



Asamblea General

Distr. general
13 de mayo de 2022
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

50º período de sesiones

Temas 2 y 3 de la agenda

Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General

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

Interrupciones del acceso a Internet: tendencias, causas, implicaciones jurídicas y efectos en una serie de derechos humanos

Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*

Resumen

En este informe, presentado en cumplimiento de la resolución [47/16](#) del Consejo de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ofrece una visión general de las tendencias de las interrupciones del acceso a Internet. Se analizan sus causas, sus implicaciones jurídicas y sus efectos en los derechos humanos, el papel de las empresas, la labor en curso para promover la conectividad a Internet y prestar asistencia para el desarrollo y la importancia de dicha labor para detectar y prevenir las interrupciones, así como para responder a ellas. Además, se presentan una serie de recomendaciones para poner fin a las interrupciones del acceso a Internet y minimizar sus efectos.

* Se acordó publicar este informe tras la fecha prevista debido a circunstancias que escapan al control de quien lo presenta.



I. Introducción

1. Hospitales que no pueden contactar con sus médicos en caso de emergencia, votantes a los que se priva de información sobre los candidatos, artesanos que no pueden contactar con sus clientes y podrían arruinarse en poco tiempo, manifestantes pacíficos que sufren agresiones violentas y no pueden pedir ayuda, estudiantes que no pueden hacer el examen de admisión a programas académicos y refugiados que no pueden acceder a la información sobre los riesgos a los que se enfrentan debido a la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Estas son algunas de las situaciones que se dan cuando se produce una interrupción de los servicios de Internet y telecomunicaciones. No obstante, muchos gobiernos han ordenado la interrupción de esos servicios, sin ser conscientes de los graves daños que pueden causar, o ignorándolos, o tras considerar que los factores que motivan la interrupción son más importantes que esos daños. Las enormes repercusiones de la interrupción del acceso a Internet en la vida y los derechos humanos de millones de personas están muy infravaloradas y merecen mucha más atención por parte de los Estados, las organizaciones internacionales, las empresas y la sociedad civil.

2. El objetivo del presente informe es arrojar luz sobre el fenómeno de las interrupciones del acceso a Internet, lo cual es muy necesario. El informe contiene información sobre las circunstancias en que se producen las interrupciones y sus consecuencias, con frecuencia preocupantes. En él se sugieren maneras de invertir la tendencia actual a una mayor frecuencia de las interrupciones en algunas regiones, habida cuenta de que las interrupciones son intrínsecamente incompatibles con los compromisos internacionales para garantizar el acceso universal a Internet, y se presentan recomendaciones basadas en el derecho de los derechos humanos aplicable, incluidos los principios clave de legalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

3. El informe se presenta en cumplimiento de la resolución 47/16 del Consejo de Derechos Humanos, en la que el Consejo solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que estudiara la tendencia de las interrupciones del acceso a Internet analizando sus causas, sus implicaciones jurídicas y sus efectos en una serie de derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, mediante la celebración de consultas rigurosas con las partes interesadas. El informe se basa en trabajos anteriores y recoge la información obtenida mediante varias consultas virtuales con las partes interesadas y las 80 contribuciones recibidas de diversos Estados, organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil en respuesta a una solicitud de información¹. El informe también tiene por objeto contribuir a la ejecución de las medidas previstas por el Secretario General para poner fin a las interrupciones del acceso a Internet, que se describen en su informe sobre una hoja de ruta para la cooperación digital² y en su informe titulado “Nuestra Agenda Común”³.

II. Alcance: definición de las interrupciones del acceso a Internet

4. Las interrupciones del acceso a Internet son medidas adoptadas por un gobierno, o en su nombre, para impedir intencionadamente el acceso a los sistemas de información y comunicación en línea y su uso. Se trata de medidas encaminadas a limitar la capacidad de un gran número de personas para utilizar las herramientas de comunicación en línea, ya sea restringiendo la conectividad a Internet en general u obstruyendo la accesibilidad y la facilidad de uso de los servicios necesarios para las comunicaciones interactivas, como las redes sociales y los servicios de mensajería⁴. Estas interrupciones del servicio afectan

¹ La solicitud de información y las contribuciones recibidas, excepto las de los autores que solicitaron el anonimato, pueden consultarse en www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/call-comments-report-internet-shutdowns-and-human-rights-fiftieth.

² A/74/821.

³ A/75/982.

⁴ A/HRC/35/22, párr. 8; y A/HRC/47/24/Add.2, párr. 7.

inevitablemente a muchos usuarios con actividades legítimas, lo que provoca enormes daños colaterales que van más allá de los fines previstos.

5. Las interrupciones del acceso a Internet normalmente consisten en bloqueos totales de la conectividad a Internet o de la accesibilidad a los servicios afectados. No obstante, los gobiernos recurren cada vez más a limitar el ancho de banda o restringir el servicio móvil a redes 2G, lo que oficialmente mantiene el acceso a Internet, pero dificulta en gran medida su uso efectivo. En particular, la limitación del ancho de banda interfiere con la capacidad de compartir y ver grabaciones de video y transmisiones en directo. Otra intervención consiste en limitar la disponibilidad de algunos sitios web y servicios y restringir el acceso a determinados canales de comunicación mientras se mantiene la interrupción del acceso al resto de Internet. Algunos gobiernos también han bloqueado el uso de redes privadas virtuales para evitar que la gente eluda las medidas de interrupción⁵. En algunos casos, además de impedir el acceso a Internet, también se interrumpe por completo el servicio de las redes de telefonía, por lo que se deja a la población sin ningún canal de comunicación electrónica directa.

6. Las interrupciones del acceso a Internet pueden afectar a todas las conexiones de Internet de un país o región, pero suelen limitarse a ciertas formas de acceso a Internet, en particular a las redes móviles. En los países en los que en su inmensa mayoría se accede a Internet a través de dispositivos móviles y en los que la Internet de banda ancha solo está al alcance de las personas con más recursos, esto puede suponer un apagón total de Internet para la mayoría de la población. A medida que se desarrolle la tecnología, las modalidades para interrumpir el acceso al espacio en línea y su uso cambiarán, al igual que la definición de “interrupción del acceso a Internet” y las respuestas a esta.

III. Marco jurídico

A. Derecho internacional de los derechos humanos

7. Hay un amplio consenso en que el acceso a Internet es un elemento indispensable para la efectividad de una gran variedad de derechos humanos⁶. No solo es esencial para la libertad de expresión, sino que, a medida que avanza la digitalización, también es fundamental para lograr la plena efectividad de los derechos a la educación, a la libertad de asociación y reunión, a participar en la vida social, cultural y política, a la salud, a un nivel de vida adecuado, al trabajo y al desarrollo social y económico, por nombrar solo algunos.

8. Dada la obligación positiva de los Estados de promover y facilitar el disfrute de los derechos humanos, los Estados deberían hacer todo lo posible por garantizar que todas las personas tengan un acceso efectivo a Internet. Por el mismo motivo, los Estados deberían abstenerse de interferir en el acceso a Internet y a las plataformas de comunicación digital, a menos que dicha interferencia se ajuste plenamente a los requisitos establecidos en los instrumentos de derechos humanos aplicables.

9. Si bien las interrupciones del acceso a Internet menoscaban profundamente muchos derechos humanos, afectan de forma más directa a la libertad de expresión y de acceso a la información, pilar de las sociedades libres y democráticas y condición indispensable para el pleno desarrollo de la persona⁷. Esa libertad es la piedra angular de todos los demás derechos garantizados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸ y otros instrumentos

⁵ Véase www.ugstandard.com/ucc-lists-over-100-vpns-directs-Internet-service-providers-to-block-them/ sobre una orden de bloqueo de las redes privadas virtuales emitida por la Comisión de Comunicaciones de Uganda a los proveedores de servicios de Internet. Véase también Tribunal Supremo de la India, *Foundation of Media Professionals v. Union Territory of Jammu and Kashmir & Anr.*, sentencia de 11 de mayo de 2020.

⁶ Resolución 47/16 del Consejo de Derechos Humanos; y A/66/290, párr. 12.

⁷ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 2; y resolución 44/12 del Consejo de Derechos Humanos.

⁸ Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, segunda edición (N. P. Engel Publishers, 2005).

de derechos humanos. Cualquier restricción de la libertad de expresión constituye una grave vulneración de los derechos humanos⁹.

10. El artículo 19, párrafo 2, del Pacto, que se hace eco del artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, protege el derecho de toda persona a la libertad de expresión, que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole, sin consideración de fronteras. Los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar el derecho a la libertad de expresión, sin distinción alguna.

