

## **Comentarios y Recomendaciones a la versión borrador de las Directrices de Implementación de la Política de Acceso a Información del BID**

Mayo de 2025

Desde el Grupo de Trabajo sobre BID, grupo de organizaciones de la sociedad civil regionales e internacionales que hace incidencia hacia el Banco Interamericano de Desarrollo y que ha participado activamente durante todo el proceso de revisión de Política de Acceso a la Información (PAI) del Banco, compartimos los siguientes comentarios y observaciones en relación a la versión borrador de las Directrices de Implementación de la nueva PAI. En virtud de ello, deseamos reconocer la decisión del Banco de abrir una ronda de comentarios sobre las Directrices de Implementación, pero también resaltar que el período de 30 días para el envío de comentarios resulta inadecuado así como la decisión de incluir solo una instancia de recepción de comentarios de carácter virtual, dejando de lado la posibilidad de consultas públicas presenciales o virtuales de carácter sincrónico, lo que redundaría en un proceso de consulta mucho más efectivo y, seguramente, en mejores resultados. Este fue un reclamo que fue levantado en diversas oportunidades durante el proceso de consulta público sobre la revisión de la PAI, dada la relevancia que reviste la implementación para la efectividad de la Política y, sobre todo, ante las lagunas e imprecisiones respecto a diversos aspectos que mantiene la versión aprobada de la nueva PAI y que quedan supeditadas a las Directrices de Implementación.

A continuación presentamos algunos de los principales comentarios y sugerencias identificados en relación al borrador de las Directrices de Implementación de la PAI, resaltando que decidimos volver a levantar algunos de los comentarios y sugerencias que ya hemos levantado en anteriores ocasiones en el transcurso del proceso de revisión<sup>1</sup>, pero que lamentablemente no han sido tenidos en cuenta ni en la versión final de la política ni en el borrador de las Guías de Implementación.

Adicionalmente, se replican también algunos de los comentarios y sugerencias que parte de las organizaciones que conforman este grupo realizó en relación a las Normas de Implementación de la Política de Acceso a la Información del BID Invest en el correspondiente proceso de consulta abierto en el año 2019<sup>2</sup>, pero que, creemos, pueden replicarse en relación a las Directrices de Implementación de la PAI del BID.

---

<sup>1</sup> Elementos extraídos de los documentos “Comentarios y Recomendaciones Finales - Análisis de la Versión Aprobada de la Política de Acceso a la Información del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Junio 2024” enviado equipo al equipo encargado del proceso de revisión de la Política de Acceso a la Información del BID en diciembre de 2024 y “Recomendaciones y comentarios de Sociedad Civil al Segundo Borrador de la Política de Acceso a la Información del Banco Interamericano de Desarrollo” enviado en febrero de 2024.

<sup>2</sup> “Recomendaciones a las normas de implementación de la política de acceso a la información de BID Invest” - 5 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://fundeps.org/wp-content/uploads/2019/12/Recomendaciones-a-las-normas-de-implementacion-de-l-a-politica-de-acceso-a-la-informacion-de-BID-Invest-1.pdf>

- **Falta de alineación de la PAI (así como del borrador de Directrices de Implementación) con el Acuerdo de Escazú.** La PAI no está alineada con los nuevos estándares y disposiciones del Acuerdo de Escazú<sup>3</sup>, un acuerdo que es específico a la región<sup>4</sup> donde el BID opera y que pone foco en derechos de acceso a la información ambiental, como condición necesaria para el acceso a otros derechos. Además, es el primero en el mundo en contener disposiciones específicas sobre personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales.

