



Asamblea General

Distr. general
23 de abril de 2020
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

44º período de sesiones

15 de junio a 3 de julio de 2020

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Las pandemias y la libertad de opinión y de expresión

Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión

Resumen

Este informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, David Kaye, se presenta al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con su resolución 34/18. En el informe, el Relator Especial plasma su alarma ante el hecho de que algunas iniciativas adoptadas para combatir la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) podrían estar incumpliendo los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. El Relator Especial destaca cinco esferas de interés y muestra que el acceso a la información, la independencia de los medios de comunicación y otros derechos asociados a la libertad de expresión son fundamentales para hacer frente a los desafíos que plantea la pandemia.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Las pandemias y la libertad de opinión y de expresión	4
III. Cinco desafíos en situaciones de pandemia.....	7
A. Acceso a la información en poder de las autoridades públicas	7
B. Acceso a Internet	9
C. Protección y promoción de los medios de comunicación independientes	11
D. Desinformación sobre salud pública.....	14
E. Vigilancia de salud pública.....	18
IV. Observaciones finales.....	19

I. Introducción

1. El mundo atraviesa, a día de hoy, una situación que ha puesto en grave peligro la salud y los cimientos de las sociedades democráticas. La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) no ha dejado a nadie indemne; toda la población se ha visto afectada de un modo u otro: bien por la enfermedad, bien por la muerte o por la alteración de la vida familiar, la educación, la cultura, las libertades políticas o la vida económica a escala local, nacional y mundial. Si bien la situación supone un desafío para la salud pública, los Gobiernos están también aprovechando la crisis para poner en tela de juicio las libertades que garantiza toda sociedad democrática.

2. Ante nosotros se abren dos caminos posibles para afrontar el futuro. Si seguimos el primero, la pandemia llevará a la población a reconocer la necesidad de la coordinación y la cooperación internacionales, y con ese reconocimiento se reavivará el apoyo a los principios que mueven a las Naciones Unidas. La Asamblea General aludió a esta esperanzadora posibilidad en su resolución 74/270, la primera referida a esta pandemia, si bien aún está por verse si los Estados e instituciones la aprovecharán. Por este camino, la pandemia sirve también como llamada de atención a todos los Gobiernos y políticos, así como a todos los actores pertinentes de la era digital, y les demuestra que la censura de toda índole interfiere en el ejercicio de una serie de derechos humanos; que fomentar el acceso a la información refuerza la promoción de la salud, la vida, la autonomía y la buena gobernanza; y que las restricciones —aunque persigan un objetivo legítimo— han de cumplir los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

3. Este es el camino que, de preferencia, deberían tomar los Estados a causa de la pandemia: un camino que reforzase los marcos de derechos humanos en todo el mundo. Es la vía que el Consejo de Derechos Humanos tiene la oportunidad de promover y que todos los Estados tienen la obligación de respetar.

4. El otro camino es el del oportunismo en un momento de distracción y perturbación humana generalizadas, de consolidación del poder autoritario y uso desproporcionado de las facultades ejecutivas, y de políticas económicas que pueden aumentar la desigualdad y la pobreza, así como las violaciones de los derechos humanos. Si tomamos este camino, el virus de la COVID-19¹ no solo será causa de enfermedad y muerte, sino también un patógeno de represión. Como expresó de manera sucinta la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo: “Podríamos ver una epidemia paralela de medidas autoritarias y represoras al poco tiempo, si no es que inmediatamente después, de una epidemia sanitaria”². Existen motivos fundados de preocupación ante la posibilidad de que esta segunda vía sea la elegida por demasiados Gobiernos, en particular porque el propio virus surgió en entornos de censura, represión creciente de la disidencia, politización y denigración de los conocimientos técnicos y la ciencia³.

5. Vista desde esta perspectiva, la pandemia es también una crisis de la libertad de expresión: provocada por causas naturales, sin duda, pero favorecida por unas políticas informativas que han debilitado las infraestructuras de alerta y notificación. Las personas y sus comunidades no pueden, sin embargo, protegerse de las enfermedades cuando se les niega información, cuando han perdido la confianza en las fuentes de información y cuando la propaganda y la desinformación dominan las declaraciones de las autoridades públicas.

6. El presente informe se ha redactado para abordar con sentido de urgencia las medidas necesarias y apropiadas para proteger el derecho de toda persona a la libertad de

¹ El nombre oficial del virus, según acordó el Comité Internacional de Taxonomía de Virus, es SARS-COV-2, esto es coronavirus del síndrome respiratorio agudo severo de tipo 2.

² Selam Gebrekidan, “Frente al coronavirus los Gobiernos van amasando poder”, *New York Times*, 30 de marzo de 2020.

³ Véase, por ejemplo, International Center for Not-for-Profit Law, COVID-19 Civic Freedom Tracker. Puede consultarse en www.icnl.org/covid19tracker/?location=&issue=9&date=&type=. Véase también International Press Institute, COVID-19: Number of Media Freedom Violations by Region. Puede consultarse en <https://ipi.media/covid19-media-freedom-monitoring/>.

opinión y de expresión, tanto durante esta pandemia como durante cualquier otra que surja en el futuro. El informe no trata de manera exhaustiva la cuestión y no pretende examinar en toda su amplitud los derechos que están en riesgo durante la pandemia y entre los que se incluyen, desde el derecho a la salud, la vivienda y el trabajo sostenible, hasta el derecho a la vida y la libre circulación, además de los derechos de migración y de protesta. El documento se basa en la premisa de que, particularmente ante una pandemia mundial, la libre circulación de información, sin trabas de amenazas, intimidaciones o penalizaciones, protege la vida y la salud, además de posibilitar y promover la celebración de debates y la toma de decisiones de importancia crítica en el ámbito social, económico, político y de otro tipo de políticas. En el informe se insta a adoptar un enfoque para resolver el problema de la desinformación que impulse la corrección pública de los rumores y la denuncia de engaños perjudiciales y evite que esa desinformación llegue a lugares en los que las teorías de conspiración se imponen a las evaluaciones científicas rigurosas y las advertencias de salud pública; un enfoque que se base en marcos jurídicos que promuevan el intercambio de información fiable.

II. Las pandemias y la libertad de opinión y de expresión

7. Cuando se representan pandemias u otros brotes de enfermedades en la ficción, las soluciones que se imaginan para esas situaciones suelen ser puramente médicas y científicas. Sin embargo, mucho antes de que surgiese la COVID-19, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ya había subrayado la importancia de la información y la gobernanza responsable para hacer frente a las epidemias. Había aconsejado que, para atajar una enfermedad de alcance mundial, no bastaría solo con coordinar los equipos de respuesta, identificar las particularidades de la enfermedad y llevar a cabo intervenciones sanitarias específicas. La gestión de epidemias engloba también la “comunicación de riesgos”, una estrategia de información que incluye una comunicación bidireccional dinámica que evoluciona a medida que se desarrolla el brote⁴. La OMS identificó tres elementos para una comunicación de riesgos adecuada: a) la transmisión, por parte de las autoridades, de información sobre la naturaleza de la amenaza y las medidas de protección que puede adoptar la población; b) la comprensión de los temores y preocupaciones generales y particulares para que las autoridades puedan adaptar la comunicación en consonancia; y c) la gestión de los rumores, que implica escuchar la información errónea y corregirla de manera apropiada y sin demora⁵.

8. Las directrices de la OMS para el tratamiento de la información en contextos de pandemias se ajustan a los requisitos del derecho internacional de los derechos humanos. En ellas, se destaca la importancia de que el Estado proporcione información fiable a la población. Asimismo, se subraya la importancia de transmitir la información teniendo en cuenta las distintas percepciones y preocupaciones de la población y con fines de corrección, no de penalización. Es posible hacer más hincapié en la relación de dependencia existente entre la libertad de expresión y el acceso a la información, por una parte, y la salud pública, por otra. De hecho, el Reglamento Sanitario Internacional establece que la aplicación de políticas mundiales de salud pública se lleve a cabo “con respeto pleno de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas”⁶.

9. Las directrices de la OMS, si bien son muy importantes, no responden a algunas de las preguntas más pertinentes en relación con la libertad de opinión y de expresión durante una pandemia, como, por ejemplo: ¿Cuáles son las obligaciones del Estado para mantener informada a la población acerca de la pandemia o garantizar que los profesionales sanitarios tengan acceso a información mundial sobre la enfermedad y las medidas para combatirla? ¿En qué medida puede la población tener acceso a la información sobre la pandemia que obra en poder de las autoridades públicas? ¿Puede un Estado imponer restricciones para garantizar que la población reciba únicamente información “legítima”

⁴ Organización Mundial de la Salud, *Managing Epidemics: Key Facts about Major Deadly Diseases* (Ginebra, 2018), pág. 34.

⁵ *Ibid.*

⁶ OMS, Reglamento Sanitario Internacional, 2005, art. 3, párr. 1.

sancionada por las autoridades gubernamentales? ¿Puede un Estado imponer restricciones a los medios de comunicación con respecto a la información sobre la pandemia? ¿Qué tipos de vigilancia —un elemento que probablemente se convertirá en un aspecto fundamental para llevar a cabo el seguimiento de la evolución de la enfermedad— hacen saltar las alarmas en relación con la libertad de opinión y de expresión, y qué medidas deberían adoptarse para limitarlos?

