



# ¿La desinformación en democracia o la democracia de la desinformación?\*

*Septiembre de 2020*

**Facultad de Derecho**

Centro de Estudios en Libertad  
de Expresión y Acceso a la Información

**UP**  
**Universidad  
de Palermo**

# ¿La desinformación en democracia o la democracia de la desinformación?\*

*Por Agustina Del Campo\*\**

## Resumen

La desinformación en internet ha sido objeto de preocupación y acción por parte de múltiples actores. Si bien al principio las medidas fueron más bien orientadas a capacitar y colaborar en la detección de noticias falsas, cada vez son más las medidas cuya implementación supone censura, bloqueos, controles y persecución. Este artículo analiza críticamente algunas de las medidas adoptadas por el Estado, las empresas de internet y los medios de comunicación en estos años y plantea algunas incógnitas pendientes en la búsqueda de soluciones.

**Palabras clave:** Desinformación, libertad de expresión, democracia.

---

\* Este documento fue publicado originalmente como parte de la serie de debates “La Democracia Importa” de Asuntos del Sur. La publicación completa puede encontrarse en: <https://asuntosdelsur.org/la-democracia-importa/>

\*\* Agustina Del Campo dirige el Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CELE) de la Universidad de Palermo. Es abogada y magíster en derecho internacional con especialización en derechos humanos, docente de grado y posgrado en la Universidad de Palermo y de San Andrés en Argentina. Es consultora en temas de libertad de expresión y derechos humanos en internet. Publica regularmente artículos, opiniones y libros en esta materia.

La desinformación no es un fenómeno particularmente nuevo. Muy por el contrario, es una práctica que existe y convive entre nosotros desde que la democracia misma existe, e incluso, desde antes. En el mejor de los casos, la coexistencia y la vinculación de retóricas, discursos, interpretaciones, acciones y voces genera necesariamente versiones, visiones y opiniones distintas respecto de los mismos actos o hechos. Y en el peor de los casos, la historia humana está repleta de capítulos en los que queda en evidencia la distorsión de la realidad con fines de manipulación. Sin embargo, la tecnología actual permite que la desinformación sea más oportuna que nunca –durante la última semana de un proceso electoral, por ejemplo–, más dirigida, en tanto permite identificar y agrupar a aquellos que posiblemente sean más proclives a creerla y/o difundirla, y más accesible económicamente –las redes son masivas, internacionales y virtuales, y acceder a ellas tiene costos muy bajos–.

A partir de situaciones complejas, como los procesos y campañas electorales estadounidenses de 2016 en Estados Unidos, el ya famoso *Brexit*, o el plebiscito colombiano por la paz de octubre de 2016; el problema de las *fake news* en internet adquirió notoriedad pública. Desde entonces, distintos actores vienen desarrollando estudios, investigaciones, propuestas, políticas, regulaciones y leyes que pretenden abordar este fenómeno. ¿En qué consisten las principales medidas adoptadas? ¿Cuál es su naturaleza y cómo impactan en el ejercicio de otros derechos humanos fundamentales como la libertad de expresión? ¿Cuáles son los desafíos pendientes en esta materia? En estas páginas se esbozan algunas ideas en torno a estas preguntas desde tres perspectivas marcadamente distintas: el Estado, el sector privado y la prensa. También se analizan las implicancias de las políticas adoptadas por cada uno con miras a identificar preguntas pendientes y nuevos problemas surgidos a partir de las soluciones teniendo en cuenta la naturaleza dinámica del fenómeno.

## Claves para entender el fenómeno

Las *fake news* en el léxico popular agrupan un sinnúmero de situaciones y circunstancias que comparten una característica común: la información es falsa. La falsedad de la información, sin embargo, puede atribuirse a distintos factores: errores, interpretaciones, datos incompletos, manipulación, estafas, etc. A primera vista se advierte que no todos estos factores son igualmente reprochables y que el grado de reproche en algunos casos puede depender del sujeto que imparte o comparte la información. Por ejemplo, es socialmente (incluso legalmente en algunos casos) reprochable que un funcionario público transmita información falsa. El caso no es igual que el del individuo que tuitea una opinión o una noticia sin contemplar todos los aspectos o datos que respecto a esa información estarían disponibles. En la misma línea, no es lo mismo una estafa que un consejo erróneo. El caso del Pastor Giménez<sup>1</sup> que recientemente adquirió repercusión en los medios locales argentinos porque habría publicitado la venta de alcohol en gel como cura milagrosa para pacientes de Covid-19 sería un ejemplo del primer supuesto. La recomendación de un clip en torno a cómo hacer una máscara casera que termina cayéndose de la cara sería un ejemplo del segundo. Sin perjuicio de las diferencias, el término *fake news* suele utilizarse para referir a todos estos supuestos, muchas veces sin calificación alguna.