El Acuerdo Regional de Escazú es vinculante por lo que es de cumplimiento obligatorio para los Estados que lo hayan firmado y ratificado (también en lo que respecta a iniciativas, hojas de ruta, estrategia país, proyectos, etc.) y es el estándar internacional que brinda la protección más amplia para cualquiera de los países miembros. Para mayor claridad y concreción, el Acuerdo Regional de Escazú contiene disposiciones sobre el procedimiento de participación pública con plazos razonables y tiempo suficiente, tanto para informar al público como para que participe, mediante medios apropiados y disponibles, y adecuación a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género. También contiene disposiciones sobre la participación informada y estipula que el público tiene que ser informado de manera efectiva, comprensible, oportuna, gratuita, a través de medios apropiados como electrónicos, escritos, orales y tradiciones. Estipula también que el público deberá recibir información mínima sobre el tipo o naturaleza de la decisión ambiental, la autoridad responsable de la toma de decisiones, el procedimiento previsto para la participación del público (incluyendo fechas de inicio y fin, mecanismos y lugares y fechas de consulta o audiencia pública) y autoridades a las que se les puede requerir información. La información que debe hacerse pública -que debe incluirse en el investment summary- es la descripción del área de influencia y de las características físicas o técnicas del proyecto o actividad, descripción de los impactos del proyecto (ambientales pero también sociales, culturales, económicos), descripción de medidas para prevenir, gestionar o compensar dichos impactos, un resumen en lenguaje comprensible y no técnico, informes y dictámenes públicos, descripción de las tecnologías disponibles para ser utilizadas y de los lugares alternativos y las acciones de monitoreo de la implementación.

---

<sup>3</sup> Escazú consagra de manera explícita el derecho de acceso a la información en materia ambiental, evitando arbitrariedades y condicionamientos, en particular garantizando el acceso a “cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales”. El alcance de este estándar implica la obligatoriedad de dar acceso a toda la información sobre riesgos e impactos, y no meramente a aquella que se estime "suficiente". El BID ha planteado que quiere ser el socio preferente (Bank of Choice) para América Latina y eso no es congruente con relegar el Acuerdo de Escazú a una nota al pie de página.

<sup>4</sup> El Acuerdo de Escazú, en vigor desde el 22/04/2021 con 25 países signatarios de ALyC, establece nuevos y más exigentes estándares en la materia a nivel regional. Actualmente 17 países de la región han ratificado el acuerdo.

Es decir, los estándares que plantea el Acuerdo de Escazú están a la vanguardia en materia de acceso a la información y, por tanto, resultaría imprescindible que el marco normativo en materia de acceso a la información de una institución propia de la región como lo es el BID, replique dichos estándares o, cuanto menos, alinee sus políticas y procedimientos con dicho Acuerdo. Sin embargo, esto no puede apreciarse ni en la versión final de la PAI ni, mucho menos, en el borrador de Directrices de Implementación.

- **Sobre las Excepciones:** A lo largo del proceso de revisión de la PAI expresamos en reiteradas ocasiones que el Banco debía:

*“Delimitar con mayor precisión las excepciones: Recomendamos precisar las excepciones y criterios claros para su aplicación, así como identificar los documentos específicos o información a la que no se dará acceso en el marco de tales excepciones. Recomendamos al BID seguir la recomendación efectuada por el Comité de Políticas y Evaluación (PEC) de delimitar el alcance de las excepciones y restringir su aplicación, y acoger la sugerencia de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del BID en su reporte del año 2013. Asimismo, instamos a eliminar toda expresión que dé lugar a la aplicación de la excepción país, la cual mediante distintos contenidos a lo largo del borrador de política, particularmente el punto 3.2.a de “Información de propiedad del país o del cliente”, puede presumirse como una excepción oculta.”<sup>5</sup>*

Esto no fue incorporado de manera efectiva en la versión final de la política. Si bien se redujeron la cantidad de excepciones, la definición de las mismas se mantuvo excesivamente amplia, ambigua y difusa. Esto llevó a que, en vistas a la futura formulación de las Directrices de Implementación, planteemos lo siguiente:

*“Excepciones. En las excepciones se habla de divulgación como sinónimo de acceso a la información. Cuando las excepciones de una política de acceso a la información están redactadas en términos de divulgación de información en lugar de acceso a la información, se puede afectar directamente la claridad y la aplicabilidad de la política. Es por ello que recomendamos incluir directrices claras sobre cómo se aplican las excepciones y establecer límites claros de qué información puede o no ser proporcionada al público tanto en los procesos de divulgación como en las solicitudes de acceso.”<sup>6</sup>*

De esta manera, al no haber sido abordado de manera efectiva en relación a la versión final de la Política, se esperaba que las Directrices de Implementación pudieran eliminar

---

<sup>5</sup> Ver *Recomendaciones y comentarios de Sociedad Civil al Segundo Borrador de la Política de Acceso a la Información del Banco Interamericano de Desarrollo* enviado en febrero de 2024.