10. El derecho internacional de los derechos humanos proporciona a los Gobiernos pautas para responder a estas y otras cuestiones relativas al ecosistema de la información en momentos de emergencia sanitaria mundial. Si para responder a estas cuestiones nos basamos en el derecho de los derechos humanos, puede apreciarse que la libertad de opinión y de expresión está estrechamente relacionada con la salud pública. Es lógico comenzar por el nivel más fundamental, en el que se reconoce, como hizo el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 21/12, que la libertad de expresión es uno de los pilares esenciales de toda sociedad democrática y una condición básica para el desarrollo. Análogamente, la Asamblea General, en su resolución 68/163, subrayó la importancia de los medios de comunicación libres en la creación de sociedades y democracias del conocimiento inclusivas y en la promoción del diálogo intercultural, la paz y la buena gobernanza. En las resoluciones mencionadas, ambos órganos destacaron la importancia decisiva del periodismo y afirmaron que los mismos derechos que tienen fuera de línea las personas también deben protegerse en línea, y en particular la libertad de expresión. El Comité de Derechos Humanos destacó, en el párrafo 2 de su observación general núm. 34 (2011), relativa a la libertad de opinión y la libertad de expresión, que la libertad de opinión y la libertad de expresión son condiciones indispensables para el pleno desarrollo de la persona y son fundamentales para toda sociedad. Estos principios no se evaporan sin más con la irrupción de una enfermedad contagiosa.

11. Estos principios subyacentes se exponen en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, especialmente en el artículo 19, que consagra el derecho a la libertad de opinión y de expresión. De conformidad con el artículo 19, párrafo 1, del Pacto, nadie podrá ser molestado por expresar libremente sus opiniones. El artículo 19, párrafo 2, establece claramente que la libertad de expresión es multidireccional (“buscar, recibir y difundir”), engloba puntos de vista ilimitados (“informaciones e ideas de toda índole”) y no tiene fronteras (“sin consideración de fronteras”) ni adopta una forma definida (“o por cualquier otro procedimiento”). El artículo 19, párrafo 3, del Pacto contempla que los Gobiernos únicamente pueden restringir el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, siempre y cuando esas limitaciones estén fijadas por la ley y sean necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás y la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Es decir, que esas limitaciones han de cumplir los criterios de necesidad y proporcionalidad y han de estar orientadas únicamente a un objetivo legítimo. El artículo 17 establece que nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.

12. En el contexto de una pandemia, el derecho a la libertad de expresión también respalda los derechos pertinentes que figuran en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En particular, en el artículo 15, párrafo 1 b), del Pacto se señala el compromiso de los Estados partes de reconocer el derecho de toda persona a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones. Los Estados están obligados a adoptar las medidas necesarias para la difusión de la ciencia, y en el artículo 15 se destaca la importancia del respeto de la libertad indispensable para la investigación científica, lo que está directamente vinculado, aunque sea de manera implícita, con la promoción del derecho a buscar y difundir información de toda índole sin consideración de fronteras que está consagrado en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su observación general núm. 25 (2020), relativa a la ciencia y los derechos económicos, sociales y culturales, destaca acertadamente que, tal como está formulado el artículo 15, en él se engloban, entre otras cosas, la protección y promoción de la libertad académica y científica, incluida la libertad de expresión y la libertad de buscar, recibir y difundir información científica. En otras palabras, la libertad de expresión incluye el derecho de las personas a compartir avances científicos como los relacionados con la lucha contra el virus causante de

la COVID-19 y acceder a ellos, e implica que los Estados han de respetarlo para facilitar ese intercambio de información. Con independencia de si esa información científica se comparte a través de canales profesionales, o de medios sociales o por medios periodísticos escritos o audiovisuales, el derecho de los derechos humanos garantiza precisamente este tipo de comunicación sin consideración de fronteras.

13. Como se ha señalado anteriormente, muchos Gobiernos están tratando de restringir la libertad de expresión en lo referente, por ejemplo, al acceso a la información que las autoridades públicas tienen en su poder, la presentación de datos de salud pública, y el intercambio de información por medios tanto electrónicos como no electrónicos. Aun en el supuesto —por el momento— de que todas esas restricciones tengan por objeto proteger la salud pública, lo cual está permitido en virtud del artículo 19, párrafo 3, han de seguir cumpliendo las condiciones básicas de legalidad y necesidad.

14. En primer lugar, es bien sabido que el criterio de que las restricciones “se hallen previstas en la ley” implica, no solo que la ley esté claramente formulada, sino que su alcance, su significado y sus efectos estén lo bastante claros como para que las personas puedan regular sus acciones para evitar infringirla. La vaguedad jurídica otorga una discrecionalidad indebida a los órganos ejecutivos, lo que les permite violar los derechos individuales alegando de manera engañosa que están cumpliendo la ley⁷. Los titulares de mandatos han expresado con frecuencia su preocupación ante definiciones jurídicas demasiado amplias y especificaciones vagas, en particular con respecto al terrorismo, el extremismo y otras esferas de interés para la seguridad nacional y el orden público⁸. Los tribunales de derechos humanos también han criticado sistemáticamente la vaguedad de esas leyes⁹. Esos principios tienen la misma vigencia en el contexto de las emergencias de salud pública.

15. En segundo lugar, en virtud del principio de necesidad, cuando un Estado haga valer una razón legítima para restringir la libertad de expresión, debe establecer una conexión directa e inmediata entre la expresión y la amenaza que se dice que existe¹⁰. Es obligación del Estado demostrar la necesidad de la restricción¹¹, no obligación del demandante demostrar la ausencia de esta. La sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos —que establece que, para cumplir con el criterio de necesidad, no es suficiente con que una restricción sea “útil”, “razonable” o “deseable”— es la correcta¹². La necesidad implica proporcionalidad, y ello significa que las restricciones deben tener por finalidad un objetivo específico y no interferir indebidamente en otros derechos de las personas a las que se aplica la restricción, y la consiguiente injerencia en los derechos de terceras personas debe limitarse y justificarse a la luz del interés específico que se desea lograr mediante

⁷ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34, párrs. 24 a 26.

⁸ Véase, por ejemplo, A/71/373, párr. 23. Véanse también las siguientes comunicaciones, incluidas las cartas de denuncia y los llamamientos urgentes, de los titulares de mandatos de procedimientos especiales: LAO 1/2014; THA 12/2014; KEN 7/2014; MYS 8/2014; KEN 3/2015; CHN 5/2015; RUS 3/2015; TUR 3/2015; BRA 8/2015; MDA 5/2015; LVA 1/2016; GBR 13/2018. Todas esas comunicaciones pueden consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>. Véanse otros informes pertinentes del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, en particular los documentos A/HRC/31/65, A/HRC/37/52 y A/HRC/40/52.

⁹ Véanse, por ejemplo, los *amicus curiae* presentados en los siguientes asuntos llevados ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: *Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom*, demandas núms. 58170/13, 62322/14 y 24960/15, y *OOO Flavus and four other applications v. Russia*, demandas núms. 12468/15, 20159/15, 23489/15, 19074/16 y 61919/16. Los *amicus curiae* pueden consultarse en www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/Intervention_Big_Brother_Watch_v_UK.pdf y <https://freedex.org/wp-content/blogs.dir/2015/files/2018/05/Flavus-OOO-SR-intervention.pdf>, respectivamente.

¹⁰ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34, párr. 35.

¹¹ *Ibid.*

¹² Véase *The Sunday Times v. The United Kingdom*, demanda núm. 6538/74, sentencia de 26 de abril de 1979, párr. 59.

dicha injerencia (A/HRC/29/32, párr. 35). La restricción ha de ser el instrumento menos perturbador de los que permitieran conseguir el resultado deseado¹³.

16. Los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad se aplican de manera generalizada; no se descartan sin más en un contexto como el de las iniciativas para hacer frente a la amenaza para la salud pública que supone la COVID-19. Por el contrario, se aplican con rigor debido al extraordinario valor que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos otorga a la libertad de expresión y porque estos principios también favorecen las políticas de salud pública¹⁴.

17. En su observación general núm. 34, párrafo 5, el Comité de Derechos Humanos subrayó que nunca sería necesario suspender la vigencia del derecho a la libertad de opinión durante un estado de excepción. Habida cuenta de la importancia de la información y la libertad de expresión para formar opiniones y para los esfuerzos orientados a hacer frente a la crisis de salud pública, los Estados deberían también evitar toda suspensión de sus obligaciones contraídas en virtud del artículo 19 del Pacto. En el artículo 19, párrafo 3, del Pacto ya se establecen motivos suficientes para aplicar restricciones necesarias y proporcionadas al ejercicio de los derechos contemplados en el artículo 19, párrafo 2, a fin de proteger la salud pública. Además, de conformidad con el artículo 4 del Pacto, incluso en contextos de situaciones excepcionales declaradas que pongan en peligro la vida de la nación, las disposiciones que suspendan obligaciones contraídas por los Estados partes en virtud del Pacto deben adoptarse únicamente en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación y, con arreglo a la aplicación normal del artículo 19, no pueden entrañar discriminación ni vulnerar de otro modo otras obligaciones jurídicas internacionales, y han de ser temporales¹⁵. Como advirtió un grupo de titulares de mandatos durante la presente pandemia, toda respuesta de emergencia al coronavirus ha de ser proporcionada, necesaria y no discriminatoria. Asimismo, señalaron que las restricciones adoptadas para combatir el virus han de estar motivadas por objetivos legítimos de salud pública y no utilizarse simplemente para anular a la disidencia¹⁶.

