



Capítulo

1

**LA PANDEMIA
DEL COVID-19 COMO
UNA CUESTIÓN DE
DERECHOS HUMANOS**

LA PANDEMIA DEL COVID-19 COMO UNA CUESTIÓN

DE DERECHOS HUMANOS

ANTECEDENTES

El 31 de diciembre de 2019, la oficina de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en China, informó los primeros casos de una "[...] neumonía de etiología (origen) desconocida detectada en la ciudad de Wuhan. Desde [la fecha indicada] hasta el 3 de enero de 2020, un total de 44 casos de neumonía de inicio incierto fueron reportados a la OMS por las autoridades locales chinas. Durante ese período de tiempo, el agente causante del cuadro infeccioso no fue identificado" (OMS, 2020a). El 7 de enero, las autoridades chinas lograron aislar el agente causante de los cuadros neumónicos reportados, catalogándolo como un nuevo tipo de coronavirus. Hacia el 12 de enero, el gobierno chino compartió la secuencia genética del novel coronavirus, para que la comunidad internacional pudiera desarrollar métodos específicos de identificación y diagnóstico (OMS, 2020a).

Al 20 de enero, 282 casos del nuevo coronavirus habían sido reportados por cuatro países diferentes, incluyendo China (278 casos), Tailandia (2 casos), Japón (1 caso) y la República de Corea (1 caso) (OMS, 2020a). El 31 de enero, la OMS dio cuenta de los dos primeros casos de la infección en Italia. Al mismo tiempo, este organismo confirmó que el brote de la nueva enfermedad era una "emergencia de salud pública de preocupación mundial" (OMS, 2020b). El 2 de febrero, se reportó la primera per-

sona enferma en España (OMS, 2020c), que junto al caso italiano, han sido los países europeos más golpeados por la pandemia.

El 11 de febrero, la OMS –siguiendo las buenas prácticas para nombrar nuevas enfermedades infecciosas en humanos, desarrolladas conjuntamente a la Organización Mundial de Salud Animal y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura– denominó a la infección como COVID-19 (forma abreviada para *coronavirus disease 2019*), causada por el virus SARS-CoV-2 (OMS, 2020d).

Durante la jornada del 26 de febrero, la OMS (2020e) informó que globalmente existían 81.109 casos confirmados del COVID-19, de los cuales 78.191 correspondían a China (con 412 nuevos casos) y 2.918, al resto de los países afectados por la pandemia (con 459 nuevos casos). Por primera vez –desde el primer reporte de la enfermedad– había más nuevos casos confirmados en el resto del mundo que en China. El 7 de marzo, las personas contagiadas en el planeta superaron las 100.000 (OMS, 2020f). Tan solo 12 días después, el 19 de marzo, los casos a nivel mundial sobrepasaron los 200.000 (OMS, 2020g). Por otra parte, durante esa misma jornada se informó que:

El primer ensayo de una vacuna comenzó solo 60 días después de que la secuencia genética del virus fuera compartida por China. Este es un gran logro. Para asegurar evidencia confiable sobre cuál de los tratamientos es más efectivo, la OMS y sus colaboradores se encuentran organizando un estudio global amplio en varios países, llamado "Ensayo Solidario", a fin de comparar distintos tratamientos (OMS, 2020h).

Al 21 de abril, más de 100 países se habían unido al "Ensayo Solidario" para evaluar terapias contra el COVID (OMS, 2020i). Hacia fines de ese mes, la OMS –junto al gobierno de Francia y determinados actores privados– lanzaron el "Acelerador del acceso a las herramientas contra la enfermedad del COVID-19" (COVAX, por sus siglas en inglés), cuyo objeto es:

[...] acelerar el fin de la pandemia mediante el desarrollo y la asignación equitativa de las pruebas, los tratamientos y las vacunas que el mundo necesita, para reducir la mortalidad y las manifestaciones más graves de la enfermedad, al tiempo que se restablece la plena actividad social y económica a nivel mundial a corto plazo y se facilita un alto nivel de control del COVID a medio plazo (OMS, 2020j).

La iniciativa presenta tres pilares de desarrollo: pruebas, tratamientos y vacunas. El tercer pilar, relativo al hallazgo de una vacuna que permita una inmunización segura en contra del COVID-19, se ha formalizado a través del COVAX; resultado de una colaboración universal en la que participan 170 países, organizaciones internacionales, la comunidad científica, desarrolladores farmacéuticos, la sociedad civil y entidades filantrópicas, que se alza como la "[...] única iniciativa global que busca una verdadera solución a la pandemia, ya que pretende asegurar a todas las personas, en todos los rincones del mundo, acceso a las vacunas contra el COVID una vez que ellas estén disponibles, independientemente de su nivel de riqueza" o poder de adquisición (GAVI, 2020). A septiembre de 2020, el portafolio del COVAX contaba con nueve ensayos de vacunas en desarrollo y otras nueve bajo evaluación (GAVI, 2020). Sin embargo, a nivel global –al 9 de septiembre– existían 35 ensayos de vacunas en evaluación clínica y otras 145 iniciativas en evaluación pre-clínica. Todo esto en un contexto, al 20 de octubre, donde se han acumulado más de 41 millones de casos confirmados y más de un millón de muertes en el mundo, por efecto del SARS-CoV-2 (OMS, 2020k).

En Chile, el primer caso del COVID-19 fue confirmado y reportado el 3 de marzo de 2020 por el Ministerio de Salud (MINSAL). Desde ese entonces, el Poder Ejecutivo comenzó a tomar una serie de medidas destinadas a reducir la propagación de la infección (declaración y renovación de estado de excepción constitucional, toques de queda, cuarentenas, cordones sanitarios, entre otras) y a fortalecer la respuesta clínica

ante las necesidades de tratamiento, requeridas por las personas que desarrollaran los cuadros más severos y agudos de la enfermedad (integración del sistema público de salud con los prestadores privados, aumento de las camas de cuidado intensivo, incluyendo ventiladores mecánicos invasivos y no invasivos). A partir de ese entonces, los reportes de la enfermedad fueron aumentando de manera importante, llegando a su punto más alto el 13 de junio, con 6.938 nuevos casos confirmados (MISAL, 2020). El 22 de septiembre, el Gobierno (2020) anunció un acuerdo con el COVAX, que permitiría al Estado adquirir cerca de 8 millones de vacunas en un futuro. Este esfuerzo se sumaba al que venían realizando las universidades de Chile, Católica y de la Frontera, junto a distintos laboratorios farmacéuticos extranjeros, para desarrollar investigaciones y ensayos clínicos, a fin de contar con un plan seguro de inmunización contra el coronavirus.