En la misma línea, también debe atenderse a que el término *fake news* o incluso el término *desinformación* carecen hasta el momento de definición legal.<sup>2</sup> Por el contrario, bajo el paraguas de *fake news* suele referirse a

<sup>1</sup> Para ver el caso: <https://bit.ly/2ZK6usJ>

<sup>2</sup> Catalina Botero dice que la regulación estatal de las llamadas “noticias falsas” desde la perspectiva del derecho a la libertad de expresión. En Libertad de expresión: a 30 años de la Opinión Consultiva sobre la colegiación obligatoria de periodistas: Estudios sobre el derecho a la libertad de expresión en la doctrina del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Disponible en: <https://bit.ly/3iyiQLL>.

las calumnias e injurias, propaganda política, nacional y extranjera, estafa, y desinformación, entendida como la difusión de información a sabiendas de su falsedad con fines de manipulación, etc. Cada una de estas figuras tiene distintos elementos, así como diferentes tratamientos legales. Para los fines de este artículo, se usa el término *fake news* y *desinformación* de manera indistinta, refiriendo al fenómeno en su conjunto.

El derecho a la libertad de expresión protege incluso a quienes difunden informaciones falsas.<sup>3</sup> Ninguna de las Convenciones Internacionales que contemplan el derecho a la libertad de expresión condicionan su ejercicio o su protección a su veracidad. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comisión Interamericana (OEA, 2017) y el Relator para la libertad de opinión y expresión de la ONU se han pronunciado a favor de la protección de la libertad de expresión sin calificativos. La lógica tras esta protección supone que si exigimos información veraz so pena de responsabilidad, existiría un efecto inhibitorio de la expresión que atentaría contra el acceso a la información, la circulación de ideas y opiniones, el control social sobre los gobiernos, y, en definitiva, la democracia misma (Corte IDH, 1985). Sostiene Catalina Botero, quien fue Relatora Especial de Libertad de Expresión de la OEA que “Si de antemano se impone la necesidad de informar únicamente la verdad, precisamente se niega la posibilidad de efectuar el debate necesario para conseguirla.” (CIDH, 2017)

La desinformación se combate con más información, no con menos. Ahora bien, sin perjuicio de la amplia protección con la que cuentan, la circulación y penetración de la desinformación generan interferencias en el debate público, así como en la formación de la opinión, particularmente en contextos electorales o de emergencia. En dichas circunstancias, los periodos se acortan y los riesgos se agrandan. Cabe citar, como ejemplo, el caso de la información que circuló en Gran Bretaña durante las primeras semanas de abril y que aducía que a través de la tecnología 5G podía distribuirse Covid-19 (Schraer y Lawrie, 6 de abril de 2020). Esto generó que una horda de gente tirara abajo o prendiera fuego las torres de telefonía, corriendo el riesgo de dejar a una parte de la sociedad aislada e incomunicada en plena cuarentena. En estos contextos urge reaccionar y frenar el daño inminente. La pregunta clave es ¿cómo? El contra discurso, el chequeo y la verificación llevan tiempo y no logran en muchos casos la misma difusión que las expresiones que los generaron. Mientras tanto, ¿cómo lidiar con los riesgos ciertos que la desinformación a veces genera? A continuación, se desarrollan algunas de las medidas intentadas o adoptadas desde los Estados, las empresas de internet y los medios de comunicación.