<sup>6</sup> Ver *Comentarios y Recomendaciones Finales - Análisis de la Versión Aprobada de la Política de Acceso a la Información del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Junio 2024*

ambigüedades e imprecisiones en el lenguaje de la norma, fundamentalmente en ese apartado de “Excepciones”, las cuáles deben ser más precisas y establecer criterios claros para su aplicación.

Desgraciadamente, este no ha sido el caso: el borrador de Directrices de Implementación incluyen exactamente la misma redacción de las excepciones planteadas en la versión final de Política, sin añadir ningún tipo de aclaración o desarrollo a las definiciones, que puedan hacerlas menos ambiguas. Volvemos a reiterar que este es un punto central para la efectividad de la nueva PAI que debería abordarse de manera efectiva antes de la aprobación de estas Directrices de Implementación. El alcance excesivamente amplio de las excepciones puede, en la práctica, socavar el compromiso de la institución con el principio de “máxima divulgación”.

- **Sobre la Valoración de Daño y las definiciones de conceptos clave como “Daño” o “Interés Público”:** En relación a este punto, planteamos lo siguiente en vistas a la formulación de las Directrices de Implementación de la PAI:

*“Desarrollar definiciones, criterios de aplicación y procedimientos claros para la aplicación de la valoración de daño para evitar que termine primando la discrecionalidad en el uso de las excepciones por parte del BID y los Prestatarios. En primer lugar, se recomienda definir los conceptos de “daño sustancial e identificable”, “beneficio de la divulgación”, “medio idóneo para prevenir el daño”. Por ejemplo, proveer ejemplos concretos de lo que constituye un daño sustancial y establecer parámetros para identificarlo. Otro ejemplo sería explicar cómo se evalúa el beneficio de la divulgación o explicar cuándo proteger la información es la única opción viable frente a otras opciones como expurgación de documentos. En segundo lugar, se deben desarrollar criterios detallados para la valoración de daños. Por ejemplo, listar tipos de información y casos que puedan implicar daños (documentos clasificados, negociaciones confidenciales), requerir pruebas objetivas o razonadas que respalden la posibilidad del daño, e incorporar mecanismos de consulta con expertos en áreas sensibles. En tercer lugar, se recomienda establecer procedimientos, con formatos estandarizados para aplicar criterios de manera consistente, aclarar roles y responsabilidades y plazos específicos para su aplicación y respuesta. También consideramos importante que las directrices definan un proceso de revisión independiente para la aplicación de la valoración del daño, por ejemplo, garantizar que cada valoración sea documentada en un sistema centralizado para facilitar auditorías. Esto permitirá minimizar la discrecionalidad y garantizar una aplicación uniforme y efectiva.”<sup>7</sup>*

---

<sup>7</sup> Ver Comentarios y Recomendaciones Finales - Análisis de la Versión Aprobada de la Política de Acceso a la Información del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Junio 2024

Sin dudas, el borrador de Directrices de Implementación procuró profundizar el abordaje en relación a la Valoración de Daño incorporando información detallada acerca del procedimiento e incluso se plantean definiciones de ciertos conceptos clave como “Daño” o “Interés Público”. Sin embargo, identificamos diversos problemas en la manera en que se abordan estos aspectos cruciales para la efectividad de la política en el borrador de Directrices de Implementación.

Por ejemplo, la definición que plantea el Borrador sobre **“Daño sustancial e identificable”** en el apartado 3.6 b.i (página 19) es la siguiente:

*“Se entenderá como daño sustancial e identificable aquel perjuicio real, cierto y determinado, de carácter físico, financiero, comercial o reputacional, entre otros, y que pueda ser generado al Banco, a una persona o grupo de personas, natural o jurídica, a un país, gobierno u organismo, nacional, subnacional o local, a un cliente, o a un tercero, a partir de la divulgación de la información o documento.”*

Ahora bien, esta definición plantea una gran ambigüedad. Se enumeran daños de tipo comercial, reputacional o financiero, pero sin una metodología clara para valorar, medir o comparar esos daños ni contrapeso público o ambiental. Y se omite considerar daños a poblaciones vulnerables por la falta de divulgación, lo que invisibiliza impactos estructurales.