La pandemia ha extendido sus consecuencias más allá de lo estrictamente sanitario. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha indicado que la región enfrenta esta situación desde un lugar más débil que el resto del mundo, pues antes de la emergencia sanitaria se preveía un crecimiento máximo del 1,3% en 2020. Sin embargo, las actuales estimaciones prevén una caída del Producto Interno Bruto (PIB) de al menos 1,8% (CEPAL, 2020a). La Comisión ha manifestado que "[...] los efectos del desempleo afectarán de manera desproporcionada a los pobres y a los estratos vulnerables de ingresos medios" (CEPAL, 2020a, p. 5). En consecuencia, algunas posibles derivadas de este panorama son:



- 01 La crisis podría aumentar el empleo informal como estrategia de supervivencia. En el ámbito nacional, de acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la tasa de ocupación informal en el trimestre octubre-diciembre de 2019 fue de 28,4%, manteniéndose constante durante los 12 meses previos (INE, 2020a). En el reporte que abarca el trimestre enero-marzo de 2020, la tasa de ocupación informal alcanzó un 28,9% (INE, 2020b), experimentando un alza de 5 décimas. Sin embargo, en el último boletín publicado, relativo al trimestre abril-junio de 2020, se observa que la estimación de la tasa de ocupación informal fue de 22,3%, lo que representa una disminución de 5,3 puntos porcentuales en doce meses, siendo la más baja desde el inicio de la medición, en julio-septiembre de 2017. De acuerdo al INE, "[en] doce meses, los ocupados informales registraron un decrecimiento de 35,3%, influidos tanto por las mujeres (-40,3%) como por los hombres (-31,2%). Esta caída global se explica por las restricciones sanitarias producto de la pandemia, pues las personas no han podido desempeñarse regularmente en sus actividades económicas habituales, y al mismo tiempo, dada su condición de informalidad, no han podido acogerse a la Ley de Protección del Empleo" (INE, 2020c). Entonces, el panorama que se perfila a partir de los datos dados a conocer por el INE, es aún menos auspicioso que el escenario proyectado por la CEPAL.
- 02 La CEPAL indicó que la pobreza en la región aumentó entre 2014 y 2018. Debido a los efectos de la pandemia, es muy probable que las tasas actuales de pobreza extrema (11%) y pobreza (30,3%) aumenten aún más en el corto plazo. Si los efectos de la enfermedad del COVID-19 llevan a la pérdida de ingresos al 5% de la población activa, la pobreza podría aumentar un 3,5%, mientras que la pobreza extrema podría hacerlo en 2,3%. La CEPAL ha proyectado diversos escenarios para nuestro país a fin de estimar el aumento de la pobreza extrema y la pobreza, los que pueden apreciarse en la tabla 7.

Tabla 7. Proyección de la población en situación de pobreza extrema y pobreza en 2020, sin considerar el efecto de las medidas anunciadas para mitigar el impacto de la pandemia del COVID-19 (Chile)

POBREZA EXTREMA				POBREZA			
2019	2020			2019	2020		
NIVEL	Escenario bajo	Escenario medio	Escenario alto	NIVEL	Escenario bajo	Escenario medio	Escenario alto
1,4	2,1	2,3	2,6	9,8	11,9	12,7	13,7

Fuente: CEPAL (2020b). *El desafío social en tiempos del COVID-19*, p. 2.



María Alicia Martínez

Campesina, El Carmen - Ñuble

CONOCE SU TESTIMONIO EN

www.informeindh2020.cl

De acuerdo a un informe presentado por diversas organizaciones de la sociedad civil, entre ellas el Hogar de Cristo, con el apoyo de la Universidad Alberto Hurtado:

La pandemia ha llevado a instaurar medidas de confinamiento domiciliario para evitar la propagación del virus, lo que desde un punto de vista socioeconómico ha impactado profundamente en la capacidad de los hogares para generar ingresos. Las personas más perjudicadas están siendo aquellas sin seguridad social ni capacidad de ahorro individual; es decir, trabajadores por cuenta propia altamente precarizados. En términos simples, esto se traduce en que muchos hogares no-pobres disminuirán sus ingresos por debajo del umbral de la pobreza, engrosando así la cantidad de hogares pobres en Chile. Asimismo, los hogares pobres verán aún más perjudicada su situación, lo cual impactará a sus miembros en múltiples dimensiones del bienestar: acceso a la educación, acceso a una vivienda digna, acceso a un trabajo decente, entre otros. [...] Por lo mismo, la actual pandemia representa una amenaza para el bienestar de poblaciones especialmente vulnerables, lo cual hace necesario contar con información sobre cómo impactarán en estas poblaciones las medidas que el Gobierno está implementando para contener la pandemia y cómo ha impactado la pandemia en la realidad social a nivel territorial (Sánchez et al., 2020, p. 6).

En razón de los antecedentes previamente consignados, resulta necesario que el Estado siga adoptando medidas para enfrentar los aspectos sanitarios que, evidentemente se aparejan a la pandemia. Pero, al mismo tiempo, es necesario responder a los impactos que han surgido en otros ámbitos, considerando especialmente a las personas que están en una situación de mayor vulnerabilidad y que, por ese mismo motivo, se encuentran más expuestas a sufrir de modo desproporcionado las consecuencias directas de la emergencia sanitaria y aquellas que son producto de las medidas restrictivas adoptadas para disminuir la propagación del virus. En este orden de ideas, resulta fundamental considerar que

la emergencia sanitaria es un asunto de derechos humanos y que, en tal sentido, corresponde al Estado abordarla desde la perspectiva de una serie de obligaciones y estándares, tal como se verá en lo sucesivo, que le permitirían configurar una respuesta más eficiente y contundente al respecto.

LA PANDEMIA DEL COVID-19 Y SU VÍNCULO CON EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

A partir de los meses de marzo y abril de 2020, los principales organismos internacionales de derechos humanos, universales y regionales, fueron relevando la necesidad de abordar el manejo y los efectos de la pandemia desde tal perspectiva, mediante una serie de documentos que, aunque carecen de valor vinculante para el Estado, se fundan en las obligaciones consignadas en los diversos tratados de derechos humanos que han sido ratificados por los Estados^{1, 2}.

La Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) publicó las *Directrices relativas al Covid-19*,³ donde se indica que "[el] respeto de

los derechos humanos en todo su espectro, que abarca tanto a económicos, sociales y culturales como civiles y políticos, será fundamental para el éxito de la respuesta de la sanidad pública y la recuperación de la pandemia" (ACNUDH, 2020). El Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), a solicitud del Consejo Económico y Social (ECOSOC), instancias que funcionan al alero de Naciones Unidas, publicó la *Declaración sobre la pandemia del COVID-19 y los derechos económicos, sociales y culturales*, en la cual se postula que "[l]a pandemia tiene profundas repercusiones negativas en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), especialmente el derecho a la salud de los grupos más vulnerables" (ECOSOC-Comité DESC, 2020, párr. 2).

Regionalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), mediante su *Declaración 1/20*, de 9 de abril, instó:

[...] a que la adopción y la implementación de medidas, dentro de la estrategia y esfuerzos que los Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos están realizando para abordar y contener esta situación que concierne a la vida y salud pública, se efectúe en el marco del Estado de Derecho, con el pleno respeto a los instrumentos interamericanos de protección de los derechos humanos y los estándares desarrollados en la jurisprudencia de este Tribunal (Corte IDH, 2020).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), haciendo lo propio, ha emitido las resoluciones *1/20 sobre pandemia y derechos humanos en las Américas* y *4/20 sobre derechos humanos de las personas con COVID-19*. De manera introductoria, la primera de las resoluciones citadas indicó que:

La pandemia del COVID-19 puede afectar gravemente la plena vigencia de los derechos humanos de la población en virtud de los serios riesgos para la vida,

aras de objetivos legítimos de salud pública y no como base para aplastar a la disidencia, silenciar la labor de periodistas y defensores de derechos humanos o adoptar cualquier otra medida que no sea estrictamente necesaria para abordar la situación sanitaria" (ACNUDH, 2020).