## El Estado: víctima y victimario de la desinformación

El Estado tiene un rol fundamental en esta discusión. La desinformación desde la perspectiva del Estado puede enfocarse de dos maneras distintas: 1) analizando al Estado como autor y promotor de la desinformación; y 2) analizando el rol del Estado frente a la desinformación de otros actores. Cada una de estas dimensiones tiene sus propios problemas.

Los Estados pueden ser los principales creadores y/o difusores de información falsa. En un ejemplo que resume ambas, la semana de 20 de abril de 2020, el Presidente de Estados Unidos, Donald Trump, sostuvo públicamente que la luz y el calor podían curar a personas enfermas de Covid-19 y recomendaba indagar en la posibilidad de

<sup>3</sup> Aunque el debate en torno a la protección debida a las noticias falsas o a la información falsa en términos generales no es nuevo ni está saldado a nivel regional, la Constitución Colombiana, por ejemplo, establece la garantía de libertad de expresión sujeta a que la información sea veraz. Argentina, por su parte, no califica el derecho a la libertad de expresión y por ende no sujeta su protección a que la información o las ideas sean veraces o certeras. Para saber más: <https://bit.ly/3ccH2AX>.

inyectar algún tipo de desinfectante en los pulmones de la gente para matar el virus. A partir de allí se masificaron las consultas en torno al uso de desinfectantes para combatir la enfermedad.

Atento a las obligaciones propias del cargo y el nivel de difusión del que gozan las expresiones de quienes ejercen cargos públicos, particularmente cuando se refieren a cuestiones vinculadas con el ejercicio de sus cargos, las noticias falsas emanadas de un funcionario público no deben tomarse a la ligera. La Declaración Conjunta de los Relatores de Libertad de Expresión (2017), que aborda este tema, entre sus primeros párrafos establece que los funcionarios públicos tienen la obligación de proveer a la ciudadanía información veraz. Dicha obligación radica en la responsabilidad que los funcionarios públicos tienen por el cargo que ocupan y el derecho de acceso a la información pública de la que gozan las personas.

En la misma línea, y vinculado con este punto, también ha de atenderse al uso que algunos gobiernos o funcionarios públicos hacen del término *fake news*. En la historia no han faltado gobiernos que utilizan el término para desestimar y atacar al periodismo independiente, acallar críticas y evitar de esta manera dar cuenta de sus actos. Este tipo de medidas también constituyen ataques sobre la libertad de expresión, atentan contra el debate público, al igual que contra el control ciudadano de los actos de gobierno. La estigmatización pública de periodistas y medios de comunicación es un problema que en América Latina tiene larga data y que hoy es común en distintos puntos del globo.

Pero los Estados también tienen la obligación de generar las condiciones para que las informaciones e ideas circulen libremente y, en general, de que el ejercicio de los Derechos Humanos sea efectivo. Dicha efectividad depende de adoptar medidas de protección, procurando evitar obstruir y censurar informaciones e ideas, así como de garantizar, a través de medidas proactivas, el ejercicio de ese derecho libre de interferencias. La existencia de un marco legal que proteja los derechos de las personas, incluyendo la libertad de expresión, privacidad, igualdad y no discriminación, entre otros; hace parte de las medidas de garantía que un Estado debe adoptar. Esto incluye el establecimiento de limitaciones claras, necesarias y proporcionadas frente a expresiones abusivas. ¿Qué tipo de medidas han intentado adoptar distintos Estados para garantizar los derechos de la sociedad y sus miembros frente a la desinformación? Cabe destacar aquí dos tipos de acciones: parlamentarias y extraparlamentarias.

Desde 2016 hasta la fecha, la desinformación ha ocupado la agenda parlamentaria a lo largo y ancho del globo, promoviendo dos tipos de enfoques: por un lado, la criminalización del fenómeno y, por otro lado, la responsabilidad de intermediarios –empresas que facilitan la producción y difusión de contenidos de terceros–. No todos los países priorizaron o entendieron lo mismo por *desinformación* y no todos pretendieron abordar el fenómeno desde la misma perspectiva. En líneas generales, los proyectos y leyes parten de alguna variable de la definición común de desinformación como aquella información generada y difundida a sabiendas de su falsedad con fines de manipulación, pero no se distinguen particularmente por el sujeto de quien emanan, es decir, puede ser pública o privada.