III. Cinco desafíos en situaciones de pandemia

A. Acceso a la información en poder de las autoridades públicas

18. El Comité de Derechos Humanos ha declarado que el artículo 19 del Pacto incluye el derecho a acceder a la información que se encuentra en poder de las autoridades públicas. Esta información comprende los registros de que disponga el organismo público, independientemente de la forma en que esté almacenada la información, su fuente y la fecha de producción¹⁷. Como señaló el Comité y citó de manera elogiosa el titular de mandato anterior, los Estados partes deberían proceder activamente a la incorporación al dominio público de la información del Gobierno que sea de interés público¹⁸. Por defecto, las autoridades públicas no han de esperar a que se les solicite la información; han de seguir una política afirmativa de divulgación de toda la información pertinente de manera que sea comprensible para un público no experto y que impulse las prioridades de salud pública. Como declararon las Naciones Unidas y varios expertos regionales en 2004 en una declaración conjunta sobre la libertad de expresión, debería exigirse a las autoridades

¹³ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34, párr. 35.

¹⁴ Es revelador señalar que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que “existen ciertos tipos de discurso que reciben una protección especial, por su importancia para el ejercicio de los demás derechos humanos o para la consolidación, funcionamiento y preservación de la democracia”. Véase el *Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión* (2009), pág. 11.

¹⁵ Véase también la observación general núm. 29 (2001) del Comité de Derechos Humanos, relativa a la suspensión de obligaciones durante un estado de excepción, párrs. 5 y 8.

¹⁶ “COVID-19: States should not abuse emergency measures to suppress human rights – UN experts”, 16 de marzo de 2020.

¹⁷ Observación general núm. 34, párr. 18.

¹⁸ *Ibid.*, párr. 19, y A/68/362, párr. 28.

públicas que publicaran de manera proactiva información de interés público, incluso sin que mediase petición alguna¹⁹. En el contexto de la salud pública, la descripción efectuada por la OMS de los resultados específicos promovidos por la comunicación ilustra los propósitos subyacentes de las normas de derechos humanos relativas a la publicación proactiva de información. La OMS afirma que:

En primer lugar, una comunicación temprana, transparente y comprensible sobre la situación abre líneas de diálogo con las poblaciones y los interesados afectados y fomenta la confianza en la respuesta.

En segundo lugar, una comunicación frecuente y que vaya evolucionando contribuirá a crear una relación de confianza dinámica que permitirá dar pautas sobre conductas de protección que pueden adoptarse por la población en conjunto o de manera individual.

En tercer lugar, la comunicación debe explicar el riesgo con un lenguaje sencillo y proponer también medidas prácticas que la gente pueda adoptar.

En cuarto lugar, la comunicación debe mostrar responsabilidad manteniendo a la gente informada de cuál es la situación, qué se está haciendo y cuáles son los efectos de esas acciones en el control del brote²⁰.

Cuando una persona quiera acceder a información que no sea ya de dominio público, la respuesta por defecto del Gobierno ha de ser hacerla pública, salvo que pueda demostrar que es de aplicación algún tipo de limitación legítima, con arreglo a los principios de legalidad y necesidad.

19. El derecho a la información no se encuentra únicamente en el artículo 19; también está garantizado en varios instrumentos regionales²¹. Está consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 17) y en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 9), y se ha reafirmado en instrumentos relacionados con el medio ambiente, la corrupción y el desarrollo²². Uno de los indicadores de la meta 16.10 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es el número de países que adoptan y aplican garantías constitucionales, legales o normativas para el acceso público a la información.

20. El anterior titular del mandato señaló que la elaboración y aplicación de las leyes sobre la libertad de información debía guiarse por los principios de: a) máxima divulgación; b) obligación de publicar; c) promoción de la transparencia en la administración pública; d) régimen restringido de excepciones; e) procedimiento para facilitar el acceso; y f) precedencia de la divulgación. (A/68/362, párr. 76). La organización Article 19: International Centre against Censorship dio una descripción ajustada de los propósitos subyacentes, según la cual la información permite a las personas examinar las acciones de la administración pública y es la base para celebrar un debate adecuado e informado de esas acciones²³. No es que una crisis sanitaria, como una pandemia, limite la importancia del acceso a la información o el papel de la rendición de cuentas para garantizar que el Gobierno actúe con arreglo al interés superior de su pueblo. Por el contrario, las amenazas para la salud pública refuerzan los argumentos a favor de la transparencia en la administración pública, puesto que solo cuando se conoce todo el alcance de la amenaza que supone la enfermedad pueden los individuos y sus comunidades tomar las decisiones personales y de salud pública adecuadas. Un Gobierno que priva a la población de información fiable pone en peligro a las personas y únicamente puede justificar tal

¹⁹ Véase www.osce.org/fom/38632. Véase también Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, 2ª ed., 7 de marzo de 2011, párr. 32.

²⁰ OMS, *Managing Epidemics*, pág. 35.

²¹ Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, art. 9; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 13; Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos), art. 10.

²² Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, principio 10; Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, art. 13; Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

²³ *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation* (Londres, 1999), pág. 1.

privación con los motivos más rigurosos y con el mayor grado de necesidad a fin de proteger un interés legítimo. Incluso en los casos en que un Gobierno alberga una preocupación legítima por el hecho de que la publicación de determinada información pueda causar pánico a la población, es posible que existan otras opciones además de no divulgarla. Por ejemplo, compartir información debidamente contextualizada puede favorecer tanto las políticas públicas como las garantías de libertad de expresión.

21. Cabe esperar que, durante una pandemia, algunos Gobiernos se enfrenten a limitaciones de recursos que limiten su capacidad para cumplir sus obligaciones de proporcionar acceso a la información pública. En cierta medida, es previsible que se produzcan interrupciones temporales y estas, en general, no constituirán una violación del artículo 19 del Pacto, habida cuenta de que es probable que no puedan celebrarse reuniones presenciales del personal ni audiencias²⁴. Sin embargo, esas interrupciones solo deben producirse cuando sean necesarias para la salud pública y no deben emplearse como excusa para no llevar a cabo actividades para las que no existan problemas de limitación de capacidad. De hecho, puesto que es probable que las medidas de distanciamiento físico continúen vigentes durante algún tiempo o se reintroduzcan, los Gobiernos deberían elaborar enfoques de acceso a la información que les permitan continuar con sus programas durante la crisis.

22. Uno de los mecanismos utilizados por los Gobiernos para garantizar el acceso público a la información consiste en proporcionar a los medios de comunicación acceso a los cargos públicos, la documentación y otros recursos de información. Se puede contemplar asimismo la celebración de reuniones informativas periódicas para la prensa en las que funcionarios de salud pública y de otras esferas proporcionen información detallada a la población y respondan a las preguntas de los medios de comunicación independientes. Lamentablemente, se han denunciado varios casos de interferencias directas con esta modalidad que permite facilitar activamente el acceso a la información. Este tipo de restricciones tiende a bloquear el acceso a información fiable, impedir a los periodistas independientes que formulen preguntas a los cargos públicos para aclarar así las órdenes sobre salud pública, y limitar la capacidad de exigir a los cargos públicos que rindan cuentas de las decisiones adoptadas durante la pandemia.

23. Cuando la información que proporcionan los cargos públicos a la población resulta incoherente, inexacta o confusa, es especialmente importante que la administración pública mantenga una actitud abierta con los medios de comunicación. En una crisis de salud pública, el objetivo de la administración ha de ser facilitar información exacta, o información que sea todo lo exacta posible y esté debidamente calificada como información incierta o sujeta a cambios, y ofrecer pautas claras y honestas. Como ha señalado la OMS, la comunicación de riesgos es una vía de doble sentido²⁵. Los medios de comunicación constituyen un instrumento esencial para que la administración comprenda las preocupaciones de la población y para que los ciudadanos entiendan cómo manejar sus preocupaciones y temores; limitar el acceso a la información supone poner límites a este componente fundamental del intercambio de información.

B. Acceso a Internet

24. En situaciones de pandemia mundial, el derecho de acceso a Internet debe reafirmarse y considerarse como lo que es: un elemento fundamental de la política y la práctica en materia de atención sanitaria, de la información pública e incluso del derecho a

²⁴ Por ejemplo, el Gobierno de la India indicó que, para cumplir una orden del Ministerio del Interior (el órgano supervisor del derecho a la información), la Comisión Central de Información permaneció cerrada durante un período de 21 días desde el 25 de marzo de 2020, y todos los comisionados de información trabajaban únicamente desde sus domicilios. Todas las audiencias programadas ante la Comisión quedaron aplazadas durante ese período. Los asuntos urgentes se atenderían por audioconferencia. El Gobierno del Pakistán observó asimismo que se habían aplazado todas las causas que tenían audiencias programadas. Véase Access Info Europe y Centre for Law and Democracy, COVID-19 Tracker. Puede consultarse en www.rti-rating.org/covid-19-tracker/.

