

12 de Mayo de 2010

Junta de Directores

Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Avenue, NW

Washington, DC 20577

Estados Unidos

Re: Revisión a la Política de Divulgación de Información del Banco Interamericano de Desarrollo

La Iniciativa por la Transparencia Global (GTI, por sus siglas en inglés), le da la bienvenida a la revisión que dirigió el Banco Interamericano de Desarrollo a su Política de Acceso a la Información y al compromiso que tiene el banco por mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. Especialmente, es bien recibido el mandato que la Junta de Gobernadores dictaminó en la Reunión Anual efectuada en Cancún *“para implementar una nueva política de divulgación que reúna los más altos estándares utilizados por otras instituciones financieras multilaterales”*¹.

Reconocemos que se ha logrado un número importante de avances en las propuestas del Banco. Por ejemplo, el Banco ha expresado de una manera más clara, que toda la información que posee podrá darse a conocer públicamente a menos que esté dentro del rubro de excepciones. Otros compromisos importantes incluyen:

- Asegurar la posibilidad de divulgación voluntaria dentro del Consejo Directivo
- Divulgar de manera simultánea algunos de los documentos del Consejo cuando se dan a conocer en la Junta de Directores (Sección 5.1)
- Establecer un órgano independiente de apelaciones (Sección 9.1)

Dentro de los cambios positivos que se han efectuado apoyamos la cláusula referente a la posibilidad de divulgación voluntaria en el interior de la Junta de Directores. Esto podría constituir el primer paso dentro del proceso de hacer que las Juntas de Directores de los Bancos de Desarrollo sean más responsables y asuman el compromiso de la rendición de cuentas en sus acciones prácticas. En este sentido, recomendamos hacer referencia a la “divulgación voluntaria de las declaraciones de los Directores Ejecutivos” dentro de la propia política misma y no sólo en los artículos introductorios. Además, la divulgación simultánea de ciertos documentos de la Junta podría ser una herramienta importante para ampliar el nivel de compromiso de las partes interesadas en la discusión de la política de desarrollo.

Por otra parte, es importante resaltar que el análisis de la Iniciativa por la Transparencia Global (GTI, por sus siglas en inglés), concluye que mientras la revisión

¹ Banco Interamericano de Desarrollo, Declaración de Cancún, p.2

de la política proporcionará mayor transparencia al Banco en términos generales, aún se queda corta en relación con los estándares establecidos en la [Carta de Transparencia para las Instituciones Financieras Internacionales](#), elaborada por la GTI. De esta manera, hay ciertos temas que nos preocupan y en los que nos centraremos en esta carta:

- Un principio general de presunción de divulgación débil
- Un sistema de excepción excesivamente amplio
 - Veto de terceros
 - Incapacidad para garantizar una prueba de daño para todas las excepciones
 - Presencia de una anulación “negativa”²
 - Necesidad de lineamientos públicos para la reglamentación de las excepciones
- Estándares de transparencia inaceptables para operaciones sin Garantía Soberana (NSG, por sus siglas en inglés)
- Falta de claridad en el procedimiento de solicitudes
- Falta de estándares para divulgación proactiva
- Alcance limitado para la función de apelación independiente.

Es importante resaltar que el proceso de revisión de la política fue demasiado apresurado, sin dejar oportunidad para una consulta apropiada con organizaciones de la sociedad civil. Por ello, el borrador de la política no ha alcanzado los más altos estándares que tienen otras instituciones financieras internacionales y carece de los detalles que se requieren para cumplir adecuadamente con el objetivo de maximizar el acceso a la información, como se señala en la sección 3.1.

Una vez presentada esta queja generalizada, podremos enfocarnos en algunos puntos específicos que es necesario mencionar a fin de mejorar el borrador de la política.

Una presunción de divulgación débil como principio general

Aunque el inciso 3.1. establece que *“el Banco busca maximizar el acceso a la información que produce y por lo tanto divulgará cualquier información que no se encuentre dentro de la lista de excepciones”* este enunciado de alguna manera se ve debilitado por una previsión anterior. El ámbito de acción de la política se define en la sección 1.2 y establece que *“la política se aplica a la información producida por el Banco Interamericano de Desarrollo y a información específica en poder del Banco, sujeta a una lista de excepciones”*. Con el propósito de cumplir totalmente con la presunción de divulgación y el principio de maximizar el acceso a la información (sección 2.1) tendrá que efectuarse una declaración más clara al respecto. En este sentido, la palabra “específica” no debe aparecer en la declaración anterior. La política debe aplicarse a toda la información en poder del Banco. Además, no hay necesidad de enlistar oficinas específicas cuya información está dentro de la política. Por ser una política general, tal declaración sólo debilita su alcance.

² Esto quiere decir, que se pueda negar información que por principio sea pública al no caer dentro del marco de las excepciones. Una política adecuada, considera la posibilidad de poder hacer pública información que podría no serlo, cuando las causas así lo ameriten, pero no al contrario como se estipula en la política del BID.