11. Las restricciones al derecho a la libertad de expresión solo son admisibles cuando se ajustan a los requisitos establecidos en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto. Las restricciones deben estar previstas en la ley. La ley debe estar formulada con precisión para que una persona pueda regular su comportamiento de conformidad con ella, y hacerse accesible al público. Cuando los Estados imponen interrupciones del acceso a Internet o a plataformas de comunicación, muchas veces no se especifica el fundamento jurídico de ello. Cuando se invocan leyes, la legislación aplicable suele ser vaga o demasiado amplia, lo que no se ajustaría a los requisitos del artículo 19, párrafo 3. Por ejemplo, una ley que se refiera al orden público o a la seguridad nacional y que no defina de forma más específica las circunstancias y condiciones concomitantes a la interrupción del acceso a Internet probablemente no sea lo suficientemente precisa.

12. Toda restricción a la libertad de expresión, y a otros derechos reconocidos en el Pacto, también debe perseguir un objetivo legítimo que se ajuste a los motivos especificados en el artículo 19, párrafo 3, y ser necesaria y proporcionada para lograr ese objetivo. La restricción debe ser además la opción menos intrusiva disponible y no comprometer la esencia del derecho. Estos requisitos se aplican a todas las restricciones de los derechos amparados en el Pacto¹⁰. Las restricciones no deben causar discriminación. Incumbe al Estado que pretende restringir los derechos demostrar que las restricciones cumplen esas condiciones.

13. Las interrupciones del acceso a Internet, como se detalla a continuación, generalmente no cumplen esos requisitos. Habida cuenta de sus efectos indiscriminados y generalizados, estas interrupciones muy rara vez cumplen el criterio de proporcionalidad¹¹. Cualquier forma de interrupción del acceso a Internet perjudica un número incontable de actividades legítimas y beneficiosas. Las interrupciones del acceso a Internet también ponen directamente en peligro la seguridad y el bienestar de las personas, por ejemplo, cuando impiden advertir de un peligro inminente o llamar a servicios vitales. Mientras que las interrupciones totales tienen graves consecuencias y no pueden justificarse en ningún caso, otras formas de interrupción de las redes y las comunicaciones también pueden tener efectos negativos indiscriminados, por lo que son desproporcionadas. La interrupción selectiva de un servicio de comunicaciones prestado a través de Internet solo puede considerarse proporcionada y justificable en las circunstancias más excepcionales, como último recurso cuando sea necesario para alcanzar un objetivo legítimo, de conformidad con lo establecido en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto, como la seguridad nacional o el orden público, y cuando no haya otros medios efectivos para prevenir o mitigar esos daños (véanse los párrafos 66 y 67 *infra*).

14. Por su propia naturaleza, las interrupciones del acceso a Internet también repercuten negativamente en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. De conformidad con el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las limitaciones al ejercicio de esos derechos serán admisibles únicamente en la medida en que sean compatibles con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.

15. El Secretario General, en su informe titulado “Nuestra Agenda Común”, señaló que tal vez sea hora de reforzar la idea del acceso universal a Internet como derecho humano¹². Además de pedir que se intensifiquen los esfuerzos para conectar a quienes no tienen acceso

⁹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 24.

¹⁰ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31 (2004), párr. 6; y [A/HRC/27/37](#), párr. 22, [A/HRC/39/29](#), párr. 10, y [A/HRC/48/31](#), párr. 8.

¹¹ Véase [A/HRC/44/24](#), párr. 21.

¹² [A/75/982](#), párr. 35.

a Internet, el Secretario General destacó que las Naciones Unidas trabajarían con los gobiernos, las empresas y la sociedad civil para reducir las interrupciones del acceso a los servicios de Internet.

B. Opiniones de los mecanismos y expertos internacionales y regionales de derechos humanos

16. Desde que se produjeron las primeras interrupciones del acceso a Internet, los organismos de derechos humanos y los expertos en estos las han denunciado cada vez con más urgencia. Desde 2016, el Consejo de Derechos Humanos ha condenado de forma inequívoca y enérgica las interrupciones del acceso a Internet¹³. La Alta Comisionada ha expresado en repetidas ocasiones su preocupación por estas y ha instado a los Estados a evitar la aplicación de tales medidas, en particular durante las asambleas¹⁴. El Comité de Derechos Humanos ha adoptado una postura muy crítica sobre los cierres del acceso a Internet; en su observación general núm. 34 (2011), el Comité indicó que las prohibiciones genéricas del funcionamiento de ciertos sitios y sistemas no eran compatibles con el artículo 19, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁵ y recalcó que los Estados partes no deben bloquear o dificultar la conexión a Internet en relación con las reuniones pacíficas¹⁶. Varios titulares de mandatos de procedimientos especiales y sus homólogos de organizaciones regionales han instado a los Estados a abstenerse de interrumpir el acceso a Internet y han hecho hincapié en que esas interrupciones son incompatibles con el derecho de los derechos humanos¹⁷. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha hecho un llamamiento a los Estados para que no participen ni aprueben ninguna interrupción del acceso a Internet o a otras tecnologías digitales de parte o la totalidad de la población¹⁸.

C. Otros marcos internacionales pertinentes

17. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible refuerzan las obligaciones de derechos humanos de los Estados de trabajar por una Internet universalmente disponible y accesible, libre de restricciones injustificadas. De conformidad con la meta 9.c de los Objetivos, los Estados se comprometieron a aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados antes de 2020. En virtud de la meta 5.b, los Estados también se comprometieron a mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.

18. Fundada para facilitar la conectividad internacional de las redes de comunicaciones, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) se dedica a aprobar normas que garanticen la interconexión de redes y tecnologías y trabaja para mejorar el acceso a Internet. Como ha señalado el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y

¹³ Véanse, por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 32/13, 38/7 y 47/16 sobre la promoción, la protección y el disfrute de los derechos humanos en Internet y la resolución 44/12 del Consejo sobre la libertad de opinión y de expresión.

¹⁴ Véase A/HRC/44/24.

¹⁵ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 43.

¹⁶ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 37 (2020), párr. 34.

¹⁷ El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación afirmó que las interrupciones del servicio de las redes digitales contravienen claramente el derecho internacional y no se pueden justificar en ninguna circunstancia (A/HRC/41/41, párr. 52). Tres titulares del mandato de Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión han declarado que no se puede invocar el artículo 19, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos para justificar la interrupción del acceso a Internet. Véanse A/HRC/17/27, párr. 78; A/HRC/35/22, párrs. 14 y 15; y A/HRC/47/25, párr. 51. Los expertos de las organizaciones regionales comparten esta opinión. Véase www.osce.org/files/f/documents/a/0/154846.pdf; y www.achpr.org/pressrelease/detail?id=8.

¹⁸ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información en África, principio 38, párrafo 2.

de asociación, algunos Estados han invocado los artículos 34 y 35 de la Constitución de la UIT como base jurídica para bloquear las comunicaciones, por ejemplo, para imponer interrupciones del acceso a Internet. No obstante, estas disposiciones deben aplicarse conjuntamente con las demás obligaciones que los Estados han asumido en virtud del derecho internacional de los derechos humanos de respetar el derecho a la libertad de expresión y otros derechos humanos aplicables¹⁹. Por consiguiente, sería conveniente que los Estados miembros de la UIT consideraran la posibilidad de revisar esas disposiciones para ajustarlas explícitamente con las normas internacionales de derechos humanos. El Relator Especial también ha recomendado a la UIT que elabore unas orientaciones para aclarar que esas disposiciones nunca deben entenderse como una autorización para interrumpir el acceso a Internet²⁰.

IV. Tendencias de las interrupciones del acceso a Internet y sus principales repercusiones

19. A pesar de los compromisos mundiales para promover la conectividad a Internet, los gobiernos siguen ordenando interrupciones del acceso al ciberespacio, en algunos casos de forma reiterada. Entre 2016 y 2021, la coalición #KeepItOn registró 931 interrupciones del acceso a Internet en 74 países²¹. En particular, durante ese período 12 países interrumpieron el servicio en más de 10 ocasiones respectivamente. A nivel mundial, todas las regiones han experimentado varias interrupciones, pero la mayoría de ellas se han producido en Asia y África.

20. Las dificultades para detectar las interrupciones del acceso a Internet y obtener información al respecto hacen que se subestime su frecuencia, alcance y repercusión. Las autoridades no suelen publicar información sobre esas interrupciones, se niegan por completo a reconocerlas o niegan haber ordenado intervenciones. Para confirmar que un Estado ha ordenado la interrupción del acceso a Internet, y determinar su alcance preciso, es necesario contar con la documentación de las anomalías de comunicación y la aclaración de las circunstancias exactas de los hechos.

