



estudio regional

**acceso a la información
en contexto de
emergencia sanitaria**

mayo 2020

alianzaregional

Por la Libre Expresión e Información

Contenidos

01

INTRODUCCIÓN

02

DERECHO DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y
FUNCIONAMIENTO DE LOS
ÓRGANOS GARANTES

05

TRANSPARENCIA ACTIVA
COMO VÍA DE ACCESO A
INFORMACIÓN EN CONTEXTO
DE EMERGENCIA SANITARIA

08

LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN
CONTEXTO DE COVID-19

10

CONCLUSIONES

Acceso a la información en contexto de emergencia sanitaria

por Daniela Urribarri [1]

El presente documento sistematiza los resultados de un estudio cualitativo y cuantitativo realizado durante el mes de abril entre las organizaciones miembro de la Alianza Regional, respecto a la situación del goce a los derechos de acceso a la información pública (AIP) y libertad de expresión (LE) hasta el 30 de abril, en los siguientes países: Bolivia, Cuba, Paraguay, Guatemala, República Dominicana, Brasil, Uruguay, Costa Rica, Honduras, Ecuador, El Salvador, Colombia, México, y Nicaragua. [2]

Conocer el estado del acceso al derecho de información reviste particular interés en el actual contexto de emergencia sanitaria. Por un lado, resulta clave para que la ciudadanía conozca las estrategias de prevención y cuidado, habilitando así, entre otros, su derecho de acceso a la salud; y por el otro habilita la posibilidad de evaluar y controlar las prioridades e inversiones de los gobiernos en la gestión de la emergencia sanitaria.

De manera complementaria la libertad de informar y expresarse requiere ser particularmente atendida en este contexto a efectos de permitir la circulación de información fidedigna y combatir el riesgo de infodemia alertado por la OMS, así como garantizar que las voces críticas o disidentes sean escuchadas.

A continuación se presentan algunos de los principales resultados de este estudio, que repetiremos mensualmente a efectos de ver la evolución de estas variables a lo largo del tiempo.

[1] Daniela Urribarri es socióloga organizacional, especializada en gestión. Actualmente colabora como Directora de Programas de la Alianza y fue la responsable del diseño del estudio, la compilación de información y la elaboración del presente informe, a partir de los datos proporcionados por las organizaciones miembro de la red.

[2] Las organizaciones miembros de la Alianza Regional que aportaron información sobre sus respectivos países fueron: la Fundación Ciudadanía y Desarrollo (FCD - Ecuador), la Fundación Democracia sin Fronteras y C-Libre (Honduras), el Observatorio Cubano de Derechos Humanos (Cuba), el Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA - Paraguay), Acción Ciudadana (Guatemala), Participación Ciudadana (República Dominicana), Artigo 19 (Brasil), CAinfo (Uruguay), el Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPLEX - Costa Rica), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES - El Salvador), Transparencia por Colombia (Colombia), Fundar (México), la Fundación Violeta Barrios de Chamorro (FVBCH - Nicaragua), Transparencia Venezuela y Espacio Público (Venezuela) y la Asociación Nacional de la Prensa (ANP - Bolivia).

Derecho de acceso a la información y funcionamiento de los órganos garantes

A pesar del avance que las regulaciones sobre el derecho de acceso a la información pública (DAIP) tuvieron en la última década en la región, resulta preocupante el nivel de atraso en el acceso a este derecho que se registra en la región. Aún en épocas de “normalidad”, sin emergencia sanitaria: el 67% de los países consultados informa que no tiene las condiciones para un goce pleno del acceso a la información pública.

Esto es: el 13% no tiene una regulación normativa de este derecho (Cuba y Venezuela), el 27% informa que la norma existe formalmente pero consideran que es incumplida de manera sistemática (Bolivia, Nicaragua, Honduras y Guatemala), y el 27% no cuenta con un órgano garante en los términos que reconocen los estándares internacionales en la materia (Paraguay, República Dominicana, Brasil y Uruguay).



A ello se suman resoluciones y prácticas específicas del contexto actual que limitan la vigencia del DAIP en varios países de la región por diversos motivos:

En el 53% de los países relevados, las organizaciones informan que se incumplen los plazos actualmente vigentes para la entrega de información; y sólo en algunos de ellos (el 38% de los países consultados) se informa que ésto se debe a dificultades de accesibilidad física a la información por la cuarentena. Estos aplazamientos de los plazos implican límites de facto al ejercicio del derecho.