La tendencia a la criminalización de la desinformación es un fenómeno global. Así, países como Singapur<sup>4</sup> o Rusia,<sup>5</sup> entre otros, han generado leyes que habilitan la persecución penal de quienes difunden noticias falsas en internet. La criminalización de las noticias falsas ha recibido críticas extensas de parte de sociedad civil, académicos y expertos (Financial Times, 3 de febrero de 2020). El problema de la definición de las noticias falsas, el dolo o intención necesaria para configurar un delito; la falta de precisión en torno a cuándo se constituye un daño, teniendo en cuenta el factor comunitario de la difusión particularmente en redes sociales, fueron algunos de los ejes en torno a los cuales giró la crítica.

---

<sup>4</sup> La noticia quedó registrada en: <https://bit.ly/32CpCL5>.

<sup>5</sup> Poynter.org desarrolló este mapeo de medidas adoptadas alrededor del mundo para combatir la desinformación: <https://bit.ly/3hAj9nX>.

El debate sobre la responsabilidad de intermediarios apareció de manera simultánea y concurrente, también a nivel global. En muchos casos se requirió a las empresas que evalúen, determinen y oculten el contenido falso en un periodo determinado de tiempo so pena de incurrir en altas multas. Este fue el caso, por ejemplo, de la ley alemana popularmente conocida como NetzDG.<sup>6</sup> Estos sistemas de responsabilidad de intermediarios generan incentivos nefastos para la protección de la libertad de expresión, en tanto encomiendan a las empresas de internet una labor de monitoreo permanente del contenido que circula en sus redes, una determinación de la certeza o falsedad de la información, y la imposición de la consecuente medida sobre el contenido.

Recientemente, por ejemplo, Singapur obligó a Facebook a bloquear una página crítica del gobierno bajo la ley de desinformación,<sup>7</sup> a lo que la propia empresa calificó como un claro ejemplo de los riesgos de censura que este tipo de leyes generan para la oposición y la crítica. Interesantemente, estas y otras leyes están siendo testeadas en este momento tan particular en la historia mundial en el intento por controlar la circulación de información falsa en torno al nuevo coronavirus.<sup>8</sup>

La actividad parlamentaria en torno a las *fake news* en América Latina coincidió con una intensificación de propuestas legislativas en todo el continente que pretenden enmendar el marco legal existente respecto a la conducta en Internet. Bajo el amplísimo paraguas de las *fake news*, algunos Congresos se enfocaron en la creación y debate de propuestas sobre difamación, calumnias e injurias en Internet, por ejemplo, los proyectos argentinos y guatemaltecos en torno a la protección de la identidad digital;<sup>9</sup> otros, como Chile, encararon el problema de la información falsa promovida por los propios candidatos o funcionarios públicos;<sup>10</sup> otros se enfocaron en la integridad de las elecciones y la transparencia de las campañas.<sup>11</sup> Un factor común a muchas iniciativas fue el ataque al anonimato como herramienta supuestamente habilitante de este y otros males (como el discurso de odio). Algunos congresos incluso abordaron más de uno de estos objetivos, a veces en un solo proyecto de ley, otras veces en varios. Brasil, por ejemplo, debatió más de 15 iniciativas legislativas en esta materia en periodo electoral en 2018.

Sin perjuicio del interés legislativo, en América Latina pocas de las iniciativas prosperaron. En la mayoría de los casos, los proyectos no superaban bajo ningún punto de vista el *test* tripartito del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos para determinar la legitimidad de una restricción a la libertad de expresión. El problema común a casi todos los proyectos sobre esta temática radicó en la falta de claridad y especificidad de las medidas propuestas. La ya mencionada falta de definición en torno a qué constituye una noticia falsa y cómo limitarla a determinados supuestos reprochables excluyendo aquellos que no lo fueran resultaron obstáculos infranqueables.

Un acápite aparte merecen dos tendencias recientemente agregadas a la agenda pública Argentina en esta

---

<sup>6</sup> La ley puede leerse en: <https://bit.ly/2H03Acy>.

<sup>7</sup> La noticia fue registrada por: <https://bit.ly/3iDaF0B>.