21. Las modalidades de interrupción del acceso a Internet han evolucionado, pasando de intervenciones generales a enfoques más específicos, como consecuencia del aumento del uso de las plataformas de comunicación y la aparición de nuevas herramientas que posibilitan interrupciones selectivas. Después de las interrupciones generales de las conexiones de banda ancha y móviles, las intervenciones más comunes son el bloqueo de los servicios móviles²², la interrupción selectiva de determinados servicios y la limitación del ancho de banda. La creciente asequibilidad de las tecnologías de vigilancia que permiten el bloqueo encubierto de ciertas plataformas probablemente también facilite interrupciones más selectivas. A medida que se implantan las redes 5G, que permiten una mayor segmentación y diferenciación de la red, se corre el riesgo de que se produzcan nuevas interrupciones geográficamente específicas²³. Los marcos institucionales y jurídicos que rigen las telecomunicaciones, en particular los acuerdos de explotación y los marcos jurídicos nacionales que establecen las competencias para ordenar intervenciones, son factores determinantes del riesgo de intervenciones recurrentes.

¹⁹ A/HRC/47/24/Add.2, párrs. 65 y 66.

²⁰ *Ibid.*, párr. 67.

²¹ La coalición #KeepItOn está formada por más de 244 organizaciones de la sociedad civil que, previa corroboración, registran sistemáticamente los episodios de interrupción del acceso a Internet en una base de datos pública. Varios miembros de la coalición también presentaron información para el presente informe. El número de incidentes de interrupción del acceso a Internet notificados y los contextos asociados a los episodios citados como ejemplos en el presente informe corresponden a los datos agregados para el período de 2016 a 2021 que figuran en la base de datos pública de la coalición, consultada en abril de 2022. Véase www.accessnow.org/keepiton/#coalition.

²² Jan Rydzak, “Disconnected: a human rights-based approach to network disruptions”, Global Network Initiative, 2018.

²³ Véase www.ericsson.com/49295a/assets/local/about-ericsson/sustainability-and-corporate-responsibility/documents/2021/5g-human-rights-assessment---final.pdf.

22. El alcance y la duración de las interrupciones pueden variar mucho, ya que algunas intervenciones duran largos períodos de tiempo y combinan diferentes modalidades de interrupción. Si bien algunas interrupciones del acceso a Internet afectan a países enteros, muchas se centran en determinadas regiones, ciudades o incluso barrios. La duración de las interrupciones oscila entre unas horas y muchos meses, e incluso años²⁴. Las interrupciones prolongadas o los períodos largos de muchas interrupciones más cortas, a veces llamados acertadamente “asedios digitales”²⁵, tienen repercusiones especialmente graves, entre otras cosas, para el periodismo independiente, la viabilidad de los servicios públicos y de atención de la salud, las empresas y el empleo. En varios casos, las interrupciones temporales del acceso a ciertas plataformas de redes sociales parecen haberse convertido en medidas de bloqueo indefinidas²⁶.

23. Asimismo, los países que disponen de amplias capacidades tecnológicas, jurídicas e institucionales para controlar eficazmente su infraestructura de la información pueden ejercer una censura sistemática sin tener que recurrir a interrupciones temporales. Por tanto, el alcance de las interrupciones del acceso a Internet nunca debe utilizarse por sí solo para determinar el alcance de las libertades en línea en un lugar determinado.

A. Contexto de las interrupciones del acceso a Internet

24. Las interrupciones del acceso a Internet son un indicador contundente del deterioro de la situación de los derechos humanos. En el último decenio, han tendido a producirse en contextos particulares, a saber, en períodos de conflicto o de mayor tensión política, como los períodos electorales o durante protestas multitudinarias.

25. Casi la mitad de todas las interrupciones del acceso a Internet registradas por grupos de la sociedad civil²⁷ entre 2016 y 2021 se produjeron en el contexto de protestas y crisis políticas: se registraron 225 episodios durante manifestaciones públicas. En general, el objetivo de estas interrupciones parecía ser reprimir manifestaciones relacionadas con una amplia variedad de quejas sociales, políticas o económicas. Durante estas protestas también suelen imponerse otras medidas represivas²⁸. Al socavar la posibilidad de movilizar grandes grupos de forma eficaz y rápida, y restringir gravemente la visibilidad de las protestas, estas interrupciones del acceso a Internet constituyen una injerencia en el derecho de reunión pacífica. Una de las primeras interrupciones del servicio de Internet que acaparó la atención

²⁴ Por ejemplo, desde el golpe militar de febrero de 2021, el pueblo de Myanmar ha experimentado múltiples formas de interrupción de los servicios de comunicaciones; al menos 25 municipios ubicados en zonas afectadas por el conflicto y la violencia no tienen ningún tipo de acceso a Internet o, en algunos casos, a líneas telefónicas fijas o móviles (A/HRC/49/72, párrs. 48 y 49). Las poblaciones de la parte anglófona del Camerún y de la zona de Cachemira administrada por la India sufrieron interrupciones del acceso a Internet que duraron muchos meses. Véase CCPR/C/CMR/CO/5, párr. 41; y www.ohchr.org/en/press-releases/2017/02/un-expert-urges-cameroon-restore-internet-services-cut-rights-violation y www.ohchr.org/en/press-releases/2019/08/un-rights-experts-urge-india-end-communications-shutdown-kashmir.

²⁵ Jan Rydzak, “Of blackouts and bandhs: the strategy and structure of disconnected protest in India”, Stanford Digital Policy Incubator, 2019; véase también <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/publications/report-kashmirs-internet-seige/>.

²⁶ Steven Feldstein, *Government Internet Shutdowns are Changing. How Should Citizens and Democracies Respond?* (Carnegie Endowment for International Peace, 2022), pág. 8.

²⁷ Véase www.accessnow.org/keepiton/#coalition.

²⁸ Véanse www.ohchr.org/en/press-releases/2019/10/ecuador-un-experts-concerned-security-response-protests (Ecuador), www.ohchr.org/en/2021/07/cuba-bachelet-urges-dialogue-calls-release-detained-protesters?LangID=E&NewsID=27316 (Cuba), www.ohchr.org/en/press-releases/2019/09/indonesia-must-protect-rights-veronica-koman-and-others-reporting-papua-and (Indonesia), www.ohchr.org/en/press-releases/2019/11/iran-experts-raise-alarm-arrests-and-reported-killings-internet-shutdown?LangID=E&NewsID=25338 (República Islámica de Irán), <https://previous.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=28016&LangID=E> (Kazajstán), www.ohchr.org/en/press-releases/2022/04/tajikistan-un-experts-sound-alarm-about-tensions-gbao-urge-protection-pamiri (Tayikistán) y www.ohchr.org/en/press-releases/2022/04/sri-lanka-un-experts-condemn-crackdown-protests (Sri Lanka).

mundial tuvo lugar en Egipto en 2011, a la vez que cientos de detenciones y asesinatos²⁹. Líderes militares que tomaron el poder mediante golpes de estado contra líderes elegidos democráticamente también han impuesto interrupciones del acceso a Internet para reprimir protestas³⁰.

26. Las interrupciones del acceso a Internet afectaron al menos a 52 elecciones entre 2016 y 2021³¹. Solo en 2019, 14 países africanos interrumpieron el acceso a Internet durante períodos electorales y algunos países limitaron el acceso a Internet durante 2 elecciones diferentes³². Estas interrupciones socavan o eliminan el acceso a las herramientas digitales que son fundamentales para hacer campaña, promover el debate público, realizar la votación y supervisar los procesos electorales. En última instancia, crean obstáculos importantes que perjudican los procesos electorales democráticos y la libre circulación de la información, lo que a su vez puede erosionar la confianza en los procesos electorales y aumentar la probabilidad de hostilidades y violencia. Las interrupciones son especialmente problemáticas para los grupos de la oposición con menos recursos, que pueden depender especialmente de los canales de comunicación en línea para hacer campaña y movilizar a los votantes. Las interrupciones dificultan gravemente el trabajo de los periodistas y de los medios de comunicación en general, un elemento clave para unas elecciones justas. En Uganda, por ejemplo, la interrupción del acceso a Internet socavó la cobertura de las elecciones de 2021 por parte de los medios de comunicación, celebradas en medio de denuncias de medidas represivas violentas³³. En países como Belarús³⁴ y el Níger³⁵ también se registraron interrupciones del acceso a Internet a raíz de protestas durante el período electoral.

27. También se registraron interrupciones frecuentes del acceso a Internet durante las operaciones armadas de los gobiernos³⁶, que socavaron gravemente la difusión de información y la vigilancia de los derechos humanos. Tanto en el contexto de los conflictos armados como en otras circunstancias, la imposibilidad de acceder a herramientas para documentar y denunciar rápidamente los abusos parece contribuir a aumentar la violencia, incluidas las atrocidades. En ocasiones se llega a interrumpir el acceso a Internet con la intención deliberada de encubrir violaciones de los derechos humanos³⁷. Al parecer, las interrupciones del acceso a Internet obstaculizaron la difusión de información sobre abusos graves en Myanmar³⁸ y el Sudán³⁹ y durante la represión de las protestas en la República Islámica del Irán⁴⁰.