No existe en esta definición una escala de gravedad ni criterios objetivos que permitan saber cuándo un daño es “sustancial”. La decisión queda sujeta a interpretaciones subjetivas de los equipos internos del Banco, sin un marco técnico compartido.

A su vez, el posible daño financiero, comercial o reputacional tampoco representa un argumento válido para restringir información, sobre todo aquella sobre decisiones u operaciones susceptibles de afectar a las comunidades.

Por lo tanto, se debería plantear una definición más robusta de daño que establezca metodologías clara: criterios, escalas, umbrales y pruebas exigibles; a la vez que incluya daños por no divulgar: con enfoque de género, étnico y territorial.

Por otro lado, el documento define al **“Interés Público”** de la siguiente manera:

*“El interés público se refiere al beneficio colectivo, bienestar general o bien común que se deriva de la divulgación de determinada información en posesión del Banco. Este interés debe ser sustancial, demostrable y superior a los daños identificados que podría causar la divulgación. El interés público no se limita a la mera curiosidad o al interés personal de individuos o grupos específicos, sino que debe representar un beneficio tangible para la sociedad en su conjunto o para segmentos significativos de ella. “*

Esta definición también puede resultar problemática. Por ejemplo, la definición exige que el interés público sea “superior a los daños identificados que podría causar la divulgación”. Esto invierte la presunción de transparencia: en lugar de que el acceso a la información sea la regla general, se convierte en una excepción sujeta a una carga de prueba elevada, que muchas comunidades no están en posición de cumplir. A su vez, la idea de “beneficio colectivo” o “sociedad en su conjunto” tiende a homogeneizar

intereses, invisibilizando las necesidades particulares de grupos vulnerables. Esto puede derivar en la exclusión del reconocimiento de los intereses diferenciados de comunidades indígenas, rurales, campesinas o afectadas por proyectos extractivos. En ese sentido, una definición de interés público debería, entre otras cosas, reconocer el interés de los pueblos afectados como parte fundamental del bien común; basarse en principios de justicia ambiental, equidad y autodeterminación y presumir que toda solicitud motivada por la defensa de derechos colectivos forma parte del interés público, incluso si proviene de un grupo específico.

Por último, tal como está planteada, la Valoración de Daño en el borrador de Directrices de Implementación refleja una serie de problemas. Por ejemplo, se plantea que

*“los Criterios de Valoración de Daño serán a) Que la divulgación de la información pueda generar un daño sustancial e identificable; b) Que el daño identificado sea mayor al beneficio de la divulgación y c) Que la protección de la información sea el medio más idóneo para prevenir el daño identificado.”*

La definición de “daño sustancial e identificable” utilizada por el BID es ambigua y amplia, permitiendo interpretaciones discrecionales. Por ejemplo, incluye conceptos como “daño reputacional” sin establecer cómo debe evaluarse, ni con qué evidencia, ni a quién afecta. Esto puede llevar a la opacidad injustificada, especialmente en contextos donde se discuten posibles impactos sociales o ambientales de proyectos financiados por el Banco. Así, la definición de “daño sustancial e identificable” debería contener, entre otras cosas,

- parámetros verificables y criterios concretos (no vagos o amplios como “reputacional” sin pruebas), tales como como gravedad del daño (leve, medio, grave), evidencia empírica (documentos, evaluaciones, indicadores), temporalidad (daño inmediato vs. eventual), nivel de certeza (probable, posible, hipotético), etc.
- incluir una matriz de riesgo con impacto, probabilidad y población afectada, y
- evaluar también el daño por no divulgar (ej. obstaculizar consultas, ocultar riesgos ambientales): un enfoque centrado en derechos humanos y desarrollo sostenible exige que también se valoren los efectos negativos de restringir el acceso a la información.