²⁵ *Managing Epidemics*, pág. 34.

la vida. De hecho, una Internet abierta y segura debería figurar entre los principales requisitos previos para el disfrute de la libertad de expresión en la actualidad (A/HRC/29/32, párr. 11; véase también A/HRC/17/27). Sin embargo, cada vez más los Gobiernos han recurrido a las formas más categóricas de denegación del acceso a la información por Internet, a sabiendas de que las herramientas digitales han pasado a situarse entre los instrumentos esenciales —por no decir que, para muchos, son el instrumento esencial— para el disfrute del derecho a buscar, recibir y difundir información. El propio Consejo de Derechos Humanos ha reiterado la importancia del acceso a Internet. En su resolución 39/6, el Consejo condenó inequívocamente las medidas cuyo objetivo o efecto deliberado era, vulnerando el derecho internacional de los derechos humanos, impedir u obstaculizar el acceso o la divulgación de información en Internet o por otros medios, que socavaban la labor de información a la sociedad que realizaban los periodistas, incluidas las medidas cuyo fin era bloquear o desactivar ilícita o arbitrariamente sitios web de medios de comunicación, como los ataques de negación de servicio, y exhortó a todos los Estados a que se abstuviesen de aplicar esas medidas, que causaban un daño irreparable a la labor tendente a construir sociedades del conocimiento y democracias inclusivas y pacíficas.

25. Asimismo, en una declaración conjunta sobre la libertad de expresión y las situaciones de conflicto, las instancias de las Naciones Unidas y las instancias regionales responsables de la vigilancia de la situación de la libertad de expresión y los medios de comunicación declararon en 2015 que filtrar contenidos en Internet, así como emplear “interruptores de desactivación” que permitan clausurar, por ejemplo, secciones enteras de los sistemas de comunicaciones y tomar físicamente el control de estaciones de radiodifusión son medidas que nunca podrán justificarse con arreglo al derecho de los derechos humanos²⁶. Los Gobiernos recurren, cada vez más, a clausurar Internet, a menudo con fines ilegítimos, pero en todos los casos con unas repercusiones desproporcionadas en la población. Las interrupciones del acceso a la red invariablemente vulneran el criterio de necesidad (A/HRC/35/22, párr. 14).

26. Habida cuenta de la migración de todo tipo de servicios esenciales a plataformas en línea, las interrupciones del servicio no solo restringen la libertad de expresión, sino que constituyen una injerencia en otros derechos fundamentales (A/HRC/35/22, párr. 15). En el contexto de la pandemia, ha sido especialmente preocupante observar que se han seguido dando casos de interrupciones del servicio de Internet. El más destacado, ha sido la prolongada suspensión del servicio impuesta por el Gobierno de la India en Cachemira. En 2019 el Gobierno impuso lo que varios titulares de mandatos consideraron una forma de castigo colectivo al pueblo de Jammu y Cachemira, sin utilizar siquiera el pretexto de un delito que precipitase tal sanción²⁷. A principios de 2020, el Tribunal Supremo de la India concluyó que el Gobierno debía justificar periódicamente sus continuas acciones en Cachemira, pero incluso en el momento de redactar el presente informe, la información recibida sugiere que la población de Cachemira solo puede acceder a determinados sitios de Internet y con velocidades extremadamente limitadas. Los profesionales sanitarios de Cachemira han informado de que las limitaciones impuestas por el Gobierno han dificultado el acceso a información básica²⁸.

27. El de la India no ha sido el único caso. El Gobierno de Etiopía impuso a principios de 2020 la interrupción de los servicios de Internet en la región de Oromia, y al parecer hasta finales de marzo no se comprometió a poner fin a la situación²⁹. Bangladesh impuso un apagón de Internet que afectó a los refugiados rohinyás de Myanmar, lo que llevó

²⁶ Párrafo 4 c) de la declaración. Puede consultarse en www.osce.org/fom/66176.

²⁷ “UN rights experts urge India to end communications shutdown in Kashmir”, 22 de agosto de 2019.

²⁸ Umar Lateef Misgar, “In Kashmir, slow internet throttles doctors’ coronavirus response”, *New Humanitarian*, 1 de abril de 2020.

²⁹ Laetitia Bader, “Millions of Ethiopians can’t get COVID-19 news”, despacho de Human Rights Watch, 20 de marzo de 2020; Agencia France-Presse, “Ethiopia vows to end communications blackout as virus cases rise”, *The Guardian*, 31 de marzo de 2020.

a 50 organizaciones a pedir que se reanudara el servicio ante la pandemia de COVID-19³⁰. En algunas zonas de Myanmar, las continuas interrupciones del servicio de Internet siguen siendo motivo de grave preocupación³¹, particularmente en el contexto de la COVID-19. En otros contextos, los titulares de mandatos han expuesto su preocupación en relación con las interrupciones de servicio que se han producido en el Iraq³². El número de interrupciones de servicio decretadas durante períodos electorales ha ido en aumento; es el caso, por ejemplo, en el Camerún, el Chad, Gambia y el Togo³³. En 2018 se documentaron casi 200 interrupciones del servicio de Internet de todo tipo; casi dos tercios de ellas se produjeron en la India y el resto principalmente en Asia, Oriente Medio y África³⁴.

28. La interrupción del servicio de Internet constituye una afrenta a la libertad de expresión que toda persona tiene garantizada en virtud del derecho de los derechos humanos. Interrumpir el acceso a Internet durante una pandemia pone en peligro la salud y la vida de todas las personas a las que se les niega ese acceso, así como la de otras con las que estas entran en contacto³⁵. Constituye una vulneración del derecho de todos, especialmente de los profesionales sanitarios, a acceder a información sobre salud. No existe justificación para limitar el acceso a Internet en una situación de emergencia sanitaria que nos afecta a todos, desde el ámbito más local hasta el mundial.

29. Dejando incluso a un lado las interrupciones del servicio de Internet, la pandemia y la importancia del acceso digital a información sanitaria ponen de manifiesto la profunda necesidad de ampliar las infraestructuras existentes para facilitar, en primer lugar, el acceso. Las dificultades surgen en contextos en los que existe una brecha digital tanto dentro de los países en desarrollo como entre estos últimos y los países desarrollados. Todavía hay más de 4.000 millones de personas en el mundo que no tienen acceso regular a Internet; el 90 % vive en el mundo en desarrollo³⁶. Como señaló el Panel de Alto Nivel sobre la Cooperación Digital, es necesario que haya más coordinación y apoyo internacional para la conectividad digital³⁷. Como parte de todo plan de estímulo económico orientado a apoyar a las comunidades y a las personas durante la pandemia y después de esta, se deberían dedicar importantes recursos para hacer llegar el acceso a Internet de banda ancha a quienes no lo disfrutaban actualmente. Eso no solo implica proporcionar acceso a las comunidades, sino también velar por que los grupos históricamente desfavorecidos, y especialmente las mujeres, tengan un acceso sólido, significativo y asequible a Internet (véase A/74/493).

C. Protección y promoción de los medios de comunicación independientes

30. Como se ha señalado anteriormente, el periodismo desempeña un papel esencial en la comunicación de información a la población, al permitir a las personas ejercer sus derechos a buscar y recibir información y formarse opiniones sobre la amenaza a la salud

³⁰ Véase Global Justice Centre, “Bangladesh: end Internet blackout to protect public health of Rohingya refugees and host communities”, 2 de abril de 2020; Phelim Kine, “Internet curbs on Rohingya risk wider virus outbreak”, Physicians for Human Rights, 30 de marzo de 2020.

³¹ “UN experts concerned at surge in civilian casualties in northwest Myanmar after internet shutdown”, 18 de febrero de 2020. Véase también MMR 6/2019, que se puede consultar en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

³² IRQ 4/2019. Puede consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

³³ Véase el documento de investigación 1/2019 del Relator Especial, relativo a la libertad de expresión y las elecciones en la era digital, de junio de 2019, en el que se citan las comunicaciones CMR 2/2017, TCD 3/2016, GMB 1/2017 y TGO 1/2017, pág. 6. Puede consultarse en www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/ReserarchPapers.aspx.

³⁴ Access Now, “The state of Internet shutdowns around the world: the 2018 #KeepItOn report”, julio de 2019.

³⁵ Article 19: International Centre against Censorship, “Coronavirus: access to the internet can be a matter of life and death during a pandemic”, 31 de marzo de 2020.

³⁶ Objetivos de desarrollo sostenible: Objetivo 9: Industria, innovación e infraestructuras, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Puede consultarse en www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals/goal-9-industry-innovation-and-infrastructure.html.