<sup>8</sup> Este artículo describe la aplicación de leyes de este estilo en distintos países y cómo estas leyes están siendo tomadas como modelo para otros países que aún carecen de regulación específica: <https://wapo.st/2Rvs3sk>.

<sup>9</sup> El Proyecto de Ley se propuesto en Argentina que incorpora al código penal el artículo 139 ter, sobre el delito de suplantación o apoderamiento de identidad digital 2018, se puede leer en: <https://bit.ly/2REYh4h>. Los demás proyectos son: Proyecto de Ley Usurpación Digital (2449/18): <https://bit.ly/33EzenT>. Proyecto de Ley Suplantación de la Identidad Digital (2722/18): <https://bit.ly/33vTEPI>. Proyecto de Ley Suplantación de la Identidad Digital (2630/18): <https://bit.ly/3iGJM8>. El Proyecto presentado en Guatemala sobre identidad digital falsa en 2017 se puede encontrar en: <https://bit.ly/32A0dBC>. Los proyectos presentados en Chile son: Proyecto de Ley Suplantación de la Identidad Digital – 2014: <https://bit.ly/3hCO2bA>. Proyecto de Ley Suplantación de la Identidad en Redes Sociales – 2015: <https://bit.ly/35iXtUw>.

<sup>10</sup> Así se ve en el Proyecto de Ley Cesación de Cargo por Difusión de Noticias Falsas de 2018. Disponible en <https://bit.ly/2H9AMP5>.

<sup>11</sup> Como se ve en Argentina con el Proyecto de Ley Creación de Comisión de Verificación de Noticias Falsas de 2018. Disponible en <https://bit.ly/3hAkyLf>.

materia. Por un lado, el “ciber-patrullaje”, técnicamente vigilancia masiva de información en fuentes abiertas, y por otro lado, la utilización de delitos contra el orden público para perseguir información falsa. El fenómeno del “ciber-patrullaje”, aunque reciente, no es nuevo. El Ministerio de Seguridad de la Nación Argentina desde 2018 creó la Resolución 31/2018, que habilita el patrullaje de redes sociales para fines de prevención e investigación de posibles ilícitos. Este protocolo está siendo revisado después de que la Ministra de Seguridad, Sabina Frederic, indicara públicamente que estaban utilizando este mecanismo para “medir el humor social” durante la cuarentena (“Polémica revelación...”, 6 de abril de 2020). Al mismo tiempo surgieron en los medios algunas denuncias que apuntaron al “ciber-patrullaje” como medio para identificar autores y difusores de *fake news*, a quienes luego se les imputó el delito contemplado en el artículo 211 del Código Penal Argentino<sup>12</sup> contra el orden público. El monitoreo estatal activo y masivo de la expresión en redes sociales constituye una limitación a la libertad de expresión y puede generar autocensura (CELS, 2020).

Llama la atención que parte de los esfuerzos legislativos en esta materia hayan pasado por alto la vinculación entre el fenómeno de la desinformación y otros temas como la protección de datos personales –en su relación con la posibilidad de dirigir la publicidad en internet a determinados sectores y actores, por ejemplo–; la regulación de campañas electorales –en muchos países las demandas de reforma recayeron en los sistemas de moderación y responsabilidad de intermediarios, pero no en la responsabilidad de candidatos y otros actores en periodo electoral– ; o la neutralidad de la red –y las burbujas que pueden generar aplicaciones promovidas sin costo de datos (Zero Rated) donde se hace más complejo ofrecer multiplicidad de fuentes o acceso a información más amplia–. Estas alternativas son limitadas en su alcance, algunas a periodos electorales, otras a problemáticas concretas con ciertos intermediarios, e implican todas ellas soluciones parciales al problema. También requerirían de un proceso de construcción de consensos y amplios debates. Sin perjuicio de ello, podrían ofrecer soluciones técnicamente más viables.