28. Varios Estados han interrumpido las comunicaciones durante los períodos de exámenes escolares, con el supuesto objetivo de disuadir de posibles trampas mediante el uso de dispositivos digitales. Las organizaciones de la sociedad civil denunciaron 38 episodios

²⁹ Véase la comunicación EGY 4/2011. Puede consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

³⁰ Por ejemplo, el Sudán y Myanmar. Véase <https://www.ohchr.org/en/statements/2021/10/statement-coup-detat-sudan>; y A/HRC/49/72.

³¹ Véase www.accessnow.org/keepiton/#coalition.

³² Véase Africa Internet Rights Alliance, “Study on Internet shutdowns in Africa”, 2021. Disponible en <https://aira.africa/wp-content/uploads/2022/04/study-on-internet-shutdowns-in-africa-2021.pdf>.

³³ Véanse www.ohchr.org/en/press-releases/2021/04/uganda-un-experts-extremely-concerned-serious-rights-violations-linked?LangID=E&NewsID=26988%20and; y www.unwantedwitness.org/download/uploads/Journalism-Blocked-Information-Seized.pdf.

³⁴ Véase <https://news.un.org/en/story/2020/08/1070112>.

³⁵ Véase www.amnesty.org/en/latest/news/2021/03/niger-post-election-period-marred-by-violence/.

³⁶ Véase www.ohchr.org/sites/default/files/2021-11/OHCHR-EHRC-Tigray-Report.pdf. La Federación Rusa bloqueó el acceso a los servicios de las redes sociales durante el actual conflicto armado en Ucrania. Véase www.ohchr.org/en/press-releases/2022/03/russia-un-experts-alarmed-choking-information-clampdown.

³⁷ Véase A/HRC/35/22.

³⁸ Véase A/HRC/42/50. Véase también el documento de sesión que recoge las conclusiones detalladas de la misión internacional independiente de investigación sobre Myanmar. Disponible en www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/myanmar-ffm/report-hr-c42th-session.

³⁹ Contribución de la oficina del ACNUDH en el Sudán.

⁴⁰ Véase la comunicación IRN 16/2019. Puede consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>. Véase también www.ohchr.org/en/2021/03/press-briefing-notes-iran?LangID=E&NewsID=26852.

de este tipo entre 2016 y 2021⁴¹. Casi todas las interrupciones registradas afectaron a todo el país en cuestión y varias de ellas se prolongaron mucho después de terminado el período de exámenes, por lo que socavaron las actividades políticas y económicas. Este tipo de perturbación se registró con mayor frecuencia en la región de Oriente Medio y Norte de África⁴².

B. Transparencia limitada

29. Normalmente los gobiernos no reconocen que han impuesto una interrupción del acceso a Internet, o dan una explicación mínima de las medidas adoptadas, incluida su base legal y sus fundamentos, o ni se pronuncian al respecto. No se conocía la justificación oficial de las interrupciones del acceso a Internet de 228 episodios registrados por grupos de la sociedad civil en 55 países entre 2016 y 2021⁴³. En 138 casos, no se sabe qué autoridades ordenaron la medida.

30. En otros casos, las órdenes de interrupción del acceso a Internet se publican mucho más tarde o los gobiernos ejercen una presión considerable sobre las empresas tanto para que cumplan esas órdenes como para que no den a conocer a la población la información sobre las medidas adoptadas⁴⁴. En estos casos, es posible invocar la legislación nacional y los acuerdos de explotación para impedir que las empresas revelen información relacionada con las interrupciones del acceso a Internet. Algunas empresas también denunciaron haber recibido amenazas contra sus empleados e infraestructuras en caso de que no accedieran a dichas peticiones.

C. Justificaciones oficiales

31. Cuando las interrupciones del acceso a Internet están motivadas en una orden legal, generalmente se basan en leyes de formulación imprecisa que ofrecen un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades. Las justificaciones oficiales de la gran mayoría de las interrupciones del acceso a Internet se refieren a la seguridad pública y nacional o a la necesidad de restringir la circulación de información considerada ilegal o susceptible de causar daño. Según los datos recopilados por grupos de la sociedad civil⁴⁵, se adujeron motivos de seguridad pública como justificación en 189 interrupciones producidas entre 2016 y 2021, mientras que en 150 se indicaron motivos de seguridad nacional. Tras muchas de esas interrupciones del acceso a Internet se produjeron picos de violencia, lo que parece demostrar que esas intervenciones por lo general no logran los objetivos de seguridad declarados oficialmente. Además, como señaló el Comité de Derechos Humanos, no se puede invocar la seguridad nacional como justificación cuando el principal motivo de que la seguridad nacional se haya deteriorado sea la represión de los derechos humanos⁴⁶.

32. En 132 de las interrupciones del acceso a Internet registradas por grupos de la sociedad civil⁴⁷ entre 2016 y 2021 se adujo como justificación oficial la necesidad de controlar la difusión de discursos de odio, la desinformación u otras formas de contenido consideradas ilegales o perjudiciales. La lucha contra la desinformación se utilizó con frecuencia para justificar las interrupciones antes de las elecciones, mientras que la preocupación por los discursos de odio se invocó con más frecuencia en las órdenes de interrupción del acceso a Internet destinadas a promover la seguridad pública y la seguridad nacional. La ambigüedad de muchos instrumentos jurídicos relativos al discurso de odio y la desinformación crea un amplio margen para que estas intervenciones sean arbitrarias o se utilicen con fines políticos u otros fines indebidos. Además de ser incompatibles con las normas de derechos humanos,

⁴¹ Véase www.accessnow.org/keepiton/#coalition.

⁴² Véase www.accessnow.org/mena-Internet-shutdowns-during-exams/.

⁴³ Véase www.accessnow.org/keepiton/#coalition.

⁴⁴ A/HRC/35/22, párr. 31.

⁴⁵ Véase www.accessnow.org/keepiton/#coalition.

⁴⁶ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 37 (2020), párr. 42.

⁴⁷ Véase www.accessnow.org/keepiton/#coalition.

estas intervenciones pueden contribuir, de hecho, a la propagación de la desinformación y los discursos de odio, debido a la incertidumbre y la preocupación que infunden⁴⁸.

D. Repercusiones en las actividades económicas

33. Habida cuenta de la creciente dependencia de las empresas y el comercio de las tecnologías digitales, las interrupciones de los servicios de comunicaciones impuestas por orden de las autoridades repercuten gravemente en todos los sectores económicos. Pueden perturbar las transacciones financieras, el comercio, la industria, los mercados de trabajo y la disponibilidad de plataformas para la prestación de servicios⁴⁹. Además, crean un clima de incertidumbre para la inversión, que puede resultar desastroso para las empresas, en particular para las empresas emergentes⁵⁰. Las interrupciones del acceso a Internet también pueden socavar el flujo de remesas a los países de ingresos bajos y medianos⁵¹. Las perturbaciones económicas provocadas por la interrupción del acceso a Internet se dejan sentir durante largos períodos de tiempo y exacerbaban en gran medida las desigualdades económicas sociales preexistentes.

34. Varios estudios han calculado las repercusiones económicas de las interrupciones del acceso a Internet en diversos contextos, pero los datos fiables disponibles siguen siendo insuficientes y los estudios existentes reconocen expresamente que subestiman las repercusiones económicas. Según una estimación reciente de Brookings⁵², en 2016, las interrupciones del acceso a Internet en 19 países habían costado al menos 2.400 millones de dólares del producto interior bruto mundial. Según otro estudio, los cortes de Internet en 46 países entre 2019 y 2021 habían provocado pérdidas por valor de 20.540 millones de dólares⁵³. El Banco Mundial ha calculado recientemente⁵⁴ que solo las interrupciones del acceso a Internet en Myanmar han costado casi 2.800 millones de dólares entre febrero y diciembre de 2021, lo que ha supuesto un retroceso en los avances económicos logrados en la década anterior. Más de un tercio de las empresas encuestadas para ese informe indicaron que el acceso limitado a Internet había restringido gravemente sus operaciones comerciales.

E. Repercusiones en el acceso a la educación, la salud y la asistencia humanitaria

35. Los servicios esenciales que prestan educación, atención de la salud y asistencia social dependen cada vez más de las herramientas y comunicaciones digitales. En consecuencia, las interrupciones totales del acceso a los servicios de comunicaciones o su ralentización afectan negativamente al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y tienen repercusiones inmediatas y a largo plazo.

36. Hay estudios que constatan el efecto negativo de las interrupciones del acceso a Internet en las escuelas: socavan los resultados pedagógicos e interfieren en la planificación de la educación y la comunicación entre el profesorado, la administración escolar y las familias⁵⁵. Por ejemplo, en la zona de Cachemira administrada por la India, las prolongadas restricciones a la conectividad socavaron la educación de los estudiantes que dependen de la

⁴⁸ A/HRC/47/25, párr. 51.