A su vez, se debe asegurar que los posibles afectados puedan revisar y cuestionar la decisión final plantada a partir de la valoración del daño, no solo en relación a solicitudes de información realizadas sino en cualquier instancia en que se aplique el procedimiento de Valoración de Daño.

Por último, la exclusión de ciertos tipos de información del procedimiento de valoración de daño en la política del BID —específicamente información sobre denuncias, investigaciones internas, procesos del sistema de sanciones y temas éticos (apartado 3.7)— limita la transparencia institucional y la rendición de cuentas. Esta exclusión bloquea el acceso a documentos que podrían revelar casos de corrupción en proyectos financiados, irregularidades en la selección o contratación de proveedores, casos de

represalias contra denunciantes o mala gestión interna, entre otros. Al negar automáticamente el acceso, el BID evita el escrutinio público sobre el manejo de sus propios sistemas de control interno.

- **Sobre la No Divulgación Parcial y la Incorporación de Resúmenes:** La PAI aprobada plantea en su apartado 4.4 la posibilidad de Expurgación y Versiones Públicas:

*“Para efectos de la aplicación del Principio de Máximo Acceso a la Información y Divulgación Proactiva, ante información que requiera ser protegida primará la expurgación o la elaboración de versiones públicas con el propósito de evitar la no divulgación total de la información. La expurgación consiste en el proceso de tachar o cubrir partes de información que requiere ser protegida mediante una línea sombreada para que resulte ilegible del resto del documento. Una versión pública es un documento generado con la finalidad de dar acceso a la información contenida en su versión original, en la cual se ha expurgado información que requiere ser protegida. Las Directrices de Implementación fijarán las reglas específicas que permitan aplicar el w de expurgación y elaboración de versiones públicas.”*

Así, la política plantea la opción de Expurgación de Documentos ante información que deba ser protegida. Sin embargo, el borrador de Directrices de Implementación agrega que:

*“Tratándose de la información o documentos que requieran ser protegidos parcialmente, corresponderá elaborar una versión pública. Para estos efectos, se entiende como “Versión Pública” aquel documento que resulte de la “Expurgación” de información o de la elaboración de un “Resumen”.*

Es decir, que el borrador de Directrices de Implementación incorpora la posibilidad de publicar solo un Resumen del documento, ante información que deba ser protegida, en vez de una versión expurgada del documento, definiendo el Resumen (apartado 4.33 b) del borrador) de la siguiente manera:

*“Resumen. Consiste en un documento elaborado a partir de su versión original que debe incluir los contenidos fundamentales como, por ejemplo, su denominación, autoría, fecha, sus objetivos, líneas de acción y/o componentes, conclusiones y recomendaciones. La versión original del documento se clasificará “Confidencial” y el Resumen será clasificado “Público” y divulgado conforme a las reglas de este capítulo. Tratándose de documentos operativos, el Resumen deberá considerar, a lo menos, el siguiente contenido: Información Básica, Objetivos, Componentes del Proyecto o del Programa, Beneficios y Beneficiarios, Consistencia con la Estrategia de País, Actividades y Presupuesto y la Ejecución y administración del programa, salvaguardas ambientales, temas de riesgos, resultados, lecciones aprendidas, entre otros. Se procederá a agregar en la portada del documento, una nota al pie que indique la excepción de*

*divulgación aplicada o la Valoración de Daño, según sea el caso, y que este documento corresponde a un resumen de su versión original. Este procedimiento deberá ser reflejado en todos los idiomas en que se generó el documento a ser divulgado.”*

Sin dudas, un Resumen de un determinado documento no representa lo mismo que un documento expurgado, por más que dicho Resumen contenga el listado de información mencionado en el apartado citado. No queda claro por qué se ha incorporado esta alternativa que plantea una limitación al acceso a la información siendo que la misma no estaba planteada en la Política y dicha posibilidad no fue discutida durante el proceso de consulta pública. En todo caso lo que se podría plantear es la posibilidad de elaboración de un Resumen del documento pero como medida complementaria a la versión expurgada del documento, no como una alternativa.