1 En este apartado se han citado las resoluciones, informes y pronunciamientos más relevantes de los organismos internacionales de derechos humanos, los cuales tienen el valor de recomendaciones para los Estados. La Corte IDH, a través del micrositio denominado "Centro e información COVID-19 y derechos humanos", ha sistematizado más de 120 declaraciones, notas de prensa y otros documentos relativos a la pandemia, emanados de diversos organismos. Se puede acceder a este recurso a través de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/centro-covid/index.html>

2 Las resoluciones, dictámenes, observaciones generales y observaciones finales, provenientes de distintos organismos internacionales de derechos humanos que citen este capítulo, al no ser fuentes formales de derecho internacional, carecen de valor directamente vinculante para los Estados.

3 Mediante este documento, la Oficina de la Acnurdh ha llamado la atención a los Estados respecto a que la pandemia no puede ser utilizada como una excusa para violar libertades fundamentales y derechos humanos. En este sentido, ha precisado que "[...] las facultades de emergencia solo deben usarse en

salud e integridad personal que supone el COVID-19; así como sus impactos de inmediato, mediano y largo plazo sobre las sociedades en general, y sobre las personas y grupos en situación de especial vulnerabilidad (CIDH, 2020a, p. 3).

Tomando en consideración los aspectos iniciales de los documentos previamente citados, parece ser claro – aunque vale la pena profundizar al respecto, tal como se hará en lo sucesivo – que la emergencia sanitaria derivada del COVID-19 no solo importa que el Estado la aborde desde una perspectiva estricta de salud pública, sino que, tomando en cuenta ciertas características de los derechos humanos, como su integralidad, indivisibilidad e interrelación, incorpore este enfoque en su respuesta de manera que la crisis sanitaria no se transforme en una crisis social o, al menos, se realicen esfuerzos reales para que los efectos en esta última esfera sean circunscritos y reversibles en el corto plazo, para lo cual también se requiere la cooperación de la población mediante una aproximación cívica y solidaria a la pandemia.

Los principales organismos internacionales de derechos humanos han sido particularmente diligentes en advertir que los Estados deberían incorporar este marco normativo en las medidas que elaboren para hacer frente a los desafíos que, de acuerdo con sus realidades locales, les plantea la pandemia del COVID-19. En este sentido, ha cobrado particular relevancia el llamado a los Estados en aras de realizar todos los esfuerzos necesarios para fortalecer los sistemas clínicos y las respuestas sanitarias frente a los efectos directos del COVID-19, conforme a los estándares que han sido reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), máxime el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), sobre el derecho de todas las personas a gozar el mayor nivel posible de salud.

El indudable carácter de crisis de salud pública del COVID-19, tal como fue indicado tempranamente por la OMS (2020b), no la agota en lo que respecta a sus consecuencias y efectos en otros ámbitos. Las estrategias que se han adoptado en Chile y, por supuesto, en otros países, para tratar de disminuir la circulación vírica –cua-

rentenas, cierre de escuelas, suspensión de actividades laborales y clausura del comercio, por nombrar algunas– necesariamente han trastocado el desarrollo habitual de nuestras vidas.

En tal sentido, la pandemia ha develado y acentuado problemáticas anteriores: el hacinamiento en los sectores más populosos de las principales ciudades del país, lo que ha facilitado la transmisión de la enfermedad; la sequía que afecta a diversas localidades y que ha dificultado contar con suficiente agua para efectuar lavados de manos frecuentes, medida fundamental para prevenir la propagación del virus; el empleo precario y el aumento de la cesantía; la inseguridad alimentaria; problemáticas de conectividad digital en ciertos sectores del territorio nacional que han entorpecido o, derechamente, impedido el desarrollo de actividades educativas a distancia, como también las posibilidades de ciertas actividades laborales; el aumento de la violencia en contra de mujeres, niñas, personas LGBTI, personas mayores y personas con discapacidad a propósito de las obligaciones de mantener aislamiento en los domicilios; sobrepoblación y condiciones de indignidad en centros penitenciarios y recintos que proveen cuidados residenciales, como establecimientos de larga estadía para adultos mayores (ELEAM), especialmente aquellos que funcionan sin las autorizaciones necesarias; la carencia de una entidad reguladora que vele por la veracidad de los datos públicos y la protección de aquellos que son de carácter personal o sensible.

Junto a lo anterior, hay otros argumentos que al ser considerados en conjunto no solo contribuyen a concluir que la pandemia es una cuestión de derechos humanos, según se ha dicho, sino que también ofrecen al Estado bases claras para hacer frente a las necesidades sociales que se han manifestado fuertemente en su virtud: los caracteres de integralidad, indivisibilidad e interrelación de los derechos humanos; la inclusión de la perspectiva de igualdad de género y un enfoque interseccional en la respuesta estatal ante la crisis sanitaria; y la necesidad de justificación, proporcionalidad, limitación temporal y geográfica de las medidas por medio de las cuales se suspenda la vigencia de determinados derechos huma-



nos, sin que ellas afecten en mayor medida a ciertos grupos de personas.

El carácter integral, indivisible e interrelacionado de los derechos humanos

Las consecuencias directas –en el ámbito de la salud e indirectas –en otros derechos económicos, sociales y culturales, así como también en los llamados civiles y políticos– derivadas de la pandemia, según lo mencionado con anterioridad, demuestran ciertas características que son propias de los derechos humanos y que contribuyen a configurar el argumento de que esta situación de emergencia va más allá de lo meramente sanitario, sino que se trata, efectivamente, de una cuestión de derechos humanos.

El preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) reconoce:

Que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

La misma idea –que establece una relación entre el goce de los derechos civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales– es reconocida en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). Pero no es hasta la adopción de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, una de las más recientes del sistema universal de protección de los derechos humanos, que se reconocen expresamente las características de "[...] universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos y libertades fundamentales [...]".

En el dominio de los tratados adoptados dentro del sistema interamericano de protección de derechos humanos, un primer vínculo abstracto entre derechos civiles y

políticos, y los de carácter económico, social y cultural, se establece en el preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en iguales términos a los del preámbulo del PIDESC ya citado. En el preámbulo al Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales –instrumento firmado por el Estado de Chile, pero hasta ahora sin ratificar– se indica de manera expresa que:

[...] la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros.

La Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, la más novel del sistema, también reafirma en su preámbulo la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos.

Tal como lo ha destacado el INDH (2010, pp. 24–25), las principales características de los derechos humanos son su universalidad, indivisibilidad, integralidad y progresividad:

Los derechos humanos son universales pues todas las personas, solo por serlo, son sus titulares. La posición social, raza, etnia, sexo u orientación sexual, opinión política u otras características no alteran la condición de personas y, por tanto, su titularidad sobre los derechos humanos. Esto supone que, si bien las personas son en la práctica todas diferentes, “nacen libres e iguales en dignidad y derechos”, tal como señala el artículo primero de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Todos los derechos humanos buscan resguardar desde distintos ángulos la dignidad de las personas, por lo que para ser

plenamente efectivos deben interpretarse como un todo que no admite jerarquías ni miradas parceladas; de ahí su carácter de indivisibles e integrales. Finalmente, como el concepto de dignidad humana está en permanente cambio, y lamentablemente también lo están las formas o ataques a las que está sujeta, su contenido y forma de protección progresan y se adaptan conforme lo hace la realidad.

