



[ES]

Tendencias regionales en el despliegue de tecnologías en pandemia en América Latina: Reflexiones iniciales a partir de los datos del Observatorio Covid-19 de Al Sur

Abril de 2021

Cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la pandemia por Covid-19 el 11 de marzo de 2020, hizo además un llamado enfático al desarrollo de capacidad de respuesta y prevención en todo el mundo. Muchos actores gubernamentales y no gubernamentales han intentado aprovechar el uso de tecnologías para combatir la propagación del virus, con la esperanza de poder entregar información confiable a la población, recolectar datos en tiempo real sobre la evolución de casos y los estándares de movilidad de modo a informar el diseño de políticas para contener la expansión del virus, mejorar las capacidades de seguimiento epidemiológico existentes y monitorear el cumplimiento de cuarentenas.

América Latina se sumó a esta tendencia, profundizando un proceso creciente de digitalización de la acción del Estado y de los servicios prestados por privados. El Observatorio Covid-19 del Coalición Al Sur (OCCA) nace con el objetivo de analizar algunas de estas respuestas tecnológicas y su cumplimiento de principios básicos de protección de datos y acceso a la información, buenas prácticas, y si presentan o no riesgos adicionales al ejercicio de los derechos humanos.

OCCA agrupa a las 11 organizaciones de sociedad civil que conforman la coalición Al Sur. Nuestro diagnóstico es que algunos gobiernos de la región han utilizado el contexto de pandemia para flexibilizar sus responsabilidades en relación con la entrega de información pública oportuna, avanzando en el procesamiento de datos personales y sensibles sin las debidas garantías, y exponiendo a la población a riesgos adicionales a los sanitarios.

Si bien la situación excepcional de pandemia puede justificar la adopción de medidas de urgencia que involucren el despliegue tecnológico, cualquier acción desarrollada en ese contexto debe cumplir con estándares básicos de derechos humanos y criterios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y transparencia.

El sentido de urgencia que impone la pandemia plantea importantes desafíos a la necesidad de evaluar la idoneidad y el impacto de estas tecnologías antes, durante y después de su implementación, así como su efectividad y determinar qué sucederá con ellas tras la emergencia. La situación se hace más grave considerando la insuficiencia de los marcos normativos e institucionales para la adecuada protección de los datos personales en América Latina, que se suma a la falta de transparencia con la cual se han adoptado muchas de estas tecnologías en la región.

Esta compleja realidad ha sido principal motivación de OCCA, que se planteó como desafío recolectar información relevante sobre las tecnologías desplegadas para la confección de un repositorio público y abierto que permita unificar el acceso a fichas descriptivas de las diferentes iniciativas tecnológicas implementadas en la región. Creemos que la disponibilización de esta información permitirá realizar un análisis pormenorizado de las tecnologías descritas y facilitar el desarrollo de estudios comparados por parte de activistas, academia, medios de prensa, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, entre otros actores.

Principales tendencias

Durante el año de 2020, OCCA analizó 16 iniciativas desarrolladas en 14 países latinoamericanos: 14 aplicaciones móviles y dos *chatbots*. En todos los casos se observa un uso intensivo de datos, en su mayoría recolectados de manera directa de la ciudadanía. Por otro lado, es poco claro cómo esos datos son combinados con bases públicas o privadas previamente disponibles. Así, se observa una ausencia de información accesible sobre las estructuras de gobernanza de datos de las plataformas en tal forma que satisfagan su propósito de generar información que permita frenar la expansión de la pandemia, previniendo impactos negativos en el ejercicio de derechos durante y una vez terminada la emergencia sanitaria.

La gran mayoría de las iniciativas analizadas fueron rápidamente implementadas por el sector público o a partir de acuerdos público-privados. En algunos casos se han basado en la reorientación de tecnologías previamente existentes o la expansión de sus usos a los sectores de la salud o la seguridad social. Una de las aplicaciones analizadas fue lanzada en febrero de 2020, seguida de otras siete que fueron lanzadas en marzo, cuando recién se empezaban a detectar los primeros casos de Covid-19 en la región.