⁴⁹ Jan Rydzak, "Disconnected", pág. 15.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*, pág. 16.

⁵² Véase www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/10/internet-shutdowns-v-3.pdf. Véase también www2.deloitte.com/global/en/pages/technology-media-and-telecommunications/articles/the-economic-impact-of-disruptions-to-Internet-connectivity-report-for-facebook.html.

⁵³ Véase www.top10vpn.com/research/cost-of-internet-shutdowns/.

⁵⁴ Véase <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/c3299fac4f879379513b05eaf0e2b084-0070012022/original/World-Bank-Myanmar-Economic-Monitor-Jan-22.pdf>.

⁵⁵ Véase <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/hbe2.230>.

educación a distancia, debido al acceso restringido a los materiales pedagógicos y a las clases en línea⁵⁶. En Bangladesh y Myanmar se informó de preocupaciones similares⁵⁷.

37. Los retrasos e impedimentos en la comunicación provocados por las interrupciones del acceso a Internet también comprometen la eficacia de la atención de la salud y las políticas de salud pública y sus repercusiones se acumulan con el tiempo. Los estudios han demostrado las importantes repercusiones de los cortes de Internet en los sistemas de salud, por ejemplo, en la movilización de la atención médica urgente, la interrupción del suministro de medicamentos esenciales y el mantenimiento de los equipos, la limitación del intercambio de información sanitaria entre el personal médico y la interrupción de la atención básica de salud mental⁵⁸. Al parecer, la imposición de interrupciones del acceso a Internet en algunas localidades impidió a las comunidades acceder a orientaciones fundamentales para su protección frente a la pandemia de COVID-19 y contribuyó a la difusión de información errónea⁵⁹.

38. Las interrupciones del servicio de Internet también socavan el acceso de las mujeres y las niñas a ayuda y protección fundamentales, lo que agrava la brecha de género⁶⁰. Por ejemplo, pueden dificultar el acceso a la atención sanitaria de emergencia y a la información sobre salud reproductiva⁶¹. La falta de conexión a Internet durante los confinamientos por COVID-19 también se asoció a un mayor riesgo de violencia de género entre las mujeres⁶².

39. Las interrupciones del acceso a Internet afectan enormemente la capacidad de los agentes humanitarios para prestar asistencia⁶³. Las cadenas de suministro y el flujo de información, fundamentales para la entrega de mercancías y servicios, pueden verse afectados. En Somalia, por ejemplo, los trabajadores humanitarios informaron de que las interrupciones del servicio de Internet afectaron a la recogida de datos y la supervisión de la prestación de asistencia⁶⁴. Según las informaciones recibidas, en Myanmar, los cierres de Internet pusieron en peligro a las organizaciones de ayuda locales, entre otros motivos, porque les impidieron solicitar y recibir financiación⁶⁵.

V. Detección y prevención de las interrupciones del acceso a Internet y respuesta a estas

A. Ayuda internacional para la conectividad

40. A pesar del compromiso asumido en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de mejorar la conectividad, en 2021 solo 2 de los 46 países menos desarrollados habían cumplido la meta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre el acceso universal

⁵⁶ Véase www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8083513/#tcab019-B7.

⁵⁷ Véase <http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2021/01/Lockdowns-and-Shutdowns-1.pdf>.

⁵⁸ Véase <https://ruralindiaonline.org/en/library/resource/kashmirs-Internet-siege/>; Institute for Human Rights and Business, “Security v. access: the impact of mobile network shutdowns - case study: Telenor, Pakistan”, págs. 32 y 33. Disponible en www.ihrb.org/pdf/2015-09-Telenor-Pakistan-Case-Study.pdf. Véase también la contribución de la oficina del ACNUDH en el Sudán.

⁵⁹ Contribución de ALTSEAN-Burma. El Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión denunció que la interrupción del servicio de Internet durante la pandemia constituía una vulneración del derecho de todos a acceder a información sobre salud (A/HRC/44/49, párr. 28).

⁶⁰ Véase A/HRC/35/9.

⁶¹ Institute for Human Rights and Business, “Security v. access”; Tomiwa Ilori, “Life Interrupted. Centering the Social Impacts of Network Disruptions in Advocacy in Africa”, y Global Network Initiative, pág. 22. Véase A/HRC/35/9, párr. 22.

⁶² Véase https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/e006564.full_.pdf.

⁶³ Véase <https://myanmar.un.org/en/19050-united-nations-myanmar-calls-Internet-resumption-areas-under-shutdown-rakhine-state>.

⁶⁴ Véase www.devex.com/news/some-aid-groups-affected-by-mobile-internet-shutdown-in-somalia-82875.

⁶⁵ Véase el documento de sesión que recoge las conclusiones detalladas de la misión internacional independiente de investigación sobre Myanmar, párrs. 459 a 461.

y asequible a Internet⁶⁶. Las desigualdades en el acceso a Internet con frecuencia reflejan las desigualdades dentro de las sociedades y a nivel mundial. Por ejemplo, en los países menos adelantados solo el 19,1 % de la población tiene acceso a Internet, frente al 86,6 % de la población de los países desarrollados. La ampliación del acceso requiere una importante inversión en infraestructura de comunicaciones. La Comisión sobre la Banda Ancha para el Desarrollo Sostenible calculó que se necesitaban unos 100.000 millones de dólares para que los países africanos alcanzaran sus objetivos de conectividad a Internet.

41. Varias instituciones de financiación del desarrollo han adoptado recientemente planes estratégicos para mejorar las infraestructuras y los servicios digitales⁶⁷. Casi todos los proyectos de este tipo incluyen algunos componentes digitales⁶⁸, y las tecnologías digitales se utilizan con especial frecuencia en los proyectos de infraestructuras, salud, educación, finanzas y administración pública. No obstante, las salvaguardias de derechos humanos que utilizan actualmente las instituciones de financiación del desarrollo pueden no ser adecuadas para abordar los riesgos para los derechos humanos relacionados con el espacio digital⁶⁹.

42. Para fomentar la conectividad a Internet a menudo es necesario establecer asociaciones entre los organismos de financiación, los Estados y la industria de las telecomunicaciones. Los agentes de la asistencia para el desarrollo desempeñan un papel importante en el establecimiento y la reforma de los sistemas de telecomunicaciones y los marcos jurídicos e institucionales conexos; sin embargo, hasta la fecha, los agentes del desarrollo no han prestado suficiente atención a los riesgos potenciales de las interrupciones del acceso a Internet y sus repercusiones en el diseño y la evaluación de los acuerdos de cooperación.

43. Esta limitada colaboración de los agentes para el desarrollo es aún más problemática, dado que los países prioritarios para la ayuda internacional a la conectividad generalmente son los mismos que recurren a las interrupciones del acceso a Internet. Desde 2016, se han registrado cortes de Internet en 27 de los 46 países menos desarrollados, y en algunos de ellos en repetidas ocasiones. Cinco de ellos interrumpieron el acceso a Internet en al menos diez oportunidades cada uno⁷⁰. Al menos ocho países que reciben apoyo del Banco Mundial para la ampliación de la conectividad han interrumpido el servicio de Internet, por ejemplo, durante períodos electorales⁷¹.

B. Medición del acceso a Internet

44. Varios estudios sobre la brecha digital indican que las mediciones de la conectividad tienden a sobrestimar los niveles de acceso y a no prestar atención al nivel de receptividad y a la calidad de las conexiones. Los indicadores tradicionales de conectividad se centran en la infraestructura y en la proporción de acceso a Internet de los hogares y las personas, medidos con datos administrativos de los proveedores de servicios de Internet y de encuestas de hogares, como los datos sobre la frecuencia de uso de Internet de las personas⁷².

45. Estos medios de medición tienen dificultades para reflejar la experiencia real de la conectividad y no tienen en cuenta las repercusiones de las restricciones impuestas. Para responder a estas preocupaciones, se están promoviendo nuevas iniciativas de medición para ampliar y diversificar la recogida de información y entender mejor la brecha digital. En sus indicadores de la universalidad de Internet, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) incluye expresamente la incidencia, la

⁶⁶ Véase www.itu.int/en/myitu/Publications/2021/09/17/11/46/Connectivity-in-the-Least-Developed-Countries-Status-report-2021.

⁶⁷ Véase, por ejemplo, www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/infrastructure-for-tomorrow/technology-enabled-infrastructure/index.html.

⁶⁸ Véase, por ejemplo, el apartado “Panorama general” de la sección “Desarrollo digital”. Disponible en www.bancomundial.org/es/topic/digitaldevelopment/overview#1.

⁶⁹ Estudio del ACNUDH sobre las políticas de salvaguardia de las instituciones de financiación del desarrollo.

⁷⁰ Véase www.accessnow.org/keepiton/#coalition.

⁷¹ Según un estudio interno del ACNUDH.