³⁷ Véase *The Age of Digital Interdependence: Report of the UN Secretary-General’s High-Level Panel on Digital Cooperation*, junio de 2019.

pública, a fin de poder adoptar medidas adecuadas para protegerse a sí mismas y a sus comunidades. Este es, en efecto, el momento de reforzar el papel crucial de los medios de comunicación libres y exentos de censura y de trabas³⁸ para el autogobierno. El Consejo de Derechos Humanos ha insistido en ello en varias ocasiones, dándole prioridad especialmente en el contexto del mandato relativo a la libertad de expresión. En su resolución 7/36, el Consejo encomendó al Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión que reuniera toda la información pertinente sobre las violaciones del derecho a la libertad de opinión y de expresión, la discriminación, las amenazas o el uso de la violencia, el hostigamiento, la persecución o la intimidación contra personas que tratasen de ejercer o promover el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión, en particular, como cuestión de alta prioridad, contra periodistas u otros profesionales que trabajasen en la esfera de la información, dondequiera que estos hechos ocurriesen.

31. En su resolución 39/6 sobre la seguridad de los periodistas, el Consejo de Derechos Humanos reconoció:

a) Que la libertad de expresión y la existencia de unos medios de comunicación, tanto digitales como tradicionales, que fuesen libres, independientes, plurales y diversos eran importantes para crear y contribuir al buen funcionamiento de sociedades del conocimiento y democracias inclusivas y pacíficas, una ciudadanía informada, el estado de derecho y la participación en los asuntos públicos, para responsabilizar a las instituciones y los cargos públicos de sus actos, entre otros medios denunciando la corrupción;

b) Que la labor de los periodistas los exponía frecuentemente al riesgo concreto de ser objeto de intimidaciones, amenazas y actos de acoso y violencia, en ocasiones contra sus familiares, lo cual los disuadía con frecuencia de seguir trabajando o los empujaba a la autocensura, privando así a la sociedad de información importante.

32. También en la resolución 39/6, el Consejo instó a los dirigentes políticos, los cargos públicos y las autoridades a que se abstuviesen de denigrar, intimidar o amenazar a los medios de comunicación o a periodistas concretos, socavando así la confianza en la credibilidad de los periodistas y el respeto de la importancia del periodismo independiente.

33. Estos son algunos de los requisitos básicos que deben cumplir los Gobiernos para garantizar que el periodismo prospere y desempeñe su función esencial durante esta pandemia y durante todas las crisis públicas futuras. Proteger a los medios de comunicación implica proteger, no solo a los propios reporteros, sino también el derecho de la población a ser informada. Además, la protección de los periodistas y la promoción del acceso a la información se extiende a la protección de las fuentes y los denunciantes de irregularidades (véase A/70/361).

34. No obstante, la pandemia ya ha puesto de manifiesto multitud de amenazas para el periodismo, y cada vez son más las denuncias de casos en que los Gobiernos atacan al mensajero y limitan la cobertura informativa en lugar de actuar de manera responsable con respecto a la información divulgada. A continuación, se enumeran algunas de las categorías más preocupantes de ataques al periodismo.

35. **Intimidación policial a periodistas.** Multitud de denuncias recibidas de todas partes del mundo apuntan al aumento de los casos de intimidación a los periodistas que informan sobre la pandemia, detenciones e interrogatorios de periodistas y otras formas de represión de trabajadores de los medios de comunicación y defensores de los derechos humanos que realizan investigaciones sobre la COVID-19.

36. **Ataques políticos a periodistas.** No se puede lograr la protección plena de los periodistas en una cultura que devalúa la libertad de expresión y niega el respeto a las personas que tratan de ejercerla. En los últimos años, se han seguido produciendo ataques a periodistas y figuras de la sociedad civil, como los registrados en los Estados Unidos de

³⁸ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34, párr. 13.

América³⁹, Hungría⁴⁰, Tailandia⁴¹ y Filipinas⁴². Durante la pandemia, es esencial que los cargos públicos se abstengan de denigrar a quienes han de informar sobre las medidas de salud pública que ha de seguir la población.

37. **Falta de un entorno propicio para el trabajo de los medios de comunicación.** Habida cuenta del papel esencial que desempeñan los trabajadores de los medios de comunicación, los Gobiernos deberían permitirles continuar su labor, incluso, cuando proceda, clasificándola como esencial. Para realizar su trabajo, los trabajadores de los medios de comunicación deben contar con las protecciones que se consideren necesarias durante la pandemia, como máscaras protectoras y otros equipos pertinentes. Un entorno propicio engloba también la celebración de conferencias de prensa abiertas que incluyan a medios de comunicación independientes y la garantía de que todos los medios de comunicación, y no solo los estatales, puedan tener acceso a los cargos públicos y otras fuentes de información.

38. **Falta de protección del acceso a periodistas extranjeros.** La naturaleza global de la crisis de la COVID-19 favorece que se vele por que sea posible informar más allá de las fronteras. En particular, eso significa que los Gobiernos no deben tomar medidas que interfieran en la labor informativa de la prensa internacional. Lamentablemente, se han denunciado varios casos de hostilidad por parte de algunos Gobiernos contra representantes de la prensa extranjera⁴³.

39. **Persistencia del encarcelamiento de periodistas.** La OMS ha declarado que las personas privadas de libertad, y las que viven o trabajan en entornos cerrados cerca de ellas, probablemente sean más vulnerables a la COVID-19 que la población en general⁴⁴. A pesar de ello, sigue habiendo periodistas encarcelados en todo el mundo. El Comité para la Protección de los Periodistas ha declarado que más de 250 periodistas permanecen actualmente en prisión⁴⁵. Ningún trabajador de los medios de comunicación ha de ser encarcelado por su trabajo. Sin embargo, esos periodistas, víctimas de detenciones arbitrarias e ilegales, se enfrentan ahora a un riesgo adicional para su salud y su vida. Independientemente de que los Estados deseen calificar su puesta en libertad como humanitaria o no, es imperativo que todos los Estados pongan en libertad a los periodistas que estén bajo su custodia. Es fundamental que todo Estado que siga criminalizando el periodismo, incluso con el pretexto de prohibir la difamación o la lucha contra el

³⁹ “Trump attacks on media violate basic norms of press freedom, human rights experts say”, comunicado de prensa emitido conjuntamente con el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2 de agosto de 2018. Véase también USA 26/2017, que puede consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

⁴⁰ “UN experts decry Hungary’s tough new measures against migrants and civil society”, comunicado de prensa publicado conjuntamente con el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, el Experto Independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional, la Relatora Especial sobre el derecho a la educación y la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, 11 de septiembre de 2018.

⁴¹ “United Nations expert dismayed over Thai leader’s intimidating statements against freedom of the press”, 1 de abril de 2015.

⁴² “Journalists’ killings: UN experts urge Philippines president-elect to stop instigating deadly violence”, 6 de junio de 2016.

⁴³ Por ejemplo, en Egipto, el Servicio de Información del Estado revocó las credenciales de una periodista del *The Guardian* que había publicado una noticia sobre la COVID-19, alegando que el reportaje no cumplía con las normas periodísticas. “Egypt revokes credentials of Guardian journalist”, International Press Institute, 18 de marzo de 2020. Véase también Joel Simon, “How not to fight Chinese propaganda”, *Columbia Journalism Review*, 21 de febrero de 2020, y Jon Allsop, “China expels American journalists at the worst possible time”, *Columbia Journalism Review*, 18 de marzo de 2020.

⁴⁴ OMS, “Preventing COVID-19 outbreak in prisons: a challenging but essential task for authorities”, 23 de marzo de 2020.

⁴⁵ Comité para la Protección de los Periodistas, “Release all jailed journalists now”, 30 de marzo de 2020.

terrorismo, abandone la persecución judicial de esas causas durante la pandemia, habida cuenta del riesgo adicional que supone la reclusión.

40. A largo plazo, también es fundamental que los Estados deroguen las leyes que penalicen el periodismo, como las aprobadas bajo el pretexto de frenar el terrorismo o la difamación en el marco de otras categorías. En una declaración conjunta de 2002, los observadores de la libertad de expresión de las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Organización de los Estados Americanos declararon que “debe derogarse la legislación penal sobre difamación y sustituirse, conforme sea necesario, por leyes civiles de difamación apropiadas”⁴⁶. En la Declaración de Table Mountain, relativa a la libertad de prensa en África y aprobada en 2007, se exhortaba a los Gobiernos a que derogaran las leyes penales sobre difamación e injurias. El Comité de Derechos Humanos, en su observación general núm. 34, párrafo 47, también instó a los Estados partes a que consideraran la posibilidad de despenalizar la difamación y señaló que, en cualquier caso, la prisión nunca era una pena proporcionada para la difamación⁴⁷.

D. Desinformación sobre salud pública

41. En un discurso pronunciado en la Conferencia de Múnich sobre Seguridad el 15 de febrero de 2020, el Director General de la OMS señaló que las noticias falsas se difundían más rápido y con más facilidad que el virus, y eran igual de peligrosas. La OMS ha observado la aparición de lo que denomina “infodemia”, que supone “la rápida difusión de información de todo tipo, incluidos rumores, chismes e información poco fiable”⁴⁸. La desinformación ha sido motivo legítimo de preocupación para las autoridades de salud pública de todo el mundo durante la pandemia de COVID-19. La información poco fiable, en particular cuando se difunde desde plataformas importantes, puede ser muy perjudicial, tanto si se difunde con intenciones maliciosas como si no. La OMS ha declarado que, para hacer frente a las infodemias, será necesario: 1) vigilar e identificar las amenazas; 2) analizarlas y 3) adoptar medidas de control y mitigación⁴⁹.