Los datos detallados de cada una de las implementaciones tecnológicas analizadas están disponibles en <https://covid.alsur.lat/es/>. Junto con ello, presentamos aquí algunas tendencias identificadas a partir del análisis de estas 16 iniciativas. Nuestro objetivo es que estos hallazgos posibiliten una conversación que involucre a la sociedad civil, la academia y los Estados acerca de la implementación de soluciones tecnológicas como parte de las políticas públicas y prácticas estatales en contexto de pandemia, y de la cual podamos extraer lecciones valiosas respecto del rol de la tecnología en la protección y promoción de derechos.

Barreras de conectividad y acceso

La efectividad de las tecnologías digitales desplegadas durante la pandemia encuentra una importante barrera relacionada con la desigualdad en el acceso a internet, a dispositivos y a las habilidades digitales de la población en nuestra región. Si bien es posible observar una tendencia en aumento en la penetración de dispositivos móviles, las brechas de conectividad y de habilidades digitales para interactuar con la tecnología persisten. Las conexiones móviles más frecuentes hoy permiten acceder a una cantidad muy limitada de datos mensuales o funcionan sobre la base de programas de *zero-rating* que aseguran el acceso permanente a un grupo determinado y reducido de aplicaciones, limitando de entrada el alcance de las tecnologías desplegadas.

Eso afecta directamente la penetración y efectividad de las medidas tecnológicas propuestas durante la pandemia. En particular, la efectividad de las tecnologías de alertas de exposición (también conocidas como de *contact tracing*), implementadas en cinco de las iniciativas analizadas, dependen de un alto nivel de penetración en la población, lo cual resulta poco realista en todos aquellos contextos de conectividad limitada. Conforme han mostrado estudios internacionales en la materia, para que tengan un impacto relevante en la estrategia sanitarias se requiere una adopción de entre un 40% y un 60% de la población, sin perjuicio de que tasas menores serían útiles en caso de que sean aplicadas en conjunto con otras estrategias tradicionales. *A fines de 2020, las tecnologías desplegadas en Argentina, Colombia y Uruguay rodeaban una penetración del 20%, mientras que la adopción de las tecnologías implementadas en los demás países se ubicaba en el orden del 1 al 3%.*

La comunicación de las tecnologías impacta en su legitimidad

Los mensajes que acompañaron el despliegue de las tecnologías fueron, en muchas ocasiones, ambiguos, se realizaron en el marco de posturas de Estado negacionistas frente a la gravedad de la pandemia (como la del gobierno de Brasil) o fueron tímidos a causa de las condiciones políticas (como fue el caso de Bolivia, que se encontraba bajo un gobierno provisorio). *En otros casos, las campañas comunicacionales sobreestimaron el rol de la tecnología dentro de la estrategia sanitaria, como en Colombia y Ecuador, donde las tecnologías se comunicaron como herramientas para “salvar vidas”.*

Por otro lado, la existencia de distintas soluciones al interior de un mismo país también se identificó como un factor

que pudo afectar el grado de adhesión de la población, producto de la confusión. En muchos países, particularmente aquellos federales, se observa una multiplicación de iniciativas a nivel departamental, provincial e incluso municipal. En México, por ejemplo, han sido identificadas nueve aplicaciones móviles. En Bolivia, fueron al menos cuatro iniciativas, incluyendo una aplicación implementada de manera autónoma por una empresa privada.

La necesidad de mayor transparencia en los mensajes emitidos por las autoridades a cargo del despliegue de las tecnologías es un aspecto de mejora transversal en los casos estudiados. La comunicación siempre debe basarse en criterios científicos y en las recomendaciones de la OMS, evitando crear una falsa sensación de seguridad basada en el uso de ciertas tecnologías que pueda comprometer la adhesión de la población a las medidas comprobadas de combate al Covid-19. *La falta de confianza en la narrativa del Estado y la deficiencia en elementos de gobernanza y supervisión del uso de las tecnologías impide que estas cumplan un rol significativo en la estrategia sanitaria, que puede convertirse un obstáculo a su adopción y en un retroceso en el efectivo combate a la pandemia.*

Funcionalidades más comunes y datos recolectados

En términos de funcionalidades, fueron identificadas las siguientes: información de salud (incluso en tiempo real, en el caso de emergencias), autodiagnóstico, datos integrados para la toma de decisiones de salud pública, alertas de exposición (*exposure notification*, función antes identificada como *contact tracing*), pasaportes de movilidad y trabajo, telemedicina y vigilancia de confinamiento. Se analizaron también dos *chatbots* implementados en aplicaciones de redes sociales y mensajería.