⁷² Véase www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/coreindicators/default.aspx.

naturaleza y los motivos de las interrupciones del acceso a Internet u otras restricciones a la conectividad como parte de sus mediciones. La propuesta para medir la conectividad significativa⁷³ también crea la posibilidad de obtener información más detallada sobre la calidad del acceso en el día a día.

46. La investigación sobre la prevalencia y las repercusiones de las interrupciones del acceso a Internet ha evolucionado mucho en los últimos años gracias a diversas iniciativas de colaboración⁷⁴. Gracias a estas iniciativas, ahora es más común encontrar información sobre la conectividad de Internet desde múltiples perspectivas y con un mayor nivel de precisión geográfica. Además, gracias a la mayor disponibilidad de datos sobre, entre otras cosas, las anomalías de comunicación en el acceso a plataformas y servicios específicos, se tiene más conocimiento sobre las interrupciones del acceso a Internet. No obstante, siguen siendo muy pocas las mediciones u organizaciones que tienen en cuenta la corroboración y atribución de las interrupciones de Internet ordenadas por el Estado, y hacerlo requiere la colaboración entre varias entidades. También es importante garantizar que los métodos de registro y recopilación de datos sobre interrupciones no expongan a los usuarios de Internet a riesgos adicionales a través de una posible identificación y aplicación selectiva de medidas.

C. Responsabilidades de las empresas en la prevención de las interrupciones del acceso a Internet y la respuesta a estas

47. Dado que los proveedores de servicios de telecomunicaciones e Internet normalmente gestionan los canales de comunicación, los gobiernos suelen recurrir a ellos para ejecutar interrupciones del servicio de Internet, mediante órdenes o presiones al margen de la ley.

48. Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos establecen las responsabilidades de las empresas ante las solicitudes de interrupción de los servicios de Internet, en relación tanto con la prevención de las vulneraciones de los derechos humanos como con la respuesta a los efectos negativos en estos que dichas interrupciones hayan causado. Dado que dichas interrupciones repercuten de forma directa en los derechos humanos de todas las personas privadas de canales de comunicación, es vital que las políticas de derechos humanos de las empresas aborden las interrupciones del acceso a Internet anticipando los riesgos mediante procesos de diligencia debida antes de entrar en los mercados y adoptando medidas de mitigación y transparencia. Las empresas deben explorar todas las medidas legales para impugnar la aplicación de las interrupciones. La transparencia es fundamental para detener las interrupciones del servicio y limitar sus consecuencias perjudiciales. Las empresas que aplican las restricciones, o se ven afectadas por ellas, suelen ser las primeras, y a veces las únicas, que pueden ofrecer información precisa sobre la naturaleza de la interrupción del acceso a Internet y su alcance. Por lo tanto, para que la información se evalúe rápida y eficazmente, es fundamental que las prácticas para documentar y elevar las demandas dentro de las empresas estén claramente establecidas. Las empresas estatales están sujetas a normas aún más estrictas, dada su obligación directa de proteger⁷⁵. Siempre que sea posible, las empresas deberían colaborar con las partes interesadas locales e internacionales para mitigar los daños⁷⁶.

49. Ante las peticiones recurrentes a lo largo de los años de interrupciones de las comunicaciones, las empresas privadas han creado iniciativas voluntarias destinadas a mejorar las respuestas a dicha presión. Un ejemplo es la Global Network Initiative, que en sus declaraciones de 2016 y 2020 pidió una transparencia mucho mayor a los gobiernos que ordenan interrupciones del acceso a Internet y la pronta adopción de medidas para informar

⁷³ Véase <https://a4ai.org/meaningful-connectivity/>.

⁷⁴ Entre las organizaciones e iniciativas que recopilan regularmente información sobre las interrupciones obligatorias figuran: el Observatorio Abierto de Interferencias en la Red, el Proyecto de Análisis de Interrupciones y Detección de Internet del Laboratorio de Inteligencia de Internet del Instituto Tecnológico de Georgia, NetBlocks, Kentik, el Observatorio de Direcciones IP de la Universidad de Monash, Access Now y la coalición #KeepItOn. Varias empresas, como Google y Meta, también proporcionan datos importantes en sus informes de transparencia.

⁷⁵ A/HRC/17/31, párr. 4.

⁷⁶ Contribución de Global Network Initiative.

a los usuarios de las interrupciones, así como una mayor comunicación entre las empresas, los gobiernos, la sociedad civil y el mundo académico⁷⁷.

50. No obstante, muchas empresas de telecomunicaciones no proporcionan activamente información sobre sus prácticas relacionadas con las interrupciones del acceso a Internet⁷⁸, ni participan en las alianzas orientadas a la prevención. Solo 2 de las 15 empresas que operan en África respondieron a una encuesta reciente⁷⁹ sobre sus prácticas en materia de interrupción del acceso a Internet, y la mayoría de las empresas de telecomunicaciones que participaron en otra evaluación carecían, según se desprende de los resultados, de protocolos para revelar información sobre dichas interrupciones⁸⁰.

51. Para ejecutar las interrupciones, en particular el bloqueo selectivo del acceso a las plataformas, con frecuencia es necesario emplear otra tecnología para controlar el tráfico e interrumpir el acceso a canales específicos. En concreto, los investigadores han corroborado el uso frecuente de la tecnología de inspección detallada de paquetes para vigilar y bloquear el acceso a los canales de comunicación en apoyo de las medidas represivas. Aunque estas herramientas puedan utilizarse con fines legítimos, como restringir el acceso a contenidos ilegales, hay casos corroborados de abusos de la inspección detallada de paquetes para realizar tareas de vigilancia e interrumpir el acceso a Internet⁸¹, y algunas herramientas se comercializan explícitamente con indicaciones sobre su eficacia para bloquear selectivamente el acceso a aplicaciones como las redes privadas virtuales o las redes sociales⁸². Las empresas tecnológicas deberían reflejar estas preocupaciones en sus políticas de derechos humanos y otros ámbitos.

D. Aumento de la resiliencia ante las interrupciones del acceso a Internet

52. Las organizaciones internacionales y locales, los investigadores y las empresas han forjado alianzas para determinar los factores de riesgo, detectar las señales de alerta temprana, idear estrategias de mitigación y promover herramientas y estrategias para apoyar directamente a las comunidades afectadas por las interrupciones del acceso a Internet para aumentar su resiliencia⁸³. Estas alianzas deben reforzarse, y deberían emprenderse nuevas medidas, que deberían apoyarse sistemáticamente, para prestar apoyo a las comunidades afectadas.

53. Este apoyo debe incluir una mejor coordinación entre las comunidades que puedan verse afectadas por las interrupciones del acceso a Internet, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas antes y durante los períodos de mayor riesgo para garantizar un rápido intercambio de información y la aplicación de medidas de mitigación. Los usuarios de Internet deberían poder utilizar estrategias y herramientas de elusión, como las redes privadas virtuales y las redes en malla, que deberían ser fáciles de usar, asequibles y seguras⁸⁴. Debería trabajarse en mayor medida para mejorar la alfabetización mediática y digital⁸⁵, y los socios internacionales deberían invertir en la alfabetización digital, incluido el acceso a los conocimientos básicos de seguridad digital. Los modelos descentralizados de comunicación

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Contribución de Ranking Digital Rights.

⁷⁹ Véase www.business-humanrights.org/documents/37471/2022_Africa_Internet_Shutdowns_Briefing_EN_v3.pdf.

⁸⁰ Véase www.rankingdigitalrights.org/index2020/indicators/F10.

⁸¹ Véase <https://citizenlab.ca/2018/03/bad-traffic-sandvines-packetlogic-devices-deploy-government-spyware-turkey-syria/>.

⁸² Véase www.top10vpn.com/research/Internet-shutdown-tech-allot/.

⁸³ Internews ofrece una valiosa colección de recursos y herramientas, entre ellas, una recopilación de recursos nuevos y existentes, guías y metodologías, para ayudar a la población y a los activistas antes, durante y después de una interrupción del acceso a Internet. Véase <https://internews.org/resource/optimashutdownworkflow/>.

⁸⁴ Véase <https://carnegieendowment.org/2022/03/31/government-Internet-shutdowns-are-changing-how-should-citizens-and-democracies-respond-pub-86687>.

⁸⁵ Contribución de la UNESCO.

en línea, como las redes comunitarias, pueden contribuir a minimizar la vulnerabilidad a las interrupciones del acceso a Internet.