42. Como ya se ha señalado, la idea clave de la OMS hace hincapié en la comunicación de los riesgos, que incluye también intervenir en casos de rumores para corregirlos. Esas pautas generales, que no se pronuncian sobre la legitimidad de prohibir la información falsa, sugieren, no obstante, que ha de haber coherencia con la posición adoptada por los expertos y las instancias responsables de la vigilancia de la situación de los derechos humanos. Los principios de legalidad y necesidad deben aplicarse a cualquier enfoque adoptado para hacer frente a la desinformación. En particular, la “desinformación” es un concepto extraordinariamente difícil de plasmar en la ley y es susceptible de dar al poder ejecutivo una facultad discrecional excesivamente amplia para determinar qué es desinformación, qué es un error y qué es la verdad. Además, como se subrayó en una declaración conjunta emitida recientemente por las instancias de las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos responsables de la vigilancia de la situación de la libertad de expresión, “cualquier intento por penalizar información relativa a la pandemia puede crear desconfianza en la información institucional, retrasar el acceso a información contrastada y tener un efecto amedrentador sobre la libertad de expresión”⁵⁰. En otras palabras, la penalización de la desinformación es desproporcionada, pues no logra su objetivo de atajar la información y, en cambio, disuade a las personas de difundir información que podría ser valiosa.

⁴⁶ Puede consultarse en www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=87&IID=2.

⁴⁷ Véanse también las preocupaciones específicas expresadas por los titulares de mandatos en comunicaciones relativas a personas detenidas por el contenido de sus manifestaciones: AGO 1/2015, AZE 1/2017, KHM 3/2016, LBN 1/2016, MYS 6/2018, MMR 7/2017, NGA 2/2018, NGA 3/2019 y THA 3/2017. Pueden consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>. Constituyen una reducida muestra de todas las comunicaciones relativas a la penalización del periodismo.

⁴⁸ OMS, *Managing Epidemics*, pág. 34.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ “COVID-19: Los gobiernos deben promover y proteger el acceso a y el flujo libre de información durante la pandemia – Expertos internacionales”, 19 de marzo de 2020.

43. La gestión de la información puede verse desde la óptica de las obligaciones gubernamentales y las responsabilidades empresariales, en particular de las empresas dedicadas a las búsquedas en Internet o los medios de comunicación social.

1. Los Gobiernos y la desinformación sobre la pandemia

44. Si bien gran parte del debate público en torno a la información falsa sobre la pandemia se refiere a las medidas que las administraciones públicas y las empresas privadas deberían adoptar para eliminar esa información o sancionar a quienes la difundan, es importante comenzar por la administración pública. En su declaración conjunta de 2017, relativa a la libertad de expresión y las “noticias falsas”, la desinformación y la propaganda, se estableció un conjunto de puntos simples y aparentemente obvios. Entre ellos, destacan los siguientes:

Los actores estatales no deberían efectuar, avalar, fomentar ni difundir de otro modo declaraciones que saben o deberían saber razonablemente que son falsas (desinformación) o que muestran un menosprecio manifiesto por la información verificable (propaganda).

En consonancia con sus obligaciones jurídicas nacionales e internacionales y sus deberes públicos, los actores estatales deberían procurar difundir información confiable y fidedigna, incluido en temas de interés público, como la economía, la salud pública, la seguridad y el medio ambiente⁵¹.

45. Lamentablemente, hay numerosos casos de actores estatales que difunden afirmaciones no contrastadas y a menudo imprudentes sobre los orígenes del virus de la COVID-19, la responsabilidad de la pandemia, la presencia o el alcance de la COVID-19 en su país y la disponibilidad de fármacos para contrarrestar los síntomas, así como otras afirmaciones perjudiciales. Esas afirmaciones —que siempre, tarde o temprano, se demuestra que son falsas— socavan la confianza en las fuentes de información gubernamentales, lo que a su vez puede generar tal desconfianza pública que resulte difícil para las autoridades de salud pública promover políticas eficaces y demostradas.

46. La pandemia de COVID-19 ya ha traído consigo la aparición de una pequeña industria de mercachifles que buscan aprovechar el deseo de la gente de que se encuentre una cura y traducirlo en una fuente rápida de beneficios. La existencia de esos especuladores llevó a la Administración de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos a advertir a varias empresas de que atribuir propiedades curativas a sus productos constituía un fraude que podía conllevar la adopción de acciones judiciales si no se corregía⁵². Esas leyes de protección del consumidor pueden ser instrumentos esenciales para contribuir a proteger la salud pública, especialmente durante una pandemia. Naturalmente, esas afirmaciones falsas pueden prohibirse y sancionarse siempre y cuando se cumplan los criterios establecidos en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

47. En los medios de comunicación tradicionales y sociales de todo el mundo circulan también otros tipos de desinformación sobre la pandemia de COVID-19. Algunos están relacionados con preocupantes juegos políticos de culpabilización, que obedecen principalmente a conflictos entre Estados y que no favorecen la clase de cooperación internacional que es necesaria para hacer frente a los desafíos que plantea la pandemia. Existen otros tipos que pueden ser más peligrosos, como información relacionada con las cuarentenas, supuestos consejos sanitarios y otras afirmaciones no contrastadas que, de tener un amplio seguimiento, podrían ser perjudiciales para la salud de las personas. Todos los esfuerzos de las administraciones públicas para contrarrestar esa desinformación deberían basarse en los principios esbozados anteriormente: establecer una comunicación con la población detallada, honesta y que se adapte a los cambios en la situación; promover

⁵¹ Párrafo 2 c) y d) de la declaración conjunta.

⁵² Véase, por ejemplo, la carta de advertencia MARCS-CMS 604885 de la Administración de Alimentos y Medicamentos de fecha 6 de marzo de 2020. Puede consultarse en <https://www.fda.gov/inspections-compliance-enforcement-and-criminal-investigations/warning-letters/colloidal-vitality-llc-vital-silver-604885-03062020>.

y proteger a la prensa independiente y corregir de manera cuidadosa y pública la desinformación que pueda ser perjudicial para la salud pública. Más allá de la pandemia, los Estados deberían adoptar medidas para garantizar un entorno propicio para la existencia de medios de comunicación y entornos educativos independientes que promuevan la alfabetización mediática y que, de otro modo, ofrezcan a las personas instrumentos de reflexión crítica para poder distinguir entre las afirmaciones verificables y no verificables.

48. En el breve período transcurrido desde el inicio del brote de COVID-19 y su transformación en una pandemia, varios Estados han adoptado leyes supuestamente orientadas a sancionar la desinformación sobre la pandemia. Algunas de esas leyes pueden tener como objetivo legítimo proteger el derecho de las personas a preservar la confidencialidad de sus datos relacionados con la infección. Tales disposiciones han de ajustarse a los criterios establecidos en el artículo 17 del Pacto. No obstante, en general, el enfoque debería reflejar los aspectos a los que hizo referencia la Comisaria para los Derechos Humanos del Consejo de Europa cuando instó a los Estados miembros del Consejo a que velaran por que las medidas adoptadas para combatir la desinformación fuesen necesarias y proporcionadas y se sometieran a una supervisión periódica, por parte, entre otras instancias, del Parlamento y las instituciones nacionales de derechos humanos. Las medidas para combatir la desinformación nunca deben impedir a los periodistas y actores de los medios de comunicación realizar su trabajo ni han de conllevar un bloqueo indebido de los contenidos en Internet. Los países que hayan introducido restricciones que no cumplan esas normas han de derogarlas con carácter urgente⁵³.

49. En la declaración conjunta de 2017 se aclaró que las prohibiciones generales de difusión de información basadas en “conceptos imprecisos y ambiguos, incluidos “noticias falsas” (“fake news”) o “información no objetiva”,” son incompatibles con el derecho de los derechos humanos y deberían ser derogadas⁵⁴. La vaguedad de las prohibiciones de la desinformación faculta efectivamente a los cargos públicos para determinar la veracidad o falsedad de los contenidos en el ámbito público y político, lo que contraviene los requisitos de necesidad y proporcionalidad establecidos en el artículo 19, párrafo 3⁵⁵. En países como Etiopía, la Federación de Rusia, Francia, Italia, Malasia, el Pakistán y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, han proliferado leyes orientadas a imponer ese tipo de restricciones⁵⁶.

50. Muchos países disponen de leyes sobre “información falsa” que ya existían, y cuyo propósito o efecto primordial es limitar las críticas al Gobierno o la difusión de noticias desfavorables para este o para sus funcionarios. El ejemplo de Malasia suscita preocupación a pesar de que el Estado ha derogado la Ley de Noticias Falsas de 2018 (núm. 803). En el artículo 4, párrafo 1, de dicha Ley se tipificaba como delito la creación, la oferta, la publicación, la impresión, la distribución, la circulación o la difusión, de manera intencionada y maliciosa, de noticias falsas o de publicaciones que incluyeran noticias falsas. La ley establece que el delito puede sancionarse con multas importantes, penas de prisión o ambas cosas. Sin embargo, tras un cambio de gobierno, la oposición a la ley tuvo

⁵³ Comisaria para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, “Press freedom must not be undermined by measures to counter disinformation about COVID-19”, declaración emitida el 3 de abril de 2020.