En algunos casos, frente a la escasez de tests suficientes y las dificultades de monitoreo del avance de la pandemia, el objetivo de las aplicaciones incluye generar información que apoye la toma de decisiones del Estado, particularmente en el caso de las apps de auto-diagnóstico. Es el caso de México, donde la información estadística recabada mediante la aplicación "COVID19-MX" es utilizada para orientar las políticas de las autoridades de salud. Algo similar menciona la página web de la aplicación "CUIDAR" de Argentina: "[L]a app Cuidar complementa y asiste las políticas de prevención y cuidado de la población y, en particular, brinda elementos e insumos concretos para la intervención sanitaria de los ministerios de Salud en todo el territorio nacional".

Con relación a los datos recolectados, once aplicaciones solicitan información sobre el número de documento nacional de identidad (DNI), 12 el nombre, 12 la edad, diez el género, nueve la dirección, 14 la ubicación, 14 recolectan datos de sintomatología y diez sobre enfermedades pre-existentes. Solamente la aplicación de Panamá solicita una fotografía de la usuaria, posiblemente para habilitar la funcionalidad de reconocimiento facial incorporada.

Si bien en muchos casos la entrega de esos datos no es obligatoria y depende de la funcionalidad que se quiera utilizar, permanecen dudas sobre las condiciones de almacenamiento, acceso y preservación de los datos una vez que son recolectados.

Voluntariedad

La tendencia regional es la voluntariedad en la adhesión a las iniciativas por parte del público. Sin embargo, en algunos casos ciertos grupos sí son obligados a instalar las aplicaciones desplegadas. Es el caso de Argentina, Panamá y Uruguay, donde se requiere que las personas que ingresan al país instalen la aplicación, para hacer un monitoreo de síntomas. Del mismo modo, una resolución del Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia exige que algunos sectores de la población hagan uso de la aplicación "CoronApp", como trabajadores, contratistas, cooperados y el sector aeronáutico, entre otros. Lo mismo pasa en Uruguay con profesionales del deporte, según informaciones publicadas en la prensa. *En los casos en que son requeridos permisos para la circulación durante los periodos de confinamiento estrictos, como en Argentina, donde tales permisos dependen además de la realización de un autodiagnóstico cada 48 horas, las aplicaciones impactan directamente el ejercicio del derecho a la libre circulación.*

Problemas con el consentimiento

Con relación a la obtención del consentimiento por parte de las titulares para el tratamiento de sus datos personales, se analizó si se trataba de un consentimiento expreso, libre e informado y se pudo constatar con preocupación que *menos de la mitad de las aplicaciones analizadas (seis) cumplen con todos los requisitos en la recolección del consentimiento*. Las demás no lo hacen por distintas razones. En el caso de la aplicación brasileña, por ejemplo, hay inconsistencias relevantes entre los términos de solicitud del consentimiento presentes en su Política de Privacidad y los datos que son efectivamente recolectados.

La gran mayoría de las aplicaciones solicita el consentimiento de manera activa por medio de un clic o un botón. Solo tres de ellas asumen el consentimiento tácitamente por el uso de la aplicación. En el caso de los chatbots analizados, ambos asumen el consentimiento por el uso.

Cuando se trata de la retirada del consentimiento por parte de las usuarias, la mayoría lo permite y ofrece una dirección de correo electrónico o medios de contacto por los cuales realizar la solicitud. Sin embargo, de manera preocupante se observa que *siete aplicaciones no permiten la retirada del consentimiento para el tratamiento de datos en cualquier momento*.

Cuando se trata de la información entregada, *solo la aplicación mexicana y el chatbot de El Salvador no informan a las titulares el propósito del tratamiento de sus datos personales*. Sin embargo, *en cuatro casos la información entregada no fue considerada clara y accesible*. Es decir, la información entregada no contaba con una estructura simple y vocabulario sencillo que explicitara los distintos agentes involucrados en el procesamiento de los datos.