AIP EN TIEMPOS DEL COVID-19

En plena pandemia se incumplen los plazos de entrega de información en la mayoría de los países que consultamos*:



53%



› **Se incumplen los plazos vigentes**

30%



› **No se cuenta con suficiente información**

17%



› **Se cumplen los plazos previstos**

*Ecuador, Honduras, Paraguay, Guatemala, Brasil, Uruguay, El Salvador, México, Nicaragua, Costa Rica, República Dominicana, Bolivia y Colombia.

alianzaregional
 Por la Libre Expresión e Información

En algunos países hubo resoluciones expresas que modificaron o ampliaron los plazos para dar respuestas a los pedidos de AIP (Colombia), llegando a extremos como el de Guatemala que suspendió los plazos legales de todo proceso administrativo por 3 meses, o el de El Salvador que al haberse suspendido los plazos en los procesos administrativos, prácticamente se paralizan los procesos de apelación que se puedan tramitar ante el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) por las negativas de entrega de información, pues solo recibe las solicitudes de apelación y analiza las admisiones.

Un impacto particular sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información resulta del funcionamiento de los órganos garantes (OOGG) que las regulaciones deben prever:

En primer lugar vale destacar que también en este punto resulta preocupante el nivel de atraso que presenta la región, pues sólo el 54% de los países consultados cuenta con un OOGG a nivel nacional/ federal.

En lo que hace al funcionamiento de estas agencias en el contexto de la emergencia sanitaria actual, casi el 50% de los consultados informó que los órganos garantes no dan respuesta de manera regular a los reclamos que se realizan ante sí por el incumplimiento de la administración pública de responder consultas de AIP.

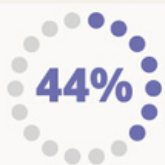
En los casos de México y Honduras, el INA e IAIP respectivamente, suspendieron su servicio desde los últimos días de marzo hasta finales de abril en el primer caso, y finales de mayo en el segundo.

Finalmente se registraron intentos extremos como el de Brasil, donde el Gobierno resolvió eliminar la posibilidad de realizar consultas de AIP hasta diciembre de 2020; donde afortunadamente este avance fue detenido mediante resolución del Supremo Tribunal Federal. O el caso de Venezuela donde hace ya años que en el 95% de las consultas que se realizan solicitando información no obtiene respuesta o se consiguen algunos pocos datos incompletos y sesgados.

Solo 44% de los países que tienen Órgano Garante del AIP, tramita normalmente las apelaciones en tiempos de COVID-19



Las apelaciones por incumplimientos en la entrega de información se tramitan de manera normal



Se tramitan irregularmente



No se tramitan



No se cuenta con suficiente información al respecto



Transparencia activa como vía de acceso a información en contexto de emergencia sanitaria

PROCESOS DE COMPRAS Y CONTRATACIONES

Todos los países relevados en este estudio han decretado la emergencia sanitaria, a excepción de Cuba. El estado de emergencia y excepción habilita procesos más expeditos de compras y contrataciones, así como la reorientación de recursos y prioridades; pero no exime las obligaciones legales de rendir cuentas. De modo que la emergencia no debería obstaculizar la tramitación de estos procesos con prácticas de transparencia activa que permitan el acceso público a la información necesaria para identificar las prioridades políticas y el destino de los fondos.

Sin embargo, en el 70% de los países relevados se advierte sobre la escasa y/o mala calidad de la información pública vinculada a la gestión de las compras y contrataciones para la atención de la emergencia sanitaria. Se registran páginas web que dificultan el acceso rápido y sencillo a esa información, información incompleta, difícil de comprender y/o desactualizada.

Resulta particularmente preocupante la situación de Venezuela y Nicaragua, y Cuba donde las organizaciones informan la ausencia absoluta de información vinculada a las compras y contrataciones.

Por su parte, en Costa Rica, Ecuador, República Dominicana y Paraguay, las organizaciones consideran que la calidad de la información que se publica en relación a COVID es de alta calidad (completa y oportuna). Al revisar las buenas prácticas de estos países se advierten algunas características clave para la publicidad completa y de calidad:

¿Dónde publicar? En plataformas específicas o microsítios que permitan un acceso rápido y sencillo a las gestiones sobre la emergencia, evitando que la misma quede en medio de una enorme cantidad de información que dificulte su identificación.