De manera más precisa, a partir de una concepción integral de los derechos, en virtud de la cual no existe una jerarquía entre ellos o sus violaciones, tampoco pueden tratarse aisladamente, se derivan sus características de indivisibilidad e interdependencia. La indivisibilidad importa porque los derechos humanos:

[...] no deben asumirse de forma separada sino como un conjunto. Así, el principio de indivisibilidad supone una mirada holística de los derechos humanos, en la que todos los derechos están unidos y forman una sola construcción. La premisa central es que la concreción de los derechos humanos solo puede lograrse a través de la materialización en bloque de todos ellos. [...] Con base en dichos señalamientos, se comprende que los derechos humanos no pueden jerarquizarse, ya que suponen una sola idea en la cual no existen preferencias de ningún tipo, se trata de un ejercicio de los derechos en su conjunto, por lo cual, en toda sociedad contemporánea se debería ejercer paralelamente, por ejemplo, el derecho a la libertad de expresión y el derecho de acceso a las TIC (Romero, 2019, p. 185).

A su vez, “[e]l principio de la interdependencia expresa vinculación y relaciones recíprocas entre los derechos humanos, [...] se entiende que el nivel de disfrute y ejercicio de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen de la realización de otro derecho o de un grupo de derechos” (Romero, 2019, p. 183). En consecuencia, tal como se ha señalado con anterioridad, el derecho a la salud presenta una conexión estrecha, por ejemplo, con los derechos de acceso al agua, a una vivienda adecuada, al trabajo en condiciones de dignidad y salubridad, y a la alimentación.

Los elementos que han sido mencionados hasta el momento –las consecuencias directas e indirectas de la pandemia y el carácter integral, indivisible e interrelacionado de los derechos humanos– imponen al Estado el deber general de actuar debida y diligentemente a fin de que estos sean respetados, protegidos, garantizados y realizados (CIDH, 2020b). En este sentido, el Estado debe actuar anticipadamente tanto para detectar las necesidades de la población frente al desarrollo de la pandemia y, por cierto, en la formulación de medidas inmediatas, políticas públicas de alcance más lato y cambios de carácter estructural, especialmente de orden legislativo, siempre procurando que ninguna persona o grupo de ellas resulte postergada, debido a características o condiciones subjetivas.

La incorporación de la perspectiva de igualdad de género y enfoque interseccional en la respuesta ante la pandemia

El Estado debe considerar preferentemente a los grupos de especial protección en las medidas que adopte para

hacer frente a los desafíos develados por el COVID-19, bajo una perspectiva de igualdad de género y un enfoque interseccional, de manera que las personas que desde antes de la pandemia se enfrentaban a diversas formas de exclusión, afectando sus condiciones específicas de vida, no resulten particularmente postergadas en lo que concierne a la respuesta estatal. En este sentido, la CIDH (2020a, párr. 49) ha planteado la necesidad de “[incorporar] la perspectiva de género a partir de un enfoque interseccional en todas las respuestas de los Estados para contener la pandemia, teniendo en cuenta los distintos contextos y condiciones que potencializan la vulnerabilidad a la que las mujeres están expuestas [...]”. Tal como ha enfatizado ONU Mujeres (2020), los impactos e implicaciones de la pandemia afectan de distinto modo de acuerdo al género, pues:

Las mujeres están en la primera línea de la respuesta y asumen mayores costos físicos y emocionales, así como un mayor riesgo de infección en la respuesta a la crisis. [...] Las mujeres siguen siendo las más afectadas por el trabajo de cuidados no remunerado,

**La pandemia
ha develado y acentuado
problemáticas anteriores:
el hacinamiento en los
sectores más populosos de
las principales ciudades
del país, lo que ha
facilitado la transmisión
de la enfermedad**



**Tal como lo ha
destacado el INDH,
las principales
características de los
derechos humanos
son su universalidad,
indivisibilidad,
integralidad y
progresividad**

sobre todo en tiempos de crisis. Debido a la saturación de sistemas sanitarios y al cierre de las escuelas, las tareas de cuidados recaen mayoritariamente en las mujeres, quienes, por lo general, tienen la responsabilidad de atender a familiares enfermos, personas mayores y a niños y niñas. [...] El empleo y los servicios de cuidados se ven afectados para las trabajadoras en general y en particular para las trabajadoras informales y las trabajadoras domésticas. La capacidad de las mujeres para conseguir sus medios de vida se ve altamente afectada por el brote. [...] La reducción de la actividad económica afecta en primera instancia a las trabajadoras informales que pierden su sustento de vida de forma casi inmediata, sin ninguna red o posibilidad de sustituir el ingreso diario en general (ONU Mujeres, 2020, p. 1).

Considerando lo anterior, es necesario incluir la perspectiva de igualdad de género en la respuesta que elabore el Estado ante la pandemia, de manera que se consideren diferenciadamente las necesidades y capacidades de mujeres y niñas, con el objeto general de que la emergencia sanitaria no acentúe las brechas que existían entre hombres y mujeres desde antes de la crisis. En este contexto, cobran nueva vigencia las recomendaciones efectuadas por el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, formuladas durante el último proceso de examen del Estado de Chile respecto al cumplimiento de la CEDAW, en el sentido de "[reforzar] el enfoque integrado de la incorporación de la perspectiva de género, [establecer] mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas eficaces, que incluyan evaluaciones sistemáticas por todos los ministerios de las repercusiones de género de la legislación [...] y políticas públicas (Comité CEDAW, 2018, para. 17.a).

Sobre la base de las obligaciones generales de derechos humanos y aquellas derivadas a partir de la adopción de tratados específicos relativos a grupos de especial protección, la ACNUDH (2020, p. 3) ha recordado que:

[...] será preciso poner especial cuidado para identificar a las personas que podrían estar en peligro de

omisión, exclusión o desigualdad, tales como los miembros de minorías nacionales, étnicas o religiosas, los pueblos indígenas, los migrantes, desplazados y refugiados, las personas de edad avanzada, las que viven con discapacidad, las mujeres, los miembros del colectivo LGBTI o las personas afectadas por la pobreza extrema.

Análogamente, el Comité DESC (2020, párr. 14) ha recomendado que:

Todos los Estados Parte deberían adoptar con carácter urgente medidas especiales y específicas, incluso mediante la cooperación internacional, para proteger y mitigar los efectos de la pandemia en los grupos vulnerables como las personas de edad, las personas con discapacidad, los refugiados y las poblaciones afectadas por conflictos, así como en las comunidades y grupos sujetos a discriminación y desventajas estructurales.