E. Reparación judicial

54. La independencia del poder judicial es crucial para que las víctimas y la sociedad civil puedan exigir responsabilidades por las violaciones de los derechos humanos causadas por las interrupciones del acceso a Internet. En los últimos años, se han presentado casos ante numerosos tribunales nacionales y regionales contra organismos gubernamentales, funcionarios y empresas que llevan a cabo interrupciones, y cada vez son más los tribunales que expresan su preocupación por estas. Los tribunales han determinado que algunas interrupciones del acceso a Internet producidas en el pasado eran contrarias a la ley⁸⁶, han ordenado el restablecimiento de la conectividad a Internet en casos de interrupciones en curso⁸⁷, han prohibido a una autoridad imponer cierres de Internet en el futuro⁸⁸ y han concedido indemnizaciones⁸⁹. El Tribunal Supremo de la India ha exigido la publicación de todas las órdenes de interrupción del acceso a Internet y ha establecido mecanismos de revisión⁹⁰.

55. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental ha dictado dos sentencias contra interrupciones del acceso a Internet. En 2020, el Tribunal sostuvo que un corte de Internet de tres días en el Togo en septiembre de 2017 había vulnerado el derecho a la libertad de expresión y ordenó al gobierno que indemnizara al demandante⁹¹. En 2021, varias organizaciones interpusieron una demanda ante el Tribunal en la que solicitaban el levantamiento de la prohibición de acceso a Twitter en Nigeria y un pronunciamiento sobre la legalidad de esta. Como medida provisional, en junio de 2021, el Tribunal ordenó que las autoridades se abstuvieran de perseguir, acosar o sancionar de cualquier otro modo a cualquier persona que utilizara Twitter, también a través de redes privadas virtuales, y resolvió que cualquier injerencia en Twitter se consideraba una injerencia en los derechos humanos⁹².

56. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró en un caso que la imposibilidad de acceso a un sitio web gestionado legalmente como efecto secundario de una medida de

⁸⁶ Véase Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, *Amnesty International et al. v. Togolese Republic*, sentencia de 25 de junio de 2020; Tribunal Superior de Islamabad (Pakistán), *CM Pak Limited v. Pakistan Telecommunication Authority*, causa núm. 42/2016, sentencia de 26 de febrero de 2018 (anulada por el Tribunal Supremo del Pakistán, *M/O Information Technology and Telecommunications, Islamabad, and The Pakistan Telecommunications Authority, Islamabad v. Pakistan* (causa núm. C.A 977-978/2018, sentencia de 22 de abril de 2020); Tribunal Administrativo Estatal de Yakarta, *Aliansi Jurnalis Independen (AJI) and Others v. The Ministry of Communication and Information (Kominfo) and The President of the Republic of Indonesia*, causa núm. 230/G/TF/2019/PTUN-JKT, sentencia de 3 de junio de 2020 (anulada por el Tribunal Constitucional de Indonesia (causa núm. 81/PUU/XVIII/2020) el 27 de octubre de 2021).

⁸⁷ Por ejemplo, el Tribunal de Distrito de Jartum, en el Sudán; véase www.jurist.org/news/2021/11/sudan-court-orders-end-to-Internet-shutdown/; y Tribunal Superior de Zimbabwe, *Zimbabwe Lawyers for Human Rights and Media Institute for Southern Africa v. The Minister of State in the President's Office Responsible for National Security and others*, causa núm. HC 265/19, sentencia de 21 de enero de 2019.

⁸⁸ Tribunal Superior de Zambia, *Chapter One Foundation Limited v. Zambia Information and Communications Technology Authority*, causa núm. 2021/HP/0955, sentencia dictada en transacción de 21 de marzo de 2022.

⁸⁹ Véase Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, *Amnesty International et al. v. Togolese Republic*.

⁹⁰ Véase Tribunal Supremo de la India, *Anuradha Bhasin v. Union of India*, sentencia de 10 de enero de 2020. No obstante, cabe señalar que el mecanismo de revisión es objeto de críticas por su falta de independencia respecto del poder ejecutivo; véase la contribución de Internet Freedom Foundation y Software Freedom Law Center.

⁹¹ Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, *Amnesty International et al. v. Togolese Republic*.

⁹² Véase www.vanguardngr.com/2021/06/twitter-ban-fg-defiant-as-ecowas-court-stops-nigeria-from-prosecuting-users/.

bloqueo contra un sitio web ilegal constituía una vulneración de la libertad de expresión. El Tribunal señaló lo siguiente: “cuando circunstancias excepcionales justifican el bloqueo de contenidos ilegales, el organismo estatal que dicta la orden de bloqueo debe garantizar que la medida se aplique estrictamente a los contenidos ilegales y no tenga efectos arbitrarios o excesivos, independientemente de la forma de su aplicación. Cualquier medida de bloqueo indiscriminado que interfiera con contenidos o sitios web legales como efecto colateral de una medida contra contenidos o sitios web ilegales supone una injerencia arbitraria en los derechos de los propietarios de dichos sitios web”⁹³.

57. No obstante, muchos demandantes se enfrentan a problemas prácticos a la hora de pedir la revisión judicial efectiva de una interrupción del acceso a Internet. Los retrasos y la frecuente lentitud de los procedimientos judiciales son un problema típico, ya que algunos casos se prolongan durante años, lo que supone una carga para los recursos y disminuye la repercusión de las decisiones judiciales. Además, algunos jueces a veces consideran que los casos no tienen valor jurídico una vez que se levanta la interrupción y se abstienen de emitir una decisión final, y los limitados conocimientos digitales de los miembros del poder judicial también pueden socavar algunos casos. La amplia discrecionalidad en materia de seguridad nacional concedida al poder ejecutivo en muchas jurisdicciones puede ser otro obstáculo para que prosperen las impugnaciones judiciales de la interrupción del acceso a Internet.

VI. Conclusiones y recomendaciones

58. **Con demasiada frecuencia se ralentizan o bloquean, a veces sin que ello se reconozca o se justifique oficialmente, importantes canales o redes de comunicación enteras, lo que priva a miles o incluso millones de personas de su único medio para comunicarse con sus seres queridos, seguir trabajando o participar en los debates políticos o la toma de decisiones.**

59. **Habida cuenta de su alcance indiscriminado y sus amplias repercusiones, las interrupciones del acceso a Internet rara vez cumplen los requisitos fundamentales de necesidad y proporcionalidad. Sus efectos negativos sobre un gran número de derechos a menudo se extienden más allá de los ámbitos o los períodos de su aplicación, lo que las hace desproporcionadas, incluso cuando su objetivo es responder a amenazas reales. A medida que avanza la digitalización, las repercusiones de las interrupciones del acceso a Internet no harán más que agravarse: cuanto más tiempo se utilice y popularice un canal, más importantes serán las repercusiones de una interrupción.**

60. **Las interrupciones del acceso a Internet menoscaban directamente los esfuerzos para cerrar la brecha digital, y la promesa del desarrollo económico y social acelerado que supondría cerrar la brecha, lo que amenaza el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Estas interrupciones socavan la capacidad de las personas de participar en los debates y las decisiones que configuran su vida y contribuyen a crear sociedades seguras y prósperas⁹⁴. Las interrupciones del acceso a Internet profundizan efectivamente la brecha digital entre los países y dentro de ellos.**

61. **El surgimiento y la propagación de las interrupciones del acceso a Internet deben considerarse en el contexto de un panorama digital en evolución que plantea inmensos obstáculos para la efectividad de los derechos humanos y ha contribuido al retroceso democrático en todas las regiones del mundo. Las interrupciones del acceso a Internet complementan otras medidas digitales empleadas para reprimir la disidencia, como una**

⁹³ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Vladimir Kharitonov v. Russia* (demanda núm. 10795/14), sentencia de 23 de junio de 2020, párr. 46. Véase también *Cengiz and others v. Turkey* (demandas núms. 48226/10 y 14027/11), sentencia de 1 de diciembre de 2015; y *Ahmet Yikdirim v. Turkey* (demanda núm. 3111/10), sentencia de 18 de diciembre de 2012.

⁹⁴ Los representantes de la primera fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, celebrada en Ginebra en 2003, aprobaron una declaración de principios en la que se detallaba su visión para crear una sociedad de la información centrada en las personas, integradora y orientada al desarrollo, sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, que respeta y hace valer plenamente la Declaración Universal de Derechos Humanos. La Asamblea General, en su resolución 70/125, reafirmó su compromiso con la declaración de principios.

mayor censura, el filtrado sistemático de contenido y la vigilancia a gran escala, así como el uso de los ejércitos de troles patrocinados por el gobierno, los ciberataques y la vigilancia selectiva contra periodistas y defensores de los derechos humanos.

62. Muchos Estados han reconocido las profundas repercusiones negativas de las interrupciones del acceso a Internet en los derechos humanos y condenan cada vez con más firmeza esas medidas. Organizaciones internacionales, empresas, instituciones nacionales de derechos humanos y miembros de la sociedad civil han emprendido iniciativas para prevenir las interrupciones del acceso a Internet y mitigar sus efectos cuando se producen. No obstante, aunque las interrupciones totales del acceso a Internet sean menos frecuentes, es probable que aumente el número de interferencias selectivas, como la prohibición de determinadas plataformas o canales. En algunas circunstancias, estas prohibiciones pueden tener repercusiones casi tan amplias como una interrupción total del acceso a Internet, dada la huella digital de algunas plataformas.