¿Con qué frecuencia? Es clave que la información se actualice de manera permanente para permitir el seguimiento y la verificación de lo publicado en el corto plazo, a fin de que cualquier irregularidad o inconsistencia pueda ser prontamente advertida y corregida.

¿Qué publicar? Información que permita conocer y trazar el proceso completo de compras y contrataciones, desde la demanda y su justificación, hasta la evaluación del producto o servicio adquirido, pasando por los trámites correspondientes a la recepción y evaluación de ofertas y oferentes, su selección, factura de compra, recepción de lo adquirido y demás.

¿Cómo publicar? En formato de datos abiertos que permitan el análisis y reutilización por parte de terceros.

POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS A SECTORES VULNERABLES

A excepción de Nicaragua y Venezuela, donde la falta de información pública dificulta la respuesta sobre este punto, en el resto de los países consultados se han desarrollado diversas políticas de asistencia y transferencia de recursos y/o bienes a los sectores más vulnerables.

Sin embargo resulta preocupante que en la mayoría de los casos (58%) se considera que la información para acceder a esos beneficios no es clara, sencilla y transparente. Sólo en Ecuador, Paraguay, Ecuador, Costa Rica y Bolivia se considera que la información es de calidad.

POLÍTICAS DE ACCESO AL AGUA

El acceso al agua es un punto clave en las políticas de atención de la emergencia actual. La OMS ha destacado en reiteradas oportunidades que “una de las mejores medidas (para prevenir el contagio) es una de las más simples: lavarse las manos. Ese simple acto puede marcar la diferencia entre la vida y la muerte. 3.000 millones de personas no tienen agua y jabón en casa. Es un viejo problema que quiere más atención” (Dr. Tedros, 4 mayo)

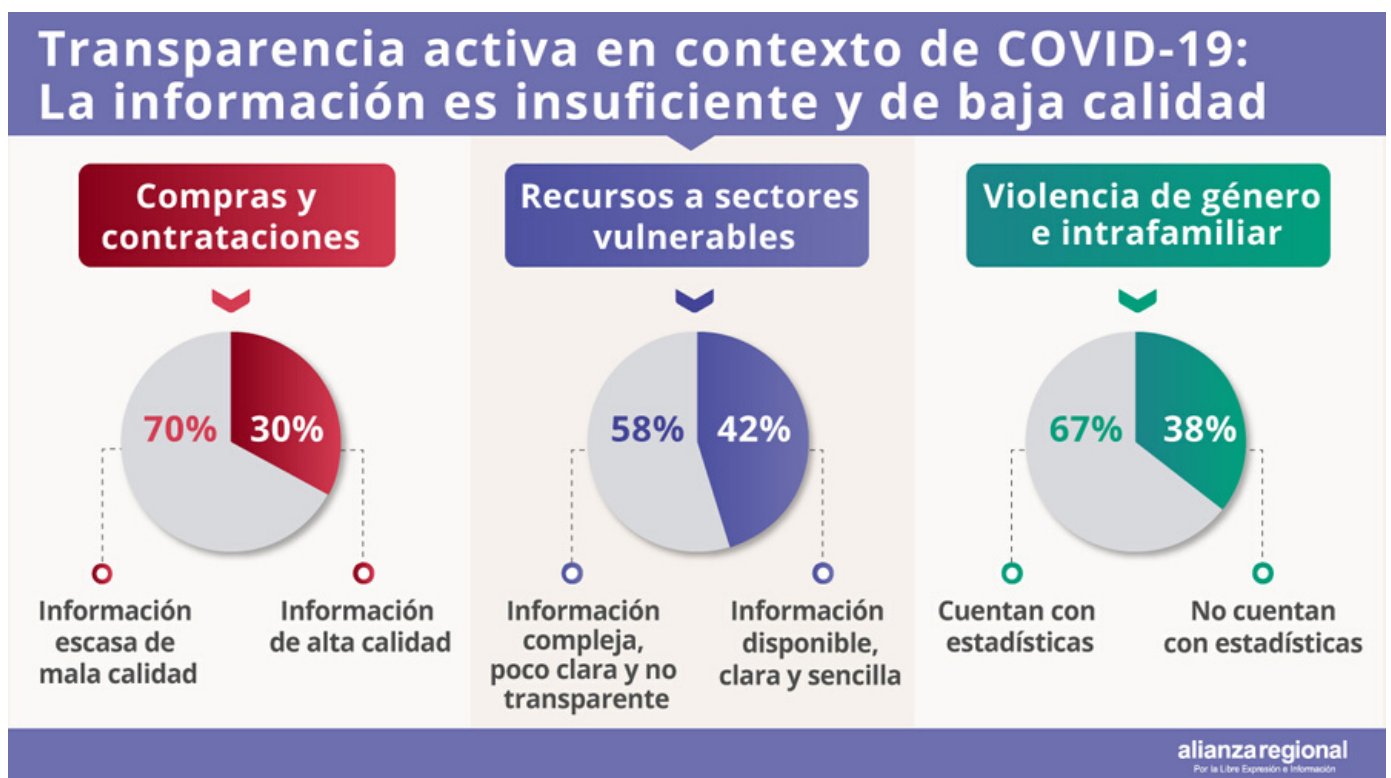
Sin embargo, sólo el 40% de los 15 países consultados registra políticas nacionales vigentes para mejorar el acceso al agua durante la emergencia (Bolivia, Colombia, El Salvador, Costa Rica, Uruguay y Brasil); y sólo en Uruguay y Costa Rica consideran que la información disponible para acceder a esas políticas es sencilla y clara.