Finalmente, en el casos guatemalteco, paraguayo y en los chatbots Sammy Bot (Bolivia) y Sivi (El Salvador) no se ofrecían informaciones sobre quién era la autoridad o empresa detrás del tratamiento de datos personales.

Debilidad de los marcos normativos para la protección integral de derechos

La información recabada por OCCA no muestra evidencias de que las iniciativas analizadas hayan sido sujetas a una evaluación a partir de criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en el impacto de derechos humanos. *La totalidad de las iniciativas fue desarrollada en forma administrativa, sin que se encuentren revestidas de discusiones legislativas específicas, ni satisfagan claramente mandatos legales previamente existentes que velen por su implementación con impacto proporcionado en el ejercicio de derechos distintos del derecho a la salud.*

Desde la perspectiva de la necesidad, *no se ha constatado en la información levantada la existencia de antecedentes técnicos que hayan sido usados por los tomadores de decisiones para determinar por qué la solución tecnológica resultaba más apropiada que otras alternativas (tecnológicas o no).*

Tanto desde la perspectiva de las autoridades públicas como de las empresas involucradas en el despliegue de la tecnología, el compromiso al menos declarado con la protección de datos personales no se complementa con una visión más amplia de cómo pueden impactar otros derechos tales como el acceso a la información, la no discriminación, el derecho a reunión, a la movilidad y el derecho al trabajo. *En efecto, un análisis inicial indica que los derechos a la privacidad, protección de datos, acceso a la información y libre circulación se ven impactos por al menos la mitad de las iniciativas.*

Escasa participación de la ciudadanía y ausencia de criterios de evaluación

Las iniciativas analizadas muestran escasos esfuerzos por incorporar las perspectivas de la sociedad civil o de la academia en su implementación. Del mismo modo, por lo general carecen de mecanismos de auditorías externas o vías para recibir e incorporar contribuciones de la sociedad civil.

En los casos donde esos mecanismos fueron incorporados en la iteración del diseño de la tecnología -en Argentina, por ejemplo- se observa cómo contribuyeron a avances en relación a las primeras versiones de las

aplicaciones. Solamente Ecuador contempló una instancia de participación de académicos antes de la implementación de su aplicación.

Lo mismo se observa en relación a la participación de la sociedad civil en la evaluación de las aplicaciones después de su despliegue. *Ecuador y Uruguay representan una buena práctica en ese sentido, por medio del seguimiento de los comentarios al código de la aplicación, que es abierto.*

Finalmente, cuando se trata de la *realización de evaluaciones y auditorías técnicas externas, solo las aplicaciones desplegadas en Colombia, Ecuador y Uruguay prevén este tipo de mecanismo.* El caso argentino es llamativo, pero esta vez desde el punto de vista negativo: las primeras versiones de los Términos y Condiciones de la aplicación incluían cláusulas prohibiendo auditorías independientes por investigadores de seguridad, por ejemplo, por medio de técnicas de ingeniería inversa. Estas cláusulas fueron eliminadas de las nuevas versiones.

La ausencia de auditorías o procesos de evaluación en la implementación de las iniciativas tecnológicas implementadas por los Estados *no solo representa una amenaza desde el punto de vista de la garantía de derechos, sino también pone en riesgo el buen uso de recursos públicos, al impedir que haya un análisis de efectividad que justifique la mantención o interrupción de determinada acción.* Se trata de una práctica que refuerza una tendencia de uso tecnológico sin planificación en la región y que compromete la legitimidad de estas iniciativas. Si el contexto de urgencia puede ser utilizado como argumento para la ausencia de estudios previos de impacto, el argumento deja de sostenerse cuando se trata de la evaluación de su desempeño.

Transparencia en la colaboración público-privada

Se percibe un alto grado de colaboraciones público-privadas en las soluciones tecnológicas desarrolladas en la región. *Entre las 16 analizadas, siete de ellas fueron desarrolladas por el sector público y con presupuesto estatal, mientras que todas las demás fueron viabilizadas por medio de iniciativas público-privadas.*

Si bien es loable la disposición del sector privado a colaborar con la respuesta a una emergencia de salud pública de dimensiones extremas, la donación de soluciones tecnológicas al Estado no resta a su obligación de satisfacer estándares de protección en el ejercicio de derechos fundamentales, especialmente considerando los potenciales impactos que el acceso y tratamiento de los datos recolectados pueden tener sobre ellos. Tampoco exime al Estado de hacer cumplir tales estándares si opta por adquirir o adherir a tecnologías desarrolladas desde el sector privado.