A su vez, en relación a las expurgaciones y versiones públicas, se retoma lo ya plantado previamente acerca de la importancia de:

*“Establecer criterios y procedimientos para la expurgación y versiones públicas. Es clave que este punto esté armonizado con el punto de las excepciones y la valoración de daño. Un punto clave a ser tratado en las directrices es desarrollar criterios para aplicar el principio de proporcionalidad para garantizar que solo se expurguen las partes estrictamente necesarias del documento para minimizar el recorte innecesario. También se debe desarrollar un procedimiento claro con un paso a paso para llevar a cabo la expurgación. A la hora elaborar las versiones públicas, se deben proveer lineamientos sobre cómo reorganizar el contenido tras la expurgación, para que el documento mantenga coherencia y sentido e incluir una sección que explique de forma clara qué partes del documento han sido expurgadas y por qué. Por último, se debe asegurar que las versiones públicas cumplan con los estándares de accesibilidad. Sería bueno también establecer un proceso de revisión por pares para asegurar que la expurgación sea consistente y no se expurguen datos innecesarios.”<sup>8</sup>*

- **Sobre la accesibilidad y usabilidad de la información:** Si bien se incluyen algunos apartados en relación a la accesibilidad y la usabilidad de la información, el borrador de Directrices de Implementación dista de abordar de manera efectiva exhaustiva la problemática. En ese sentido, se vuelve a plantear la necesidad de:

*“Especificar mecanismos para mejorar la accesibilidad de la información de manera transversal en la PAI. Las directrices deben abordar este tema para que la información divulgada cumpla con los estándares de diseño universal, incluyendo formatos accesibles, y lenguaje sencillo. Por ejemplo, asegurar que los sistemas digitales cumplan con estándares internacionales de accesibilidad, como las Pautas de Accesibilidad al Contenido en la Web*

---

<sup>8</sup> Ver Comentarios y Recomendaciones Finales - Análisis de la Versión Aprobada de la Política de Acceso a la Información del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Junio 2024

*(WCAG) que incluye compatibilidad con lectores de pantalla, navegación sencilla mediante teclado, contraste adecuado en colores y diseño responsivo para dispositivos móviles. También se deben tener en cuenta los formatos de texto grande, braille, audios descriptivos y lenguaje de señas e incluir documentos en múltiples idiomas, priorizando los idiomas locales o indígenas donde sea necesario”<sup>9</sup>*

Así como de:

*“Especificar mecanismos para mejorar la usabilidad de la información de manera transversal en la PAI. Es clave que en las guías se aborde este punto para que la información divulgada o provista a los usuarios sea utilizable. Para ello es importante que se priorice el lenguaje sencillo (que se redacten documentos en un lenguaje claro y comprensible, evitando jerga técnica o legal siempre que sea posible) y que se publiquen resúmenes ejecutivos accesibles para documentos extensos o técnicos. La manera en la que se estructure la información es importante, por ejemplo, priorizando información relevante y filtrar contenidos innecesarios que puedan abrumar al usuario. Otro punto clave aquí es publicar datos en formatos reutilizables (por ejemplo, CSV, JSON) para facilitar el análisis y asegurar que los datos estén acompañados de metadatos claros que expliquen su contexto, fuente y métodos de recopilación”<sup>10</sup>*

El BID debe garantizar que se brinden recursos y capacitación adecuados para garantizar que la implementación de la Política esté en línea con los principios comprometidos y el derecho a la información. Además, el Banco debería considerar la realización de consultas públicas periódicas anuales para recopilar experiencias sobre la operación e implementación de la Política para fortalecerla y realizar revisiones periódicas y exhaustivas tanto de la Política como de las Directrices de Implementación, en procesos transparentes y participativos.

Recomendamos enérgicamente a BID que revise de manera sustancial las Directrices de Implementación, para que no solo aborden nuestras inquietudes y recomendaciones, sino que se conviertan en un documento que guíe con éxito al personal de Banco en la comprensión y aplicación de la Política, y el cumplimiento del derecho a la información.

---

<sup>9</sup> Ver *Comentarios y Recomendaciones Finales - Análisis de la Versión Aprobada de la Política de Acceso a la Información del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Junio 2024*

<sup>10</sup> Ibid.