En consecuencia, resulta necesario que las medidas y políticas que adopte el Estado para hacer frente a las consecuencias de la pandemia, además de incorporar una perspectiva de igualdad de género, también contemplen un enfoque interseccional, es decir, considerar que en una misma persona pueden confluir múltiples factores de vulnerabilidad y riesgo, lo que deriva en formas específicas de discriminación y que serían distintas en la medida que algunas de esas características o condiciones no estuviera presente en esa persona⁴. A mayor abundamiento, la Convención interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia –firmada por el Estado en 2015, pero hasta ahora sin ratificar–, indica en su preámbulo que:

[...] ciertas personas y grupos son objeto de formas múltiples o agravadas de discriminación e intolerancia

⁴ A modo ilustrativo, cabe mencionar que el enfoque interseccional está suficientemente asentado dentro de la práctica de la Corte IDH, siendo utilizado por primera vez en la sentencia del caso *González Lluy y otros vs. Ecuador* (Corte IDH, 2015), donde el Tribunal notó una forma particular de discriminación en el caso de una niña, que además vivía con VIH y se encontraba en situación de pobreza.

motivadas por una combinación de factores como sexo, edad, orientación sexual, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra naturaleza, origen social, posición económica, condición de migrante, refugiado o desplazado, nacimiento, condición infectocontagiosa estigmatizada, característica genética, discapacidad, sufrimiento psíquico incapacitante o cualquier otra condición social, así como otros reconocidos en instrumentos internacionales.

En consecuencia, al incorporar la perspectiva de igualdad de género y un enfoque interseccional en las medidas de corto, mediano y largo plazo que adopte el Estado para hacer frente a la crisis sanitaria y sus consecuencias, se pueden proteger de modo efectivo los derechos de múltiples grupos que históricamente han sido discriminados y que, de otro modo, se verán impactados desproporcionadamente por los diversos efectos, directos e indirectos, que ha producido la pandemia, especialmente si se consideran sus anteriores condiciones de vida y la pérdida de ingresos y reducción de la actividad económica, incrementando los niveles de desigualdad y pobreza especialmente de las mujeres, personas con discapacidad y personas migrantes en situación irregular.

La necesidad de justificación y proporcionalidad ante la suspensión de derechos humanos

El actuar diligente y debido del Estado, exigido en términos generales por el DIDH, también abarca otras dimensiones, sobre todo cuando se consideran las medidas que han restringido o suspendido el ejercicio de otras facultades y prerrogativas, tales como la libertad ambulatoria, el derecho de reunión pacífica, la libertad de culto y el libre emprendimiento económico, entre otras, y que se han producido por la adopción y renovación del estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública, toques de queda, cuarentenas, aduanas y cordones sanitarios, y prohibiciones de funcionamiento del comercio no esencial. En este sentido, el Estado se encuentra obligado a que la formulación de las

medidas adoptadas para manejar la pandemia restrinja el menor número de libertades y derechos, por una parte, y personas, por la otra.

Volviendo a las obligaciones y estándares que provienen del DIDH, se debe considerar que aún cuando los Estados Parte de los diversos tratados de derechos humanos se comprometen a respetar y a garantizar a todas las personas que se encuentren en su territorio y bajo su jurisdicción los derechos reconocidos en ellos⁵, es posible que en ciertas condiciones excepcionales se suspendan las obligaciones adquiridas en su virtud.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, en adelante) establece en su artículo 4.1 que:

En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados [Parte] en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

Agrega el párrafo segundo del mismo artículo 4 del PIDCP que nunca se autoriza la suspensión del derecho a

⁵ A modo ejemplar, puede citarse el artículo 2 del PIDCP, cuyo párrafo primero dispone que "[c]ada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social". La Convención Americana sobre Derechos Humanos, dispone en su artículo 1 que "[l]os Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier o cualquier otra condición social".

la vida; prohibición de la tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, o de los experimentos médicos o científicos de no mediar libre consentimiento; prohibición de la esclavitud, la trata de esclavos y la servidumbre; prohibición de ser encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual; principio de legalidad en materia penal, esto es, el requisito de que la responsabilidad penal y la pena vengan determinadas exclusivamente por disposiciones claras y concretas de la ley en vigor y aplicable en el momento de cometerse el acto o la omisión, salvo que por ley posterior se imponga una pena más leve; reconocimiento de la personalidad jurídica de todo ser humano; y libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Por último, el párrafo tercero del artículo 4 en análisis dispone que:

Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados [Parte] en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya

aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión [...].

Este importante artículo del PIDCP ha sido objeto de diversos comentarios e interpretaciones que se han orientado a establecer adecuadamente su contenido, en tanto régimen excepcional y, por tanto, restrictivo en lo que respecta al aseguramiento de la vigencia de los derechos reconocidos en ese mismo tratado. Ya en 1984, mediante los denominados *Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (ECOSOC, 1984), que denomina a las medidas de suspensión de obligaciones en virtud del artículo 4, previamente citado, como "medidas de derogación", indica que solo se puede adoptar este régimen cuando:

[...] se enfrente una situación excepcional y un peligro real o inminente que amenace la vida de la nación. Se entenderá que una situación constituye una amenaza



a la vida de la nación cuando: a) afecte a toda la población y a todo el territorio del Estado o a parte de él, y b) amenace la integridad física de la población, la independencia política o la integridad territorial del Estado o la existencia o funcionamiento básico de instituciones indispensables para asegurar y proteger los derechos reconocidos en el Pacto (ECOSOC, 1984, párr. 39).

Además de los *Principios de Siracusa*, el Comité de Derechos Humanos –o CCPR, por sus siglas en inglés–, órgano de tratado encargado de supervigilar el cumplimiento del PIDCP, adoptó la *Observación general número 5 sobre suspensión de obligaciones* (1981) que, años más tarde, fue sustituida por la *Observación general número 29 sobre estados de Emergencia* (2001), cuyo contenido indica que el artículo 4 “[...] autoriza a los Estados [Partes] a suspender unilateralmente y temporalmente algunas de las obligaciones que les incumben en virtud del Pacto. [Y] somete tanto la adopción misma de la medida de suspensión, así como sus consecuencias materiales, a un régimen específico de salvaguardias” (Comité CCPR, 2001, párr. 1). En consecuencia, lo dispuesto en el artículo 4 del PIDCP se trata de un régimen excepcionalísimo que, dadas las consecuencias gravosas a las que puede dar origen, debe cumplir con una serie de estándares detallados en ese mismo artículo y que han sido sistematizados por el Comité de Derechos Humanos.

En relación a la primera condición, no todo disturbio o catástrofe cumple con las exigencias dispuestas en el artículo 4.1 del PIDCP, pues la expresión “situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación” hace referencia a conflictos armados internacionales o nacionales (Comité CCPR, 2001, párr. 3). En relación a este mismo punto, el Comité CCPR (2001, párr. 3) ha precisado que “[cuando] los Estados [Partes] consideren la posibilidad de invocar el artículo 4 en situaciones distintas de un conflicto armado, deberán ponderar cuidadosamente el motivo por el cual esa medida es necesaria y legítima en las circunstancias del caso”; en este sentido, si el Estado propone decretar un estado de excepción durante “[...] una catástrofe natural, una manifestación en gran escala con incidentes de violencia, o un accidente industrial de grandes proporciones, deben poder justificar no sola-

mente que la situación constituye un peligro para la vida de la nación, sino también que todas las disposiciones que suspenden la aplicación de disposiciones del Pacto son estrictamente necesarias según las exigencias de la situación” (Comité CCPR, 2001, párr. 5), lo que también debería hacerse exigible ante las medidas adoptadas por el Ejecutivo para manejar la pandemia: por ello, el Comité ha reconocido “[...] que los Estados Parte que se enfrentan a la amenaza de un contagio generalizado pueden recurrir temporalmente a facultades excepcionales e invocar su derecho a suspender las obligaciones contraídas en virtud del Pacto con arreglo a lo establecido en el artículo 4” (Comité CCPR, 2020, párr. 2).

