selecta de literatura académica, síntesis y análisis comparativos sobre el derecho y la práctica de la libertad de información recopilado por la Unidad Constitucional del Departamento de Ciencias Políticas del University College de Londres. El documento también está disponible en el sitio de Internet de la Red de Defensores de la Libertad de Información (freedom of informationAnet), [aquí](#).
- Instituto del Banco Mundial, Acceso a la información, Series de documentos de trabajo, **Proactive Transparency: The future of the right to information?** Helen Darbishire. El documento analiza el desarrollo de estándares emergentes sobre divulgación proactiva.
- PNUD, **Right to Information Practical Guidance Note** (2004)
- Oficina del PNUD para Políticas de Desarrollo, Grupo de Gobernabilidad Democrática, **A Guide to Measuring the Impact of Right to Information Programmes** (2006)
- UNESCO, **Freedom of Information: The Right to Know**, UNESCO 2011
- **A Guide to Measuring the Impact of Right to Information Programmes Freedom of Information: The Right to Know**

Encuestas comparativas

- Acceso a la información pública en América Central y México, PNUD, 2011
- **Freedom of Information: A Comparative Legal Survey**, T. Mendel, UNESCO 2009
- **Freedom of Information Around the World 2006 – A Global Survey of Access to Government Information Laws**, D. Banisar, 2006
- Justice Initiative, **Transparency and Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries** (2006).

- Instituto del Banco Mundial, Acceso a la información, Series de documentos de trabajo, **Exploring the Role of Civil Society in the Formulation and Adoption of Access to Information Laws: The Cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom**, Andrew Puddephatt (2009). Este documento analiza la contribución de la sociedad civil a la aprobación de leyes de acceso a la información en cinco países.
- **Africa: The Right to Information in the Continent**, M. Dimba (2008)
- **The Right to Information for Marginalized Groups, the Experience of Proyecto Comunicades in Mexico**, Guerrero Amparan, Sepulveda Toledo (2005-2007).
- UNESCO, **The Right to Information in Latin America: A Comparative Legal Survey**, T. Mendel (2009).
- CUTS International, **Model Framework for Replication: Usages of RTI in Rural Rajasthan, India: Enhancing Transparency and Reforming the Processes** (2010). El principal objetivo de este conjunto de herramientas es mejorar la capacidad de los ciudadanos para utilizar la Ley RTI de manera constructiva, lo cual contribuiría a la reducción de las formas sistemáticas de corrupción como resultado de las reformas.

Corrupción, transparencia, buena gobernanza y derecho a la información

- Access Info Europa, **(No disponible) Aid Transparency Monitoring Report** (2009).
- ADB/OECD Iniciativa Anticorrupción para Asia-Pacífico, **Regulating Conflict of Interest: International Experience with Asset Declaration and Disclosure, in ADB/OECD**, Messick (2007). “Managing Conflict of Interest: Frameworks, Tools, and Instruments for Preventing, Detecting, and Managing Conflict of Interest”, página 36 del documento.
- Red de Tecnología para la Transparencia, **Technology for Transparency, The role of technology and citizen media in promoting transparency, accountability and civic participation**. Este informe examina los objetivos, retos, éxitos y repercusiones de los proyectos tecnológicos que tienen como fin promover la transparencia, la responsabilidad política y la participación civil en América Latina, el África Subsahariana, el Sureste Asiático, Asia del Sur, China y Europa Central y del Este.
- **Technologies of Transparency for Accountability: An Examination of Several Experiences From Middle Income & Developing Countries**, Informe analítico, Archon Fung, Hollie Russon Gilman, Jennifer Shkabatur (2010). La investigación examina casos de intervenciones de tecnología que intentan incrementar la rendición de cuentas por parte de organizaciones públicas y privadas a través de estrategias de transparencia.
- Transparencia Internacional, **Using the Right to Information as an Anti-Corruption Tool**, editores: Kocaoglu, Figari, Darbishire (2006).
- Banco Mundial, **Strengthening Bank Group Engagement on Governance and Anti-Corruption** (2009).

Material de capacitación para funcionarios civiles y públicos de la información

- Programa de Acceso a la Información (Bulgaria), **How to Apply the Access to Public Information Act** - Manual para la administración (2005). Contiene normas y principios de acceso a información sobre legislación, así como los procedimientos para otorgar el acceso estipulado por el derecho búlgaro. Las recomendaciones prácticas y ejemplos del cúmulo de buenas prácticas están dirigidos a los funcionarios responsables de la información.
- Article 19, **Freedom of Information Training Manual for Public Officials**
- Centro para la Buena Gobernanza, India, **A Manual for Public Authorities, Information Officers & Appellate Authorities**, (2006).

- CHRI, **Right to Information: Officials Guide** Se enfoca en la implementación de la Ley sobre el derecho a la información de la India de 2005 y representa un modelo excelente para otros países. Diseñada no sólo para funcionarios públicos de información, personal de las autoridades de apelación y la Comisión de Información, sino también para los funcionarios públicos ordinarios como una guía para interpretar y comprender el derecho a la información y las leyes vinculadas a éste.
- Information Freedom, **freedom of information Sensitisation Briefing, Introduction to freedom of information for Civil Servants, Information Manager Basic Training.**
- Gobierno de Escocia, **Training Materials for Scottish Public Authorities on the Implementation of the Freedom of Information Act** - Los materiales se dividen en tres partes: a) plantilla para folleto con información general; b) un libro abierto de trabajo; y c) un paquete para capacitador, que incluye una serie de presentaciones de powerpoint y notas de apoyo. Preparada por el despacho jurídico Pinsent Masons.

BORRADOR

Secretariado del Programa ONU-REDD

International Environment House,
11-13 Chemin des Anémones,
CH-1219 Châtelaine, Geneva, Suiza

un-redd@un-redd.org

www.un-redd.org