63. Las interrupciones del acceso a Internet, por su propia naturaleza, restringen los derechos humanos. Si bien el derecho de los derechos humanos no excluye por completo la posibilidad de que los Estados impongan restricciones a las comunicaciones, sí establece límites muy claros y sustanciales al ejercicio de esa facultad. Del examen realizado para el presente informe se desprende que esos límites se superan casi siempre cuando se imponen interrupciones del acceso a Internet.

64. Los Estados son los principales responsables de garantizar que la interrupción del acceso a Internet se realice en un marco que se ajuste a los derechos humanos. Fundamentalmente, deberían abstenerse de imponer tales medidas, maximizar el acceso a Internet y eliminar los múltiples obstáculos que se interponen en la comunicación. Las empresas, las organizaciones internacionales y las agencias para el desarrollo y la sociedad civil también contribuyen a acabar con las interrupciones del acceso a Internet y minimizar sus repercusiones. Las empresas deben prevenir las interrupciones en la medida de lo posible y actuar con la debida diligencia para evaluar los riesgos para los derechos humanos y actuar en consecuencia. Cuando los organismos para el desarrollo y los donantes traten de ampliar las redes de comunicación y cerrar la brecha digital en el mundo, deberán tener en cuenta la posibilidad de que el Estado ordene interrupciones de los servicios digitales e integrar las consideraciones de derechos humanos en su labor. La sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos y el mundo académico deberían proseguir su lucha contra las interrupciones del acceso a Internet.

65. Uno de los principales obstáculos para invertir la tendencia hacia una mayor frecuencia de las interrupciones del acceso a Internet es la escasa visibilidad de esas medidas y sus repercusiones. Teniendo esto en cuenta, el establecimiento de un mecanismo de colaboración para la recopilación sistemática de información sobre las interrupciones del acceso a Internet ordenadas por las autoridades en el que contribuyan los Estados, la sociedad civil y las empresas podría suponer un gran cambio. Ello podría incluir, por ejemplo, la labor para establecer una base de datos exhaustiva y accesible al público en la que se registraran las órdenes para limitar el acceso a Internet o a las plataformas de comunicación digital, sus razones subyacentes y su alcance. El ACNUDH está dispuesto a apoyar los debates sobre la creación de dicho mecanismo.

A. Recomendaciones a los Estados

66. Habida cuenta de sus efectos indiscriminados y desproporcionados sobre los derechos humanos, los Estados deberían abstenerse de llevar a cabo cualquier tipo de interrupción del acceso a Internet. Las interrupciones generales, en particular, tienen intrínsecamente consecuencias inaceptables para los derechos humanos y nunca deberían imponerse.

67. No obstante, cuando un Estado considere la posibilidad de imponer interrupciones del acceso a Internet, o las imponga, deberían cumplirse estrictamente,

en todos los casos, los seis requisitos básicos siguientes. Toda interrupción del acceso a Internet deberá:

- a) Fundamentarse claramente en una ley inequívoca y de acceso público;
- b) Ser necesaria para alcanzar un objetivo legítimo, de conformidad con el derecho de los derechos humanos;
- c) Ser proporcional al objetivo legítimo y el medio menos intrusivo para lograr ese fin; en consecuencia, las interrupciones deberían ser lo más limitadas posible en cuanto a duración, alcance geográfico y redes y servicios afectados;
- d) Contar con la autorización previa de un tribunal u otro órgano judicial independiente, para evitar cualquier influencia política, comercial o de otra índole injustificada;
- e) Comunicarse con antelación a la población y a los proveedores de servicios de telecomunicaciones o de Internet, indicando claramente la base jurídica de la interrupción y su alcance y duración;
- f) Estar sujeta a mecanismos de reparación efectivos y accesibles para aquellos cuyos derechos se hayan visto afectados por las interrupciones, como procedimientos judiciales en tribunales independientes e imparciales; los procedimientos judiciales deberían llevarse a cabo en el momento oportuno y ofrecer la posibilidad de que una interrupción del acceso a Internet producida en contravención de la legislación aplicable se declare ilegal, incluso después de finalizada.

68. Los Estados siempre deberían proporcionar a la población información exhaustiva, en el momento oportuno, sobre las interrupciones del acceso a Internet que puedan imponer, como la limitación del ancho de banda, la limitación del acceso a determinados servicios de comunicación o el bloqueo de plataformas o redes privadas virtuales. Además, los Estados no deberían prohibir, bloquear o penalizar el uso de herramientas de cifrado o de elusión o de determinados canales de comunicación, como las redes privadas virtuales, sino que deberían facilitar el acceso a esas herramientas.

B. Recomendaciones a las empresas

69. De conformidad con su responsabilidad de respetar los derechos humanos, los proveedores de servicios de Internet y las empresas de telecomunicaciones deberían:

- a) Adoptar todas las medidas legales posibles para evitar que se ejecute la interrupción del acceso a Internet que se les haya pedido y, si a pesar de ello, se produce la interrupción, deberían evitar o mitigar en la medida de lo posible las repercusiones negativas sobre los derechos humanos; agotar los recursos internos para impugnar las solicitudes de interrupción de servicios y ejecutar dichas solicitudes en una medida limitada, de la manera más respetuosa posible con los derechos humanos, con el objetivo de mantener abiertos los canales de comunicación tanto como sea posible; y adoptar todas las medidas legales para permitir la plena divulgación de la información sobre las injerencias;
- b) Actuar con la debida diligencia en materia de derechos humanos para determinar, prevenir y mitigar los efectos negativos de sus actividades en los derechos humanos, y rendir cuentas de cómo responden a ellos, también en relación con las interrupciones del acceso a Internet, en particular mediante la evaluación exhaustiva de los riesgos de los cierres de Internet ordenados por las autoridades, cuando entran y salen de los mercados;
- c) Incluir en su declaración pública de política de derechos humanos su compromiso de prevenir y mitigar los efectos negativos sobre los derechos humanos en el contexto de las interrupciones del acceso a Internet; y establecer políticas y procedimientos operativos con el fin de estar debidamente preparados para responder a las solicitudes de interrupción del servicio incluso en situaciones de mucha presión;

d) Reforzar el compromiso y la colaboración con todas las partes interesadas que trabajan para prevenir y revertir las interrupciones de las comunicaciones, en particular las comunidades afectadas y la sociedad civil, en particular mediante la transmisión sistemática de información pertinente sobre las anomalías de las comunicaciones y las interrupciones ordenadas de manera oportuna.

C. Recomendaciones a los organismos para el desarrollo, las organizaciones regionales y las organizaciones internacionales

70. Una de las principales conclusiones del presente informe es que la labor relacionada con la conectividad digital y la labor relacionada con las interrupciones del acceso a Internet deben ir de la mano. Teniendo esto en cuenta, los organismos para el desarrollo, las organizaciones regionales y las organizaciones internacionales deberían ayudar a establecer esas conexiones mediante la adopción de las medidas siguientes:

a) Garantizar que se tengan en cuenta los riesgos de interrupciones del acceso a Internet cuando se elaboren y ejecuten los programas de cooperación relativos a la conectividad a Internet;

b) Hacer referencia a las normas de derechos humanos cuando se apoye el establecimiento de marcos jurídicos e institucionales y, de conformidad con esas obligaciones, pedir compromisos para limitar las injerencias en las comunicaciones digitales;

c) Considerar la posibilidad de incluir iniciativas para dar acceso al cifrado y otras herramientas de elusión, y para promover la alfabetización digital en las iniciativas para ampliar la conectividad;

d) Examinar los sistemas existentes de recopilación de datos relacionados con el acceso a Internet, incluso en lo que respecta al seguimiento del cumplimiento de la meta 9.c de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para garantizar que reflejen los casos de interrupciones ordenadas por las autoridades y su repercusión en la consecución de una conectividad significativa.

D. Recomendaciones a la sociedad civil

71. Cabe destacar el papel indispensable de la sociedad civil para hacer frente a las interrupciones del acceso a Internet, que merece más apoyo técnico y financiero. La sociedad civil ya desempeña un papel crucial en la recopilación de información sobre estas medidas, la impugnación judicial de las órdenes de interrupción y la defensa del fin de las interrupciones del acceso a Internet. De cara al futuro, se anima a la sociedad civil a:

a) Intensificar las iniciativas de colaboración para prevenir, detectar y estudiar las interrupciones del acceso a Internet y responder a ellas;

b) Seguir elaborando y promoviendo estrategias de prevención antes de que se produzcan acontecimientos que puedan desencadenar interrupciones de los servicios de comunicaciones;

c) Apoyar una mayor alfabetización digital y promover el acceso a las herramientas de elusión, prestando la debida atención a su seguridad, accesibilidad y asequibilidad.