Sobre la segunda condición mencionada en el párrafo 4, el Comité CCPR (2001, párr. 2) ha indicado que “[la] proclamar un estado de excepción cuyas consecuencias pueden entrañar la suspensión de cualquier disposición del Pacto, los Estados deben actuar dentro del marco constitucional y demás disposiciones de ley que rigen esa proclamación y el ejercicio de las facultades de excepción”. En este sentido, el propio Comité CCPR se encuentra facultado –conforme a lo dispuesto en el artículo 40 del Pacto– a requerir información a los Estados sobre las disposiciones que hayan adoptado que den efecto a los derechos reconocidos en este instrumento⁶.

Cumplidas las condiciones mencionadas en los párrafos anteriores, siguiendo la interpretación del Comité CCPR, el Estado queda facultado para adoptar las medidas que suspenden la aplicación de alguna disposición del Pacto, que en todo caso deben ser de carácter excepcional y temporal (Comité CCPR, 2001, párr. 2), es decir, en una medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, lo que guarda relación con la duración, ámbito geográfico y alcance material del estado de excepción y de cualquier disposición extraordinaria aplicada en razón de la emergencia (Comité CCPR, 2001, párr. 4). Estos elementos indican que la aplicación del artículo 4 del Pacto debe estar suficientemente informada por un principio de proporcionalidad, lo

⁶ Sobre este aspecto, el Comité CCPR ha recomendado a varios Estados adecuar sus ordenamientos jurídicos internos a los estándares establecidos en el artículo 4 del Pacto (2019a, 2019b, 2019c).

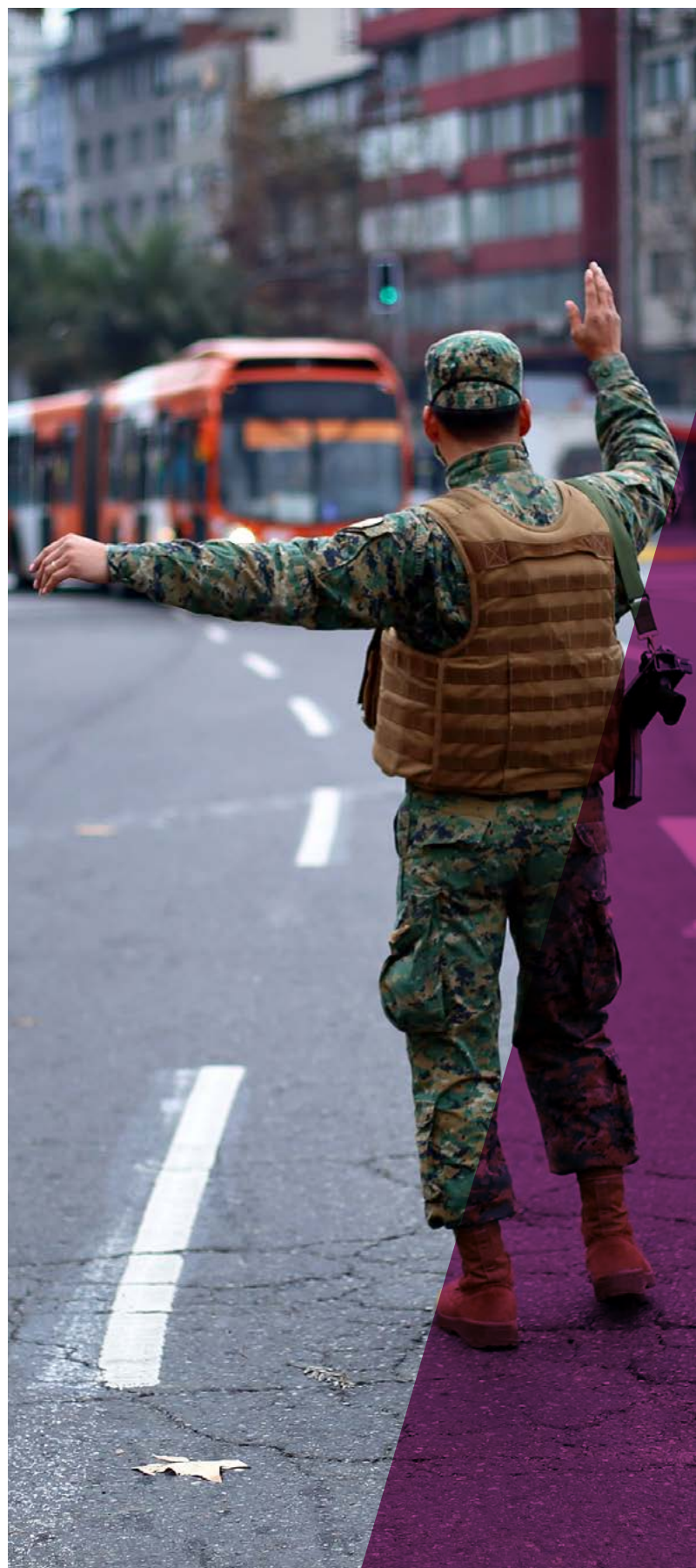
que reclama que "[...] el solo hecho de que una suspensión permisible de la aplicación de una determinada disposición pueda de por sí justificarse por las exigencias de la situación no elimina el requisito de que deba mostrarse que las medidas concretas adoptadas como consecuencia de esa suspensión son necesarias en razón de las exigencias de la situación" (Comité CCPR, 2001, para. 4). En definitiva, el Estado debe justificar escrupulosamente tanto la decisión de declarar un estado de excepción como las medidas concretas que se adopten sobre la base de tal declaración (Comité CCPR, 2001, párr. 5).

También es relevante considerar que, de acuerdo al artículo 4.1 del Pacto, "[...] una de las condiciones para la justificación de cualquier suspensión de las disposiciones [de dicho instrumento] es la de que las medidas adoptadas no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social" (Comité CCPR, 2001, párr. 8).

El Comité CCPR (2001, párr. 9) también ha precisado que el "[...] artículo 4 del Pacto no puede interpretarse como justificación para suspender la aplicación de disposiciones del Pacto si tal suspensión entrañase la infracción de otras obligaciones internacionales del Estado, contraídas ya sea en virtud de un tratado o del derecho internacional general". Junto con la imposibilidad de suspender la vigencia de los derechos indicados en el artículo 4.2 del Pacto, "[los] Estados [Parte] no pueden en ningún caso invocar el artículo 4 del Pacto como justificación de actos que violan el derecho humanitario o normas imperativas de derecho internacional [...]" (Comité CCPR, 2001, párr. 11).