⁵⁴ En una comunicación enviada a Italia (ITA 1/2018), se señaló que en un protocolo operativo para combatir las noticias falsas se empleaban términos indefinidos, como “noticias manifiestamente infundadas y tendenciosas”, “falsedad” y “falsas”, y no se especificaba con la claridad necesaria el tipo de contenido que se prohibía, lo que vulneraba el principio de legalidad del artículo 19, párrafo 3, del Pacto. En una respuesta de fecha 15 de mayo de 2018, el Gobierno de Italia reiteró su compromiso de proteger los derechos fundamentales, incluida la libertad de opinión y de expresión. En la carta, el Gobierno confirmó que el protocolo ya no estaba vigente, puesto que se había concebido únicamente para el período electoral. Tanto la comunicación como la respuesta pueden consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

⁵⁵ Documento de investigación 1/2019 del Relator Especial, págs. 9 y 10.

⁵⁶ Véase la declaración de fin de misión del Relator Especial sobre su visita a Etiopía, que puede consultarse en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25402&LangID=E; y FRA 5/2018, ITA 1/2018, MYS 1/2018, MYS 6/2018, PAK 13/2015, RUS 4/2019 y GBR 4/2015.

un efecto significativo: en diciembre de 2019 se aprobó un proyecto de ley para derogarla⁵⁷. No obstante, al parecer el Gobierno de Malasia se basa actualmente en su código penal ordinario para acusar a las personas de difundir información falsa sobre la COVID-19⁵⁸. Asimismo, crece la preocupación por la posibilidad de que Singapur, que en 2019 promulgó una ley que prohibía la publicación deliberada de “falsedades en línea”, emplee esta nueva facultad para controlar la información sobre la pandemia⁵⁹.

2. Búsquedas en Internet y medios sociales

51. Las empresas privadas de motores de búsqueda y medios sociales están justificadamente sometidas a una importante presión para que no permitan que en sus plataformas circule desinformación potencialmente perjudicial para la salud pública. Algunas de ellas ya han adoptado medidas agresivas para hacer frente a la desinformación sobre el virus de la COVID-19. Muchas han ideado sistemas para garantizar que, siempre que alguien busque información relacionada con la enfermedad, el resultado inicial de la búsqueda incluya información verificada de una autoridad de salud pública. Otras están reforzando sus políticas actuales, con medidas como eliminar el contenido en el que “se recomiende no solicitar tratamiento médico o se afirme que ciertas sustancias perjudiciales pueden ser beneficiosas para la salud”⁶⁰. Twitter amplía su definición de “daño” para incluir “el contenido que va directamente en contra de lo indicado por fuentes autorizadas de información de salud pública global y local”⁶¹. Según una analista, las plataformas están adoptando un enfoque inusualmente agresivo para eliminar la desinformación y otros contenidos abusivos e impulsar los contenidos fiables, como la información procedente de la OMS⁶². Al mismo tiempo, las medidas de salud pública como el distanciamiento físico han llevado a las empresas a reducir drásticamente el personal dedicado a moderar contenido, lo que ha dado lugar a un aumento del uso de herramientas de automatización —y a la admisión de probables errores⁶³.

52. Como se ha puesto de manifiesto durante la pandemia de COVID-19, las empresas de medios sociales y motores de búsqueda tienen una enorme influencia en el discurso público y en los derechos de las personas tanto dentro como fuera de sus plataformas. Existe la posibilidad de que se cometan errores, particularmente en contextos en que se hace hincapié en el uso de herramientas de automatización, que podrían ser muy perjudiciales para la salud pública. El daño podría venir causado, por ejemplo, bien al eliminar información sobre salud pública contrastada y beneficiosa, lo que a su vez atrae una reputación negativa, bien al no eliminar determinado contenido o permitir que los usuarios compartan información no contrastada que podría suponer un riesgo para la salud. También es probable que se discriminen determinados puntos de vista. Así pues, al abordar cuestiones como la publicación de información sobre protestas públicas que no respeten las directrices gubernamentales durante la pandemia, las empresas de medios sociales deberían asegurarse de que sus políticas se aplican a todas esas reuniones y no discriminan en función de los puntos de vista de los manifestantes. Se trata de responsabilidades importantes y es particularmente difícil para las empresas actuar con la diligencia debida en materia de derechos humanos cuando sus empleados no pueden celebrar reuniones

⁵⁷ “Finally, Dewan Negara approves repeal of Anti-Fake News Act”, *The Star*, 19 de diciembre de 2019.

⁵⁸ Article 19: International Centre against Censorship, “Malaysia: Stop using repressive laws to counter misinformation about coronavirus”, 24 de marzo de 2020.

⁵⁹ Como referencia, véase SGP 3/2019 y la carta de fecha 5 de julio de 2019 dirigida al Relator Especial por el Representante Permanente de Singapur ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Ginebra. Pueden consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

⁶⁰ Ayuda de YouTube, “Novedades sobre el coronavirus (COVID-19)”, Preguntas frecuentes: ¿Cómo hace frente YouTube a la información errónea sobre el coronavirus (COVID-19)? Se puede consultar en <https://support.google.com/youtube/answer/9777243?hl=es> (consultado el 8 de mayo de 2020).

⁶¹ Vijaya Gadde y Matt Derella, “Nueva información de nuestra estrategia continua sobre el COVID-19”, Twitter, 16 de marzo de 2020.

⁶² Evelyn Douek, “COVID-19 and social media content moderation”, *Lawfare*, 25 de marzo de 2020.

⁶³ Facebook, “Keeping our platform safe with remote and reduced content review”, 19 de marzo de 2020.

periódicas, al encontrarse dispersos a causa de las políticas de salud pública. Sin embargo, esa responsabilidad persiste, especialmente durante la pandemia.

53. En el cumplimiento de sus responsabilidades de prevenir o mitigar los daños a los derechos humanos durante la pandemia, es esencial que las empresas actúen con la diligencia debida para determinar las repercusiones que tienen sus políticas de contenido en los derechos a la salud y a la vida (véase A/HRC/38/35). Habida cuenta de la naturaleza de la amenaza pública, deben aspirar a la máxima transparencia en sus políticas y colaborar, con carácter urgente, no solo con las autoridades de salud pública, sino también con las comunidades afectadas dondequiera que estas empresas operen. Deberían examinar especialmente sus políticas y prácticas a fin de asegurar que los moderadores de contenido puedan examinar lo antes posible la información relativa a la COVID-19, puesto que depender exclusivamente de la automatización puede tener efectos perjudiciales para la salud y los derechos humanos (véase A/73/348).

E. Vigilancia de salud pública

54. La aparición del virus de la COVID-19 supondrá un incremento de la demanda del uso de herramientas de vigilancia para localizar los casos que den positivo en las pruebas de detección del virus y hacer un seguimiento de la propagación de la enfermedad. Se trata de un deseo totalmente comprensible al tratarse de una cuestión de salud pública. Los funcionarios de salud pública consideran que la vigilancia de las enfermedades es necesaria para mostrar la cobertura y las repercusiones de las intervenciones que se realizan⁶⁴. Algunos Estados han emprendido una rigurosa vigilancia sanitaria, si bien en el momento de redactar este informe era todavía pronto para evaluar sus efectos sobre los derechos humanos o la salud pública. Por ejemplo, en la República de Corea, en virtud de la Ley de Control y Prevención de Enfermedades Infecciosas, las autoridades de salud pública gozan de un poder considerable para reunir datos personales de salud de todo el país durante una epidemia. Sin embargo, si bien la ley permite que se lleve a cabo una vigilancia sustancial de las enfermedades con garantías de privacidad, también exige que los cargos públicos compartan con la población información básica relativa al rastreo de contactos. De este modo, la ley satisface aparentemente los requisitos gubernamentales en materia de salud pública y el derecho de la población a ser informada⁶⁵. Es imperativo que, incluso en los casos en que los Gobiernos permitan la reunión de datos, esta vaya acompañada de estrictas garantías de protección de datos personales y que se limite en el tiempo y promueva el derecho de la población a conocer los resultados extraídos de la información recogida, como parece que está haciendo la República de Corea.

55. Al tiempo que los Estados elaboran instrumentos de vigilancia, el Consejo de Derechos Humanos debería considerar los casos recientes de vigilancia generalizada y excesiva —tanto masiva como selectiva— en los que no se han cumplido los principios básicos de legalidad, necesidad y proporcionalidad, y de objetivo legítimo (véase A/HRC/27/37). Preocupa desde hace tiempo a los titulares del mandato sobre la libertad de opinión y de expresión el uso de la vigilancia gubernamental como instrumento para limitar la libertad de expresión (véase A/HRC/23/40 y Corr.1 y A/HRC/41/35). La COVID-19 intensificará la presión para que se imponga una vigilancia cada vez mayor y posiblemente más invasiva debido al requisito de salud pública de rastrear los contactos de las personas que se hayan contagiado.