VIOLENCIA DE GÉNERO E INTRAFAMILIAR

De acuerdo con ONU Mujeres, antes de la emergencia sanitaria, la violencia contra las mujeres era ya una de las violaciones de los derechos humanos más agravantes; y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) señala que las pandemias empeoran las desigualdades a las que ya se enfrentan mujeres, adolescentes y niñas.

En este contexto de riesgo para la salud física y psíquica de una importante porción de la población, la producción de información resulta clave para la generación de políticas públicas, así como para el seguimiento de su evolución por parte de la ciudadanía. Sin embargo en el 33% de los países relevados no se cuenta con información estadística al respecto (Honduras, Cuba, República Dominicana, Nicaragua y Venezuela).

Por su parte, en aquellos países en que sí se cuenta con información estadística, se verificaron aumentos en los casos de violencia de género en el 80% de los casos, mientras que el 20% restante no cuenta con información consistente y actualizada. En el caso de violencia intrafamiliar, el 100% de los países indicaron que los casos aumentaron.



Libertad de expresión en contexto de COVID-19

El ejercicio de la libertad de expresión también registra dificultades y riesgos específicos en el contexto actual, que bajo diversos argumentos restringen el ejercicio del periodismo, e incrementan los controles gubernamentales sobre la conversación social o la emisión de opiniones en redes.

En plena pandemia, se registran restricciones a la libertad de expresión en la región:



› Detenciones arbitrarias



› Discursos estigmatizantes sobre medios y/o periodistas



› Reformas normativas que limitan el derecho



› Selección de periodistas que acceden a la información



› Seguimiento a periodistas defensores de derechos humanos y otros



› Confiscación de equipos y otras

Por un lado, se registran prácticas de restricción en el acceso a la información para algunos periodistas, como en el caso de los Gobiernos de Cuba, Nicaragua y Venezuela, que siguen sin abrir a medios independientes las ruedas de prensa sobre el Covid-19; o el de Guatemala que eliminó de los grupos de Whatsapp por los que se distribuye la información, a periodistas que cuestionan prácticas oficiales.

También se registran discursos estigmatizantes hacia la prensa en varios países: México sigue siendo una de las regiones más peligrosas en el mundo para ejercer el periodismo, a lo que se debe añadir que el nuevo gobierno ha tenido un discurso discriminatorio y polarizante con la prensa, aumentando la desconfianza hacia los medios de comunicación. En Brasil el gobierno federal fomenta las violaciones a la libertad de expresión; se siguen registrando ataques y acusaciones al trabajo de la

prensa y a la libertad de expresión. En Guatemala un grupo de periodistas, comunicadores y organizaciones sociales firmaron una denuncia pública en la que dan a conocer la intimidación, descalificación y censura abierta que han recibido del Presidente y el Secretario de Comunicación Social.

En Venezuela hubo un incremento de casos de violaciones a la libertad de expresión en el marco de la pandemia, incluso antes de la declaratoria del estado de alarma y el inicio de la cuarentena. Desde finales de febrero hasta el 20 de abril se documentaron 37 casos vinculados sólo a la búsqueda o difusión sobre la COVID-19; desde que inició la cuarentena, del 16 de marzo al 20 de abril se cuentan 65 casos que se traducen en 151 violaciones; buena parte de ellos vinculados a impedimentos de cobertura (confiscación de equipos, eliminación de material) y detenciones arbitrarias, de estas últimas la mayoría con privaciones de libertad prolongadas, traslados, desapariciones forzadas de corto plazo e inicio de procesos judiciales. La mayoría de las imputaciones son “instigación al odio” por difusión de información o de opiniones; y las víctimas incluyen no solo periodistas sino también trabajadores de la salud y defensores de derechos humanos. Al menos 11 de las detenciones son de trabajadores de la prensa.