A propósito de medidas más acotadas y con menor impacto –pero no por ello menos valioso–, distintos organismos han adoptado medidas concretas para lidiar con situaciones particularmente complejas como las elecciones. Algunos de los países más grandes de la región tuvieron elecciones presidenciales entre 2018 y 2019. Las distintas autoridades electorales en países como México, Brasil y Argentina han hecho acuerdos con algunas de las principales empresas de internet y medios, para capacitar funcionarios, alertar sistemas de *fact checking*, agilizar la comunicación entre los distintos actores a fin de que las medidas adoptadas por la autoridad electoral fueran rápidas y efectivamente implementadas por las empresas, etc. (CIPPEC, 2020). Las potestades de las autoridades electorales en cada país son distintas y de ahí que cada estructura haya funcionado de manera diferente. En Argentina, la Cámara Nacional Electoral fue uno de los actores más activos en la “lucha” contra la desinformación en el periodo electoral de 2019. La Cámara generó alianzas<sup>13</sup> con empresas y medios y dispuso medidas<sup>14</sup> tendientes a transparentar las cuentas oficiales de los candidatos y partidos, la publicidad electoral en la campaña, la financiación de la misma, etc. Si bien el esfuerzo se hizo en distintos países y a través de distintas alianzas, y a pesar de haber sido importantes contribuciones a los procesos electorales en los distintos países, estos esfuerzos requirieron de una gran financiación, instancias de capacitación y coordinación, y esfuerzos conjuntos de múltiples actores a veces difíciles de lograr.

<sup>12</sup> El Artículo 211 del Código Penal Argentino, bajo el título Delitos contra el orden público, establece Intimidación pública: Será reprimido con prisión de dos a seis años, el que, para infundir un temor público o suscitar tumultos o desórdenes, hiciere señales, diere voces de alarma, amenazare con la comisión de un delito de peligro común, o empleare otros medios materiales normalmente idóneos para producir tales efectos. Disponible en <https://bit.ly/2FO8BUX>.

<sup>13</sup> Esto quedó registrado en: <https://bit.ly/3c4mw5m>.

<sup>14</sup> Medidas que pueden verse en: <https://bit.ly/3mDLLAC>.

Ante las limitaciones que han enfrentado los legisladores y las problemáticas prácticas que han adoptado algunos órganos del ejecutivo, ¿cómo incentivar y replicar medidas menos lesivas de la libertad de expresión, la privacidad y otros derechos en la lucha contra la desinformación? ¿Qué medidas podría el Estado adoptar frente a la desinformación en el marco de la pandemia de Covid-19, o en pleno debate de la Ley de aborto legal, seguro y gratuito? ¿Cómo ofrecer mayor transparencia garantizando el derecho a la privacidad y a la libertad de expresión que ofrece el anonimato? ¿Qué alternativas podrían pensarse desde el Estado para promover mayor transparencia de las empresas de internet en esta materia sin generar un marco de responsabilidad de intermediarios que incentive la censura?

## Las empresas, ¿los nuevos dueños de la verdad?

Las empresas de internet, sobre todo las grandes a nivel mundial, han tenido enormes presiones en los últimos cuatro años para adoptar, desarrollar y expandir sus políticas en torno a la desinformación que circula en sus redes. Esta presión ha sido tanto estatal como privada y ha dividido la opinión de especialistas, incluso temas como la libertad de expresión. Desde 2016 hasta la fecha, empresas como YouTube, Facebook y Twitter, han adoptado numerosas y variadas respuestas frente a las denuncias por desinformación y las exigencias de Estados y usuarios por que ‘hicieran más’. Este ‘hacer más’ no está del todo definido y no todos los que utilizan la ya famosa frase en foros de gobernanza de internet quieren decir lo mismo cuando la enuncian.

En 2017, Carlos Cortes y Luisa Isaza desarrollaron una investigación para el Centro de Estudios en Libertad de Expresión (CELE) de la Universidad de Palermo tendiente a verificar qué medidas se habían anunciado desde Facebook, YouTube y Twitter, en que consistían y como se habían implementado (si se habían implementado) en América Latina. Una de las principales conclusiones entonces fue que la información era de difícil acceso y la implementación, en algunos casos, improbable.

Actualmente, desde el CELE se hace un seguimiento de esa investigación y se siguen las medidas implementadas en los periodos electorales recientes en México, Brasil y Argentina. Lo que a continuación describo son algunas de las propuestas y los problemas que conllevan, esgrimidas en ese primer ensayo de 2017, y algunas de las medidas más actuales, sobre todo en respuesta a la pandemia de Covid-19.