Entre las iniciativas público-privadas, *un modelo que se repite en los casos de Argentina, Guatemala, El Salvador, Panamá, Perú y Uruguay es el de donación de las aplicaciones por parte del sector privado.* En el caso argentino y uruguayo, se da por medio de empresas de tecnologías nacionales organizadas alrededor de entidades industriales.

El caso de El Salvador es interesante, puesto que el chatbot Sivi fue una donación de Facebook. En Guatemala, la aplicación habría sido financiada por el grupo multinacional Tenlot, que maneja una lotería en el país. En Panamá, la donación provino de una única empresa de operación regional en Centroamérica (GBM Panamá) y en Perú de un conjunto de seis empresas y una universidad.

El caso de Ecuador es particular: la iniciativa es considerada privada porque una empresa (Link Digital) recibió apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para desarrollar la aplicación "Ecuador ASI" y luego la ofreció al gobierno local.

Ante la ausencia de información más detallada sobre los términos del tipo de cooperación entre privados y gobiernos, se plantea la pregunta sobre los eventuales beneficios que estas empresas podrían tener; por ejemplo, el acceso a determinados tipos de datos.

Además, aunque no involucren intercambios financieros, las condiciones de los acuerdos público-privados establecidos para la implementación de estas y otras tecnologías deben ser fácilmente accesibles para la ciudadanía, lo que no ocurrió en la mayoría de los despliegues, conforme a la información recogida en el estudio.

Consideraciones finales

Este breve análisis preliminar de los datos recolectados por OCCA evidencia una serie de desafíos persistentes en América Latina relativos al uso de tecnologías en el sector público. Con escasas excepciones, factores como las brechas de acceso, el potencial de impacto en derechos humanos o la evidencia de efectividad no fueron tomados en cuenta en la planificación de las iniciativas analizadas. Se trata de una tendencia preocupante que da cuenta de una actitud en general pasiva del Estado frente a la adopción de tecnologías que pueden afectar de manera directa el ejercicio de derechos fundamentales de la población.

Sea en el contexto de pandemia o más allá, el despliegue tecnológico desde el sector público debe ir acompañado de medidas estrictas de transparencia, participación y rendición de cuentas. Es inaceptable en cualquier situación que este tipo de iniciativas no cuente con respaldos que justifiquen su implementación ni los gastos públicos involucrados de manera directa o indirecta, más aún en los países de la región que se ven enfrentados a atender demandas sociales cada vez más urgentes. El hecho de que la tecnología sea ofrecida sin costo por privados no es excusa para no cumplir con esos estándares, ni con aquellos aplicables para garantizar la adecuada protección de la gran cantidad de información recabada por medio de estas iniciativas.

La ausencia de participación pública y de espacios de diálogo de múltiples partes interesadas, incluyendo a los grupos más impactados por este tipo de iniciativas, contribuye a que los problemas en su implementación persistan. Por ello, consideramos que este análisis sirve como un punto de partida para explorar oportunidades de mejora en el diseño e implementación de tecnologías en el contexto de pandemia y para reflexionar sobre el futuro del rol de la tecnología en el control social y el desarrollo de relaciones entre los Estados y la ciudadanía en nuestra región.

Sobre el Observatorio Covid-19 del Coalición Al Sur (OCCA)

OCCA es una iniciativa de Al Sur que busca analizar y sistematizar las medidas gubernamentales (incluidas las asociaciones público-privadas) relacionadas con la implementación de tecnologías de vigilancia y la recolección de datos en el contexto de Covid-19 que podrían impactar en los derechos humanos. Más informaciones disponible en <<https://covid.alsur.lat/es/>>.

Sobre la Coalición Al Sur

Al Sur es una coalición de once organizaciones de la sociedad civil y del ámbito académico que trabajan desde América Latina y buscan fortalecer los derechos humanos en el entorno digital de la región. Más informaciones sobre sus acciones y miembros pueden ser encontradas en <www.alsur.lat/>.



Este documento se distribuye bajo licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0): <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>