En Uruguay, el gobierno envió un proyecto de ley (bajo el rótulo de urgente consideración) de 501 artículos. Cinco de ellos, afectan el derecho a la protesta y, por tanto, la libertad de expresión. Otros dos artículos introduce cambios a la normativa sobre acceso a la información pública declarado de manera reservada toda la información en poder del sistema de inteligencia estatal.

Otras prácticas de control sobre la expresión también resultan preocupantes, como las registradas en Ecuador, donde si bien la libertad de expresión no está limitada o restringida normativamente dentro de la declaratoria de estado de excepción, en las semanas de emergencia se registraron incidentes en los que autoridades policiales, sin que intermedie orden de autoridad competente, detuvieron a ciudadanos por videos en redes sociales o por propagar noticias que, a su criterio, son falsas. En Colombia, en medio de la crisis del Covid-19, se divulgó un nuevo caso de grave afectación a la libertad de prensa y de expresión debido el seguimiento ilegal realizado por la inteligencia del Ejército Nacional a por lo menos 130 personas que incluyen en su mayoría a periodistas nacionales y extranjeros, ex funcionarios públicos, organizaciones sociales, políticos y sindicalistas.

En este mismo sentido también genera un alerta el Decreto Ley 370 de Cuba, que permitió al gobierno extremar la censura a periodistas y comunicadores sociales independientes, por medio de citaciones a estaciones policiales en las que les amenaza para que no hagan más publicaciones en las redes sociales o medios independientes que contengan información contraria a la línea oficial en la crisis del Covid-19.

Conclusiones

La CIDH destacó la importancia de “asegurar el derecho de acceso a la información pública en el marco de la emergencia generada por el COVID-19 y no establecer limitaciones generales basadas en razones de seguridad u orden público. Los órganos que garantizan este derecho y los sujetos obligados deben otorgar prioridad a las solicitudes de acceso a la información relacionadas con la emergencia de salud pública, así como informar proactivamente, en formatos abiertos y de manera accesible a todos los grupos en situación de vulnerabilidad, de forma desagregada sobre los impactos de la pandemia y los gastos de emergencia, desagregados de acuerdo con las mejores prácticas internacionales. En los casos de postergación de los plazos de solicitudes de información en asuntos no vinculados a la pandemia, los Estados deberán fundamentar la negativa, establecer un espacio temporal para cumplir la obligación y admitir la apelación de estas resoluciones.” (Res 1/20)

Sin embargo, la información recogida entre las organizaciones que integran la Alianza presenta un panorama preocupante en relación al goce de este derecho: Las limitaciones estructurales previas a la emergencia (tanto normativas como prácticas) dejan a la mayor parte de los países analizados sin una posibilidad real de acceder a información. Pero aún en aquellos países en que sí hay regulaciones y cierto ejercicio del AIP, el goce se ve limitado por diversas prácticas: a la extensión de los plazos habituales de respuesta se suma el incumplimiento de estos; y a ellos se agrega que los órganos garantes no tramitan de manera regular las apelaciones que allí se realizan ante incumplimientos en la entrega de información.

En materia de transparencia activa, se relevaron aquí tan sólo algunas dimensiones que consideramos relevantes, y también en este aspecto del AIP el estado de situación debe llamarnos a la reflexión y demanda de mejoras: la información relativa a compras y contrataciones, así como a la transferencia de recursos hacia sectores vulnerables, fue considerada de baja calidad y transparencia. También es escasa la información sobre situaciones que requieren acciones urgentes como la violencia de género e intrafamiliar o el acceso al agua.

Por último, también genera cierta alerta las prácticas recogidas en los diferentes países en cuanto a límites directos e indirectos para el goce de la libertad de expresión.

Desde la Alianza Regional, estamos convencidos de que el goce de estos derechos requiere mejores prácticas urgentes en el contexto actual dado que la ausencia de estos derechos, limita las posibilidades del goce pleno de acceso a la salud, a la integridad y otros. Por ello nos comprometemos a realizar un seguimiento de su evolución en la región.