56. La floreciente industria de los instrumentos de vigilancia privada ha incrementado considerablemente el riesgo de que Gobiernos y entidades privadas vigilen las comunicaciones y los datos (A/HRC/41/35). Muchas empresas de vigilancia privada han sido objeto de polémica en el pasado por haber apoyado o participado en casos de violaciones de los derechos humanos, y al parecer algunas de ellas están intentando entrar

⁶⁴ OMS, *Managing Epidemics*, pág. 33.

⁶⁵ Eun A Jo, “A democratic response to coronavirus: lessons from South Korea”, *The Diplomat*, 30 de marzo de 2020.

en el sector de la vigilancia para la COVID-19⁶⁶. Estas entidades privadas deberían ser objeto de una supervisión pública rigurosa y transparente y deberían adoptar políticas que respetasen los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

57. Para garantizar que la vigilancia se lleve a cabo con arreglo a lo establecido por el derecho internacional de los derechos humanos, hay que tener en consideración varios elementos fundamentales. Los principios que deben regir la vigilancia durante la pandemia son los siguientes⁶⁷:

a) Toda autorización de vigilancia debe estar contenida en leyes precisas y públicamente accesibles y ha de aplicarse únicamente cuando sea necesario y de manera proporcionada para lograr un objetivo legítimo (como la protección de la salud pública);

b) La autorización para vigilar a personas concretas debe basarse en una evaluación independiente, de preferencia por una autoridad judicial, con las limitaciones procedentes en cuanto a su duración, forma, lugar y alcance;

c) Debería exigirse el mantenimiento riguroso de registros para que las personas y los órganos de supervisión puedan determinar que la vigilancia se llevó a cabo con fines legítimos de salud pública;

d) Se ha de proteger estrictamente la confidencialidad de los datos reunidos a fin de impedir que se divulgue información personal a terceros no autorizados por razones de salud pública;

e) Deben quedar expresamente excluidos de la recopilación ciertos datos personales, como el contenido de las comunicaciones de las personas, y se han de aplicar salvaguardias sólidas para evitar que los Gobiernos u otros terceros puedan hacer un uso indebido de esos datos, por ejemplo, para fines que no estén relacionados con la emergencia de salud pública;

f) Cuando los datos personales se anonimicen, el Estado y todo tercero que participe en la recopilación de datos deberán poder demostrar que efectivamente los datos son anónimos.

IV. Observaciones finales

58. “¿Cómo se puede tener una opinión si no se está informado?”⁶⁸. En 11 palabras, la filósofa política Hannah Arendt resumió la teoría que relaciona el artículo 19, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que protege el derecho de toda persona a no ser molestada a causa de sus opiniones, con la garantía prevista en el artículo 19, párrafo 2, de que toda persona podrá buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras y por cualquier procedimiento⁶⁹. Hannah Arendt señalaba también que, “si todo el mundo miente siempre, al final ya nadie cree nada, y un pueblo que no cree ya en nada no puede tomar decisiones. Se le priva, no solo de su capacidad de actuar, sino también de su capacidad de pensar y juzgar. Y con un pueblo así, puedes hacer lo que te plazca”⁷⁰.

59. **Hannah Arendt sabía de lo que hablaba. Esta estudiosa del totalitarismo se vio obligada a huir de la Alemania nazi y presentó los principios intersectoriales y fundamentales del derecho de los derechos humanos —los derechos de opinión,**

⁶⁶ Véase, por ejemplo, Lorenzo Franceschi-Bicchierai, “We saw NSO Group’s Covid-19 software in action, and privacy experts are worried”, *Vice*, 2 de abril de 2020.

⁶⁷ Los principios se han extraído del documento A/HRC/41/35, párr. 50. Véase también la declaración conjunta de varias organizaciones de la sociedad civil titulada “Los Estados deben respetar los derechos humanos al emplear tecnologías de vigilancia digital para combatir la pandemia”, 2 de abril de 2020.

⁶⁸ “Hannah Arendt: from an interview”, *New York Review of Books*, 26 de octubre de 1978 [cita traducida].

⁶⁹ Véase también Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34, párr. 2.

⁷⁰ “Hannah Arendt: from an interview” [cita traducida].

expresión, acceso a la información, autonomía y autogobierno— de manera muy similar a la que emplean el Pacto y la Declaración Universal de Derechos Humanos para promover los valores democráticos y proteger la vida humana. Si bien con su observación se refería al tipo de propaganda que favorece el autoritarismo, también se aplica a todas las prácticas gubernamentales que limitan la capacidad de las personas de desarrollar opiniones informadas y adoptar medidas consecuentes con esas opiniones. En este momento particular de la historia, todos podemos entender exactamente su idea y la razón por la que, 20 años antes, los redactores del Pacto y de la Declaración consideraron fundamental garantizar la libertad de expresión. La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha hecho eco de este principio esencial que vincula la expresión con la opinión:

La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. [...]. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre⁷¹.

60. En resumen, la premisa que subyace a la libertad de opinión y de expresión respalda firmemente la aplicación de respuestas adecuadas de salud pública frente a la COVID-19. La libertad de compartir información e ideas empodera a los individuos y a las comunidades, y fortalece el desarrollo humano y el autogobierno democrático. En ciertas circunstancias, la información salva vidas. La mentira y la propaganda, en cambio, privan a las personas de autonomía, así como de capacidad para el pensamiento crítico, de confianza en sí mismas y en las fuentes de información, y del derecho a participar en el tipo de debate que mejora las condiciones sociales. Lo peor de todo es que la censura puede matar, intencionadamente o por negligencia. Estos son los principios que han llevado a los Estados a hacer hincapié, por conducto de múltiples instrumentos del derecho de los derechos humanos y de los órganos políticos de las Naciones Unidas, en la obligación de la administración pública de habilitar, promover y proteger unos medios de comunicación sólidos e independientes y de proporcionar información fiable a la población, lo que se aplica también a las estrategias de información gubernamental afirmativas relacionadas con el voto, la salud y otros servicios esenciales y derechos fundamentales.

61. Las autoridades de salud pública de todo el mundo han solicitado la aplicación del distanciamiento físico y de otras medidas difíciles orientadas a garantizar que los sistemas sanitarios tengan capacidad suficiente para atender a los enfermos. Se ha alcanzado esta determinación partiendo de criterios científicos y de la experiencia en materia de salud pública. Para que funcione —esto es, para que la población, en términos generales, acepte esas penalidades—, las personas deben confiar en que tales órdenes parten de información basada en datos objetivos y el compromiso con el interés público. Un entorno dominado por la censura, cimentado en la desconfianza en la capacidad de la población para pensar de manera crítica, socava el respaldo público. Por el contrario, un enfoque que trate a toda la población como individuos capaces de comprender información complicada, que trate a las personas como colaboradores en un momento incierto y aterrador de la historia mundial, es propicio para el surgimiento del tipo de solidaridad social necesaria para invertir la tendencia de crecimiento exponencial de la infección y, en última instancia, dar a las autoridades sanitarias el espacio y el tiempo necesarios para desarrollar intervenciones que puedan proteger la salud pública a largo plazo.

62. En el presente informe no se incluyen recomendaciones pormenorizadas como es habitual. En su lugar, el documento contiene un llamamiento a todos los Gobiernos para que traten a todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción —y, de hecho, dado el carácter mundial de la pandemia, también a quienes no lo están— con la dignidad y el respeto que exige el derecho internacional de los derechos humanos. En términos morales, ello requiere una actitud de participación democrática y la

⁷¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985, párr. 70.

voluntad de involucrar a la población con generosidad y comprensión en las duras medidas que se le pide que tome: la separación de seres queridos, las muertes en solitario, la pérdida del empleo, la educación y las relaciones sociales, y la privación de actividades culturales o religiosas que ayudan a miles de millones de personas a dar sentido a sus vidas.

63. En términos jurídicos, garantizar la dignidad y el respeto debidos a todas las personas conlleva:

a) Ser honestos con las personas y darles acceso a la información de manera que la puedan usar y fomentando la no discriminación;

b) Facilitar a todas las personas un acceso genuino a los instrumentos de comunicación necesarios para informarse sobre la crisis de salud pública y las medidas necesarias para protegerse a sí mismas y, en el caso de que sean trabajadores sanitarios (con carácter formal u oficioso), para cuidar de los demás;

c) Promover y proteger firmemente el papel que desempeñan los medios de comunicación independientes de informar a la población y hacer que los cargos públicos rindan cuentas de sus declaraciones y actos, y abstenerse de interferir en él;

d) Velar por que la población disponga de las herramientas necesarias para combatir y corregir la desinformación y, en particular, evitar tomar medidas que disuadan de compartir información crítica en un momento de crisis;

e) Hacer lo que sea necesario para rastrear el avance de la enfermedad, pero únicamente lo que sea necesario. La ley es lo suficientemente flexible como para tolerar errores y extralimitaciones involuntarias en momentos de crisis, pero no para permitir que se aplique un criterio de vigilancia sin supervisión, sin límites y sin recurrir a los principios fundamentales de legalidad y necesidad;

f) Garantizar la rendición de cuentas, de manera que ningún Estado sea libre de utilizar esta crisis de salud pública con fines ilícitos que vayan más allá del alcance de la amenaza para la salud.