Desde el estallido de la problemática, las empresas han ido incorporando progresivamente políticas de variada naturaleza para enfrentar el problema de las noticias falsas. Si bien hay algunos cambios en torno a los contenidos aceptados o prohibidos en las plataformas, la gran mayoría de las medidas apuntaron, por ejemplo, a implementar planes y programas tendientes a alertar y empoderar actores para detectar *fake news*, capacitando periodistas, promoviendo información sobre el fenómeno en su plataforma. Además, generaron programas de formación para medios de comunicación en aras de lograr mejor visibilización, así como efectividad de sus contenidos.

Desde el punto de vista técnico, las empresas han trabajado en el desarrollo de tecnología que les permite proactivamente detectar movimientos inusuales de usuarios y cuentas fraudulentas. Así, por ejemplo, Facebook pasó a eliminar miles de cuentas diariamente por abusos a su política y Twitter elimina mensajes y cuentas que difunden concertadamente el mismo contenido cuando operan o parecen operar en red.

Hasta la aparición del Covid-19, las empresas en general tenían una posición clara con respecto a su rol en la



problemática de la desinformación: no quisieron ni aceptaron decidir sobre la veracidad o falsedad de la información que circula en sus redes. En esta línea, por ejemplo, tempranamente se incorporaron medidas para que los propios usuarios cuestionen el contenido “falso” y establecieron alianzas con terceros imparciales –*fact checkers*– para que fueran ellos quienes determinaran la veracidad o falsedad del contenido. Así, por ejemplo, Facebook generó una red de *fact checkers* que trabajan con la empresa. En líneas generales, la determinación de falsedad de la información no comporta la eliminación del contenido sino la señalización de este como ‘cuestionado’ y a lo sumo, como hacia Facebook, se afecta el algoritmo de distribución para aminorar su difusión.

En los últimos años, las empresas han pasado de un sistema que dependía casi enteramente de sus usuarios para las denuncias de contenido violatorio de sus normas, a un sistema de activación y de “*enforcement*” proactivo de sus términos y condiciones de servicio. Este cambio, no solo impactó en la problemática de *fake news* sino también en otras, como el discurso del odio, amenazas, desnudos, etc. En el marco de *fake news*, este cambio llevó a que Facebook, por ejemplo, hiciera detecciones propias de contenidos “posiblemente” falsos y reenviara directamente ese contenido a terceros para su verificación, incluso previo a que alguien denuncie o alerte de él. La determinación siempre quedaba a cargo de personas especializadas en la materia: los *fact checkers*.

En cuestiones electorales, y sometidos a enormes presiones, particularmente en Estados Unidos, las tres empresas se negaron a aceptar un rol protagónico en la determinación del contenido veraz versus el falso. En mayo de 2019, sin ir mas lejos, Twitter, Facebook y YouTube estuvieron bajo un feroz ataque por la circulación de un video adulterado de la Líder de la Bancada Opositora en el Congreso de ese país, Nancy Pelosi,<sup>15</sup> y en septiembre de 2019 por la circulación de un aviso publicitario donde se aseveraban acusaciones falsas contra Joe Biden, principal candidato demócrata a las elecciones Presidenciales de 2020.<sup>16</sup> Respecto al primer caso, Twitter decidió no interferir. Facebook sometió el contenido a *fact checking*, y determinada su falsedad, comenzó a adoptar medidas para frenar su circulación, pero no lo removió. YouTube determinó que el contenido era contrario a sus términos y condiciones de servicio y decidió bajarlo de la plataforma.