Sistema de excepciones excesivamente amplio

La GTI reconoce que ciertos intereses deben protegerse a través de las excepciones; por ejemplo, los relativos a información personal, salud y seguridad. Sin embargo, recomienda que se lleve a cabo una prueba de daños, matizada y precisa, a fin de proteger intereses legítimos como son las relaciones con otros países, los intereses comerciales de terceros y la provisión libre y franca de consejo interno.

Veto de terceros

Los gobiernos y terceros, tales como los contratistas del Banco, tendrán la posibilidad de vetar la puesta en circulación de casi toda la información que proporcionan al banco teniendo en cuenta la ambigüedad de la sección 4.1.e que hace referencia a *“la información proporcionada confidencialmente; así como información financiera”*. Ver también el Principio 2, sección 2.1, que refleja la misma idea. La GTI se ha opuesto consistentemente al veto de terceros, que no constituye un método que sea utilizado en las leyes de derecho a la información nacionales, y que menoscaba considerablemente el principio de acceso. Por el contrario, nos pronunciamos por las excepciones basadas en daños para proteger los intereses legítimos de terceros y las relaciones con países y otras organizaciones intergubernamentales. Los intereses de terceros deberían recibir también protección procesal en la forma del derecho a ser consultado cuando exista la posibilidad de que la información provista por ellos pueda ser divulgada.

Incapacidad para garantizar una prueba de daño para todas las excepciones

En la sección 2.1, el borrador de la política establece que *“cualquier excepción para divulgar deberá basarse en la posibilidad, clara y concretamente definida, de que el daño potencial a intereses, entidades o partes que resulte de la divulgación de información pueda ser mayor que los beneficios (...)”*. Sin embargo, muchas de las disposiciones sustantivas en materia de excepciones no cumplen con esta norma. A modo de ejemplo, la GTI no cree que sea legítimo retener toda la información relativa al proceso de deliberación, que se define de manera muy amplia en la sección 4.1.g del borrador de la política. La tarea de definir los daños específicos que deben evitarse en esta materia –como la libre y franca prestación de asesoría o el éxito de una iniciativa de política– se ha abordado con éxito en diversas legislaciones sobre derecho a la información y este enfoque debería considerarse en la política del Banco también. Otras excepciones que carecen de una prueba de daño apropiada incluyen las secciones 4.1.c, 4.1.e, 4.1.f and 4.1.j.

Presencia de una anulación “negativa”

La política propone una anulación de interés público limitada en virtud de que se otorga la facultad discrecional de en "circunstancias excepcionales", ya sea revelar cualquier información exenta o bien, retener la información que normalmente estaría sujeta a divulgación (Sección 8.1). Percibimos que casi ninguna legislación nacional de derecho a la información incluye la facultad de anular la divulgación de información que por principio no cae dentro del marco de las excepciones, y esto resulta un

problema, dada la clara oportunidad para el abuso. De esta manera, el Comité de Acceso a la Información tendría la posibilidad de eliminar prácticamente la presunción de divulgación. Asimismo, incluso la anulación del interés público positiva no se aplica a la información sujeta a veto de terceros, lo que hace a esta excepción aún más problemática.

Necesidad de lineamientos públicos para la reglamentación de las excepciones.

Tomando en cuenta la falta de claridad y detalles en el sistema de excepciones, el Banco debería contar con lineamientos para dar a conocer públicamente la forma de interpretar y aplicar estas excepciones de acuerdo con el propósito de maximizar el acceso a la información, como se establece en la sección 3.1. Estas guías deben elaborarse de manera abierta, transparente y participativa, lo que sin duda contribuiría a compensar la falta de participación en el proceso de revisión de la política.

Estándares de transparencia inaceptables para operaciones Sin Garantía Soberana (NSG, por sus siglas en inglés)

La información relacionada con las operaciones sin garantía soberana está establecida en la sección 4.1.j, como una de las excepciones del sistema. Este tipo de información tiene un sistema diferente que no va de acuerdo con la presunción de divulgación y con el principio de maximizar el acceso a la información (sección 2.1). De acuerdo con el artículo 4.1.j, para que la información NSG se dé a conocer públicamente, debe integrarse en el anexo II de la política y debe estar debidamente autorizada por los gobiernos de los países. Como podrá observarse, este enfoque desnaturaliza la política misma.

De conformidad con la Declaración de Cancún y de acuerdo con los más altos estándares de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (MDB, por sus siglas en inglés), el BID debe adoptar una sola política para todas las operaciones del Banco - incluyendo las que no tienen garantía soberana. El Banco Interamericano de Desarrollo debe asegurar la divulgación completa de los mismos documentos del ciclo del proyecto, tal y como con las operaciones con garantía soberana, incluido el Informe del Medio Ambiente y de Monitoreo Social (ESMR, por sus siglas en inglés) previo a la aprobación por parte de la Junta; determinación de la categorización del riesgo y apoyo de los interesados; informes de supervisión, la ejecución de proyectos e informes finales. Por último, presentar el resultado del desarrollo de las operaciones sin garantía soberana, debe ser a nivel de proyecto.