Por su parte, la CADH en su artículo 27, relativo a la suspensión de garantías, establece que:

En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, este podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales



disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

El párrafo segundo del mismo artículo 27 establece que nunca se encuentra autorizada la suspensión de los derechos a la vida, reconocimiento de la personalidad jurídica, integridad personal, prohibición de la esclavitud y servidumbre, principio de legalidad y retroactividad, libertad de conciencia y religión, protección a la familia, derecho al nombre, derechos del niño, derecho a la nacionalidad, derechos políticos y las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La Corte IDH (2007, párr. 46), siguiendo determinados criterios adoptados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha manifestado que "[...] para que se justifique un estado de excepción es necesario: a) que exista una situación excepcional de crisis o emergencia; b) que ésta afecte a toda la población, y c) que constituya una amenaza a la vida organizada de la sociedad". Sobre esta misma cuestión relativa a la suspensión de garantías o declaración de estados de emergencia en los casos de guerra, peligro público u otra Emergencia, la Corte IDH (2000, párr. 99) "[...] ha señalado que, si se ha decretado debidamente la suspensión de garantías, ésta no debe exceder la medida de lo estrictamente necesario, y que resulta ilegal toda actuación de los poderes públicos que desborde aquellos límites que deben estar precisamente señalados en las disposiciones que decretan el estado de excepción".

En relación al artículo 27 de la CADH, la Corte IDH (1987a, párr. 20), en ejercicio de sus funciones consultivas, ha sostenido que "[la] suspensión de las garantías puede ser, en algunas hipótesis, el único medio para atender a situaciones de emergencia pública y preservar los valores superiores de la sociedad democrática". Ha agregado la Corte IDH (1987a, párr. 20) que no se puede "[...] hacer abstracción de los abusos a que puede dar lugar, y a los que de hecho ha dado

en nuestro hemisferio, la aplicación de medidas de excepción cuando no están objetivamente justificadas a la luz de los criterios que orientan el artículo 27 y de los principios que, sobre la materia, se deducen de otros instrumentos interamericanos".

La Corte IDH (1987b, párr. 21) también ha planteado que "[del] artículo 27.1, además, se deriva la necesidad genérica de que en todo estado de excepción subsistan medios idóneos para el control de las disposiciones que se dicten, a fin de que ellas se adecúen razonablemente a las necesidades de la situación y no excedan de los límites estrictos impuestos por la Convención o derivados de ella".

Conforme a los estándares descritos en el presente apartado, se puede apreciar una diferencia entre las circunstancias que autorizan la suspensión de las obligaciones adquiridas por el Estado dispuestas en el PIDCP y la CADH: mientras el primero es de carácter restringido, pues admite la suspensión prevista en su artículo 4 solo en "situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación", lo que equivale a conflictos armados nacionales o internacionales; el segundo instrumento es más lato al autorizar la suspensión de garantías en caso de guerra, peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado. Sin perjuicio de esto, el Comité CCPR ha ampliado genéricamente la aplicación legítima del artículo 4 en contextos diferentes a los de un conflicto armado, caso en el cual el Estado debe ponderar con total cuidado si la medida de excepción es necesaria, tal como podría ser una situación de calamidad pública por razones sanitarias.

Con todo, de acuerdo con los elementos invocados en este apartado, es necesario que las normas constitucionales y legales, en virtud de las cuales el Estado puede decretar un estado de excepción, cumplan con los estándares dispuestos en el DIDH, a saber:

a. Además de estar justificada la declaración misma del estado de excepción, el Estado se encuen-

tra en la obligación de definir con total precisión las medidas de suspensión o limitación de derechos.

b. En concordancia con el literal anterior, la declaración del estado de excepción y las medidas concretas de suspensión o limitación de derechos que se adopten en su virtud deben estar informadas de modo absoluto por el principio de legalidad, es decir, deben estar descritas previamente en la ley doméstica que regula la situación de emergencia, y por el principio de proporcionalidad, de manera que la adopción de tales medidas sea necesaria en razón de las exigencias de la situación.

c. La declaración de estados de excepción debe respetar a todo evento los límites dispuestos en el artículo 4 del PIDCP y 27 de la CADH en lo relativo a los derechos que nunca admiten suspensión, y otras obligaciones emanadas del Derecho Internacional Humanitario y normas imperativas del derecho internacional.

d. Como consecuencia del punto anterior, el Estado no puede suspender legítimamente, tanto a nivel normativo como en la práctica de sus agentes, la obligación de que toda persona privada de libertad será tratada humanamente; la prohibición de toma de rehenes, secuestros o detenciones no reconocidas en el ordenamiento interno; y la protección de las personas que pertenecen a grupos de especial protección.

En consideración a los elementos destacados, sobre las autoridades públicas recae la obligación de justificar constantemente la necesidad y proporcionalidad de las medidas que se adopten para hacer frente a la pandemia, para lo cual es fundamental dar a conocer a la ciudadanía información pertinente, confiable y escrutable sobre el desarrollo de la emergencia sanitaria y sobre la efectividad (o falta de ella) de esas mismas medidas; además, es necesario que se evalúe periódicamente el impacto de tales acciones en diversos derechos, especialmente los económicos, sociales y culturales, y se dimensionen cuáles son los grupos principalmente afectados por ellas y las razones que explican esa ma-



Gabriela Simonetti

Defensora medioambiental, Magallanes

CONOCE SU TESTIMONIO EN

www.informeindh2020.cl

yor afectación, a fin de que se hagan las correcciones pertinentes y/o se adopten acciones que mitiguen tales consecuencias negativas.

CONCLUSIONES

En este capítulo se ha argumentado que la crisis sanitaria derivada por la pandemia de SARS-CoV-2, causante del COVID-19, no solo es relevante desde una perspectiva de salud pública, sino que también es una cuestión de derechos humanos y que, en ese sentido, su análisis –desde dicho enfoque– importa considerar diversas implicancias, pues se constituye en una guía, amplia y contundente, para orientar la respuesta del Estado frente a la emergencia y, a la vez, en una pauta de evaluación de la misma por parte de la ciudadanía.

Que la crisis sanitaria sea relevante desde la perspectiva de derechos humanos no solo se justifica por cuestiones formales, como podría interpretarse a partir de la temprana preocupación de diversos organismos internacionales que se han plasmado en resoluciones, declaraciones, informes y notas de prensa. Existen, además, argumentos sustanciales que permiten justificar dicha conclusión: el COVID-19 viene a desarrollarse en un contexto previo donde existen brechas relevantes en lo que respecta al goce de derechos entre hombres y mujeres, o en consideración a otros factores, como el socioeconómico, el estado de salud o la edad, de manera que sus consecuencias directas (en el ámbito sanitario) e indirectas (en otros derechos económicos, sociales y culturales, y también en los civiles y políticos) han de-

lado y profundizado otras problemáticas previas, como la precarización laboral, el hacinamiento, la pobreza, la inseguridad alimentaria, la carencia de suficiente agua potable y la brecha digital, entre otras problemáticas.

Conforme a lo anterior, resulta evidente el carácter integral de los derechos humanos, es decir, que no existe una jerarquía entre ellos, por una parte, y que sus afectaciones tampoco pueden tratarse aisladamente, por la otra. Además, a partir de esta concepción integral, se derivan otras características que son fundamentales para conceptualizar la pandemia desde la perspectiva que se ha venido comentando: la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos. La primera de las características indicadas implica que esta clase de derechos no debe asumirse de forma separada, sino como un conjunto; en virtud de la segunda, se establecen vinculaciones y relaciones recíprocas entre los distintos derechos. De ahí, entonces, que las afectaciones al derecho a gozar del más alto nivel posible de salud, producto de la emergencia sanitaria, presenta una conexión estrecha con otros derechos, como el de acceso al agua, a la seguridad alimentaria, a una vivienda adecuada y al trabajo en condiciones de dignidad y salubridad, por nombrar algunos.

