

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



Enero de 2013



Al servicio  
de las personas  
y las naciones

# PROGRAMA ONU-REDD



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.

## Agradecimientos

Este informe fue redactado por Peter Noorlander, Consultor sobre información y derecho mediático, con las aportaciones de Estelle Fach, PNUD/Programa ONU-REDD, a quien deberá dirigirse cualquier comentario al respecto del presente documento a la dirección [estelle.fach@undp.org](mailto:estelle.fach@undp.org).

Durante las diferentes etapas de redacción, se contó con contribuciones de calidad de un grupo de consultores compuesto por Gerardo Berthin, Tsegaye Lemma y Minerva Novero, del Grupo de Gobernabilidad Democrática del PNUD, así como de Timothy Boyle, Clea Paz, Leo Peskett, Gayathri Sriskanthan y Kimberly Todd del Programa ONU-REDD, y Francesca Felicani Robles, de la FAO.

Otros integrantes de dicho grupo fueron 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 (Centro de Recursos Anticorrupción U4), Davyth Stewart (Interpol) y David Young (Global Witness).

**Editora:** Estelle Fach

**Diseño:** Kimberly Koserowski

## 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) <sup>1</sup>
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	✓	✓
<p>Cómo se toman las decisiones, incluyendo lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 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 forestal<sup>2</sup>.</li> <li>■ Cómo se toman las decisiones sobre la distribución de beneficios de REDD+.</li> <li>■ Cómo se seleccionan los proyectos de demostración de REDD+.</li> <li>■ Cómo acceder a los mecanismos de toma de decisiones sobre REDD+ en el plano nacional.</li> <li>■ Cómo, cuándo y cuáles son los tipos de beneficios que pueden esperarse en el plano nacional.</li> </ul>	✓	✓

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) <sup>1</sup>
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+ <sup>3</sup> :**

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

<sup>3</sup> 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.



## Secrétariat du Programme ONU-REDD

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

[un-redd@un-redd.org](mailto:un-redd@un-redd.org)

**[www.un-redd.org](http://www.un-redd.org)**