Falta de claridad en el procedimiento de solicitudes

El borrador de la política debería ser más claro en relación a la manera en que se procesan las solicitudes de información. Debe establecer claramente que las solicitudes pueden presentarse en varias formas y en diferentes lenguajes, los solicitantes no tienen que proporcionar las razones por las que hacen la solicitud, y el Banco, por su parte, proporcionará asistencia a los solicitantes cuando así lo requieran. Se requiere una claridad adicional en la Política en lo que se refiere a la notificación que debe facilitarse en caso de que el acceso sea rechazado. Si estos temas van a ser definidos en

la etapa de implementación, entonces deberá ser una fase abierta y transparente a fin de que se permita la participación de la sociedad civil.

Falta de estándares para difusión proactiva

El Banco *“busca maximizar el acceso a cualquier documento e información que produzca o que esté en su poder y que no se encuentre en la lista de excepciones”* (sección 2.1, Principio 1; ver también Principio 3 de la misma sección), pero no tiene disposiciones establecidas respecto a la difusión proactiva. El Banco Mundial, por otro lado, tiene un enunciado claro en el párrafo 30 de su Política referente a la necesidad de asegurar una mayor difusión de la información operativa a fin de lograr vínculos más cercanos entre la Política de Divulgación del Banco y la mayor participación de los beneficiarios. También se refiere a la necesidad de *“medidas proactivas para asegurar una mayor difusión de la información operacional (por ejemplo, a través de los quioscos de información) particularmente a aquellos que pueden verse afectados por las operaciones del Banco”*. El BID debe establecer ese estándar considerando la importancia de hacer la información más accesible a aquellas comunidades que pueden verse afectadas directamente por las actividades del Banco. Asimismo, las disposiciones relativas a la difusión proactiva deben vincularse con el marco de traducciones, y la necesidad de que la información se otorgue en el idioma específico de la comunidad potencialmente afectada o involucrada en las actividades del Banco. Esta situación debe dirigirse como una medida proactiva para hacer que la información sea realmente accesible. Las modificaciones estarían de conformidad con la Carta de la GTI, principio 3, que establece que *“las instituciones financieras internacionales deberían difundir la información que facilite la participación informada en la toma de decisiones de manera oportuna, incluyendo borradores de los documentos, de tal manera que asegure que aquellos afectados y los interesados puedan acceder a ella de manera eficaz y puedan entenderla (...)”*.

Alcance limitado para la función de apelaciones independientes

Apoyamos la inclusión del compromiso de establecer la función de apelaciones independiente, lo que consideramos crítico para la implementación exitosa de la política. Al mismo tiempo, hemos notado que no se incluye detalle alguno en relación a la composición de este organismo. Cuando menos, debe incluirse un marco de referencia al respecto en la política y al mismo tiempo, debe resolverse de forma abierta a través de discusiones participativas en el proceso de implementación de la política.

Quisiéramos que este organismo independiente de apelaciones se empodere y tenga la facultad de por lo menos hacer recomendaciones, si no necesariamente decisiones vinculantes, relativas a las divulgaciones de interés público. También será necesario facultar a este organismo para hacer recomendaciones más generales sobre la reforma de esta política, cuando las quejas que se reciban sugieran la necesidad de realizar reformas estructurales. De acuerdo con este borrador, si un solicitante sostiene un interés público para acceder a información restringida, sólo el Comité de Acceso a la Información interdepartamental tendrá jurisdicción, planteando temas independientes. Asimismo, deberán existir lineamientos claros para asegurar la independencia del organismo de apelaciones, en correspondencia con los más altos estándares de otras instituciones financieras internacionales. Finalmente, la política debe dejar claro que el organismo establecerá un procedimiento claro para el proceso de apelaciones.

Reconocemos los retos que surgen para aplicar una Política de Divulgación de Información mejorada, especialmente si tomamos en cuenta el margen de tiempo establecido por la Asamblea de Gobernadores. Si consideramos este aspecto, sería comprensible que ciertos detalles de la política se pacten durante el proceso de implementación. De ser así, la implementación será un proceso abierto y transparente que permitirá la participación de la sociedad civil. Dicha decisión estaría también de conformidad con los más altos estándares en el seno de las instituciones financieras internacionales. El Banco Mundial está llevando a cabo un proceso de implementación abierto de manera constante con un rol de monitoreo formal integrado por algunas Organizaciones de la Sociedad Civil.

Adicionalmente, y de nuevo tomando en consideración el margen de tiempo limitado que al final se le dio a este proceso, la revisión formal de la política debiera efectuarse relativamente pronto, en un plazo de no más de dos años. Este margen de tiempo para su revisión permitirá la recopilación de información y de experiencia en la aplicación de la política y proporcionará además una etapa temprana para mejorar la política que no sea resultado de un proceso de revisión regular y participativo.

Para concluir, la GTI hace un llamado al Banco Interamericano de Desarrollo para que revise el borrador de la Política a fin de que esté mejor alineada con los estándares establecidos en la Carta por la Transparencia de la GTI. Al mismo tiempo está dispuesta a ofrecer el apoyo necesario para lograr este objetivo.