En tanto cuestión de derechos humanos, el Estado debe actuar debida y diligentemente frente a los desafíos aparejados a la pandemia. Este deber general exige que el Estado identifique tempranamente las necesidades sociales, despliegue todos los esfuerzos indispensables para mitigarlas y adopte medidas para remediarlas. De este modo, el Estado podrá cumplir con sus obligaciones



de respetar, proteger, garantizar y realizar los derechos humanos tanto en el contexto de la actual crisis sanitaria como en el que se configure cuando ya se superen las fases más agudas de la misma, procurando que nadie se quede atrás.

El cumplimiento de las obligaciones generales que se han mencionado anteriormente, también requiere que el Estado incluya una perspectiva de igualdad de género y un enfoque interseccional en la elaboración de la respuesta ante la emergencia. Según lo han detallado los organismos internacionales de derechos humanos, las mujeres se verán especialmente afectadas por las consecuencias de la pandemia, tanto por el aumento de la violencia ejercida en su contra como por otros efectos, entre ellos los laborales, especialmente respecto de aquellas que realizan trabajos informales o menormente remunerados, las trabajadoras rurales, las mujeres indígenas y las mujeres trans que tradicionalmente han sido discriminadas del ámbito del trabajo. Por ello, resulta fundamental que el Estado contemple diferenciadamente a las mujeres y desarrolle respuestas específicas a sus necesidades, a fin de que no se profundicen las brechas de género existentes desde antes de la pandemia. Igualmente, es necesario que el Estado incluya un enfoque interseccional en la formulación de las medidas, las políticas públicas y los cambios legislativos que se promuevan para hacer frente a la emergencia, de manera que se reconozcan formas particulares de discriminación cuando concurren diversos factores de vulnerabilidad y riesgo, como la pertenencia a un pueblo indígena, la discapacidad, el estado de salud, la edad, la situación migratoria u otras condiciones sociales.

En el entendido de que el Estado ha debido adoptar diversas medidas para disminuir la circulación del virus y que importan restricciones a diversos derechos, es fundamental que se cumplan con las obligaciones, salvaguardias y estándares dispuestos en los artículos 4 del PIDCP y 27 de la CADH, en virtud de los cuales –ante situaciones excepcionales, como podría ser una pandemia– el Estado puede suspender la vigencia de determinados derechos. Con todo, siempre será necesario que, dentro de una democracia, esta clase de declaraciones relativas a situaciones de emergen-

cia afecte al menor número de derechos y personas. Junto a lo anterior, es indispensable que las medidas que tienden a suspender o restringir determinados derechos sean limitadas en el tiempo y en el territorio, se encuentren justificadas, sean proporcionales a la situación de emergencia que se enfrenta, se enmarquen dentro del ordenamiento constitucional y legal, y que en su virtud no se impongan cargas excesivas o tratamientos discriminatorios hacia ciertos grupos sociales específicos.

El corpus de derechos humanos no solo es útil para hacer frente a la emergencia mientras esta dure, sino que también abre espacios para abordar la postpandemia, ya que se han vislumbrado tareas urgentes que requieren atención estatal y participación ciudadana para hallar las mejores respuestas posibles y que permitan, en un futuro, enfrentar de modo efectivo los desafíos que produzca una nueva emergencia como la que hemos experimentado. Por lo tanto, es necesario poner la atención en:

- El fortalecimiento permanente del sistema público de salud, a fin de mejorar sus estándares de atención y disminuir las brechas que la separan respecto a los prestadores privados; contar con profesionales de la salud bien formados y capacitados, contratados en condiciones laborales dignas y con sistemas de seguridad eficientes para el desarrollo de sus labores; el diseño y articulación de mecanismos eficientes y confiables de vigilancia epidemiológica.
- La reducción de diferencias territoriales y habitacionales, con el propósito de combatir el hacinamiento y promover el acceso a una vivienda digna.
- El fomento de la creación de empleo y la formalidad laboral, considerando especialmente a las mujeres, personas con discapacidad y otros grupos tradicionalmente excluidos de espacios laborales dignos.
- El abordaje contundente y específico de cuestiones ambientales, como la sequía y otras problemáticas que han dificultado o impedido el necesario y suficiente acceso al agua.

- La formulación de mecanismos de reactivación económica sostenible y responsable.
- El fomento de la participación política a través de la evaluación de nuevas formas de sufragio que, asegurando la libertad y seguridad del voto personal, permitan que el mayor número de personas pueda hacerse parte de los actos electorales.
- El aumento de la conectividad digital en todo el país, bajo criterios de equidad territorial, para que se pueda contar con alternativas plausibles cuando no sea posible ejecutar actividades presenciales.
- La determinación de los modos en que se dará acceso al derecho a la educación hasta que no se desarrolle una vacuna segura y efectiva en contra del virus.
- La elaboración de una estrategia para abordar el aumento de la pobreza.
- La mejora de las condiciones de vida dentro de los recintos donde se encuentran personas privadas de libertad o bajo custodia.
- La formulación de medidas que permitan la inclusión de los grupos de especial protección, de manera que puedan gozar efectivamente de todos los derechos.
- El fortalecimiento de la investigación y la ciencia.
- El fomento del multilateralismo y la cooperación internacional más allá de las formas y objetivos tradicionales, como el único modo para afrontar exitosamente desafíos globales.

En tiempos de gran incertidumbre, como los provocados por la pandemia, el marco normativo proveniente del DIDH permite actuar frente a la excepcionalidad, a fin de asegurar el bienestar de las personas, con pleno respeto a sus derechos y libertades, sin que ninguna de ellas quede postergada.





RECOMENDACIONES

- 01 Se recomienda a las autoridades del Estado, especialmente al Poder Ejecutivo, que las respuestas frente a las situaciones de emergencia –como la derivada a partir de la pandemia del COVID-19– y sus efectos posteriores incluyan un enfoque de derechos humanos, considerando las características de integralidad, indivisibilidad e interrelación de estos.
- 02 Se recomienda a las autoridades del Estado, especialmente a los poderes Ejecutivo y Legislativo, incluir una perspectiva de igualdad de género y un enfoque interseccional en las políticas públicas y modificaciones legales, según corresponda, que se introduzcan para enfrentar la emergencia sanitaria, de manera que no se profundicen las brechas que históricamente han afectado a las personas que integran grupos de especial protección, tales como mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas mayores, personas con discapacidad, personas indígenas, personas LGBTI y personas migrantes.
- 03 Se recomienda al Poder Ejecutivo cumplir estrictamente con las salvaguardias y obligaciones dispuestas en los artículos 4 del PIDCP y 27 de la CADH ante la adopción de estados de Emergencia que permitan la suspensión de determinados derechos, de modo que estas medidas se encuentren debidamente justificadas, sean necesarias, proporcionales, limitadas en el tiempo y en el territorio, y que no importen tratamientos discriminatorios hacia ciertos grupos de personas.
- 04 Se recomienda a las autoridades públicas, especialmente al Poder Ejecutivo, abordar las consecuencias de la emergencia sanitaria incluyendo la participación ciudadana, a fin de que las respuestas que se elaboren para hacerles frente guarden pertinencia y relación estrecha con las necesidades y la realización de los derechos de todas las personas.