El segundo caso, surgido originalmente en Facebook, generó una reacción mayor en el público y en el debate regulatorio de las plataformas de internet. A raíz del caso, Twitter decidió no permitir mas ningún tipo de publicidad política paga en su plataforma, de ningún partido, a nivel global, eliminando el problema de raíz, y evitando nuevamente adoptar una posición de juez en torno a la verdad o falsedad de la información. Facebook, por el contrario, y con un fuerte discurso de su CEO Mark Zuckerberg,<sup>17</sup> decidió dejar circular el video y no modificar su política de avisos publicitarios o de *fake news*. Sin perjuicio de ello, ya desde 2018 la empresa venía trabajando la iniciativa del *Oversight Board* o “Junta de Contenido”, un cuerpo de expertos independientes que orientaran las decisiones de la empresa en casos particularmente complejos. La primera composición del *Oversight* fue lanzada en mayo de 2020 y cuenta con distinguidos miembros a nivel internacional, pero aún no está en funcionamiento y se espera que decida sus primeros casos hacia el mes de septiembre de 2020.<sup>18</sup>

Desde que la OMS declaró la pandemia el 13 de marzo de 2020, YouTube, Facebook y Twitter han adoptado compromisos públicos con la promoción de la salud y la lucha contra la desinformación en materia de salud pública. Como parte de la ejecución de dicho compromiso, las plataformas han eliminado contenido de líderes políticos en ejercicio de sus funciones (J. Bolsonaro en Brasil o Maduro, en Venezuela, por ejemplo); contenido de organi-

<sup>15</sup> La noticia salió publicada en <https://nyti.ms/2RwDyj5>.

<sup>16</sup> Para ampliar la información se puede acudir a la nota de prensa: <https://nyti.ms/2ZJlndk>.

<sup>17</sup> Puede verse la noticia en: <https://wapo.st/3hK9vPW>.

<sup>18</sup> Para más información: <https://bit.ly/35GtwV2>.

zaciones sociales en Estados Unidos convocando protestas contra la cuarentena; anuncios de venta de material sanitario (YouTube), etc. Dice Luisa Isaza (CELE, 2020) que las empresas actúan como si hubiera consenso sobre “asuntos claves del contagio” o de las manifestaciones de la enfermedad o de la eficacia de los tratamientos que se están intentando. Indudablemente estamos viendo un cambio de paradigma.

El principal argumento que las empresas esgrimen para la adopción de medidas de este tipo se centra en la evaluación del “daño”. Las tres empresas bajo estudio tienen políticas que prohíben contenido capaz de generar daño a la salud de los usuarios, y todas ellas trabajan con redes y comités de expertos en seguridad de sus usuarios para el desarrollo y revisión de sus políticas en la materia. Sin perjuicio de la justificación, parece haber un movimiento en la postura de las empresas de internet frente a las noticias falsas, o por lo menos frente a aquellas que puedan afectar el derecho a la salud. Ya no se verían a sí mismas frente a la decisión de determinar la verdad o falsedad de la información, sino frente a una determinación y valoración del daño. Así, Twitter, por ejemplo, en su entrada de blog de mayo de 2020, explica la actualización de las medidas de la empresa contra la desinformación conforme este criterio.<sup>19</sup> Dicen los principales responsables a nivel global de la compañía en esta materia que en marzo se enmendaron las reglas de comunidad de Twitter para incluir protecciones frente a información que contrariara las recomendaciones de “expertos en salud” y detallan que a partir de mayo generarían alertas y marcaciones sobre el contenido que, sin llegar a generar una amenaza seria a la salud, pueda generar dudas o confusión entre los usuarios. La política es ambigua en tanto no determina quién sería considerado un experto en salud, y las medidas adoptadas hasta ahora no han estado exentas de problemas. Facebook también ha eliminado contenido de sus plataformas aplicando términos de condiciones de servicio dedicadas a la protección y seguridad de sus usuarios. YouTube ha bloqueado todos los anuncios vinculados con la temática.

El cambio en las prácticas y la mirada de las empresas en su rol contra la desinformación en el marco de la pandemia de Covid-19, así como la activación de medidas drásticas, como la prohibición, monitoreo, y eliminación de contenidos, viene en un momento particularmente complejo para la moderación de contenidos. El distanciamiento social ha obligado a las empresas a mandar a sus moderadores a sus casas. La protección de la privacidad y los datos personales hace que la actividad de los moderadores no pueda realizarse de manera remota y por ende, la capacidad para moderar contenido está altamente limitada. Ante la ausencia de personas físicas para regular el contenido, se están implementando sistemas automatizados de detección y bloqueo, con el agravante de que las decisiones adoptadas no puedan ser revisadas por los procesos ordinarios de apelación. Tanto Facebook como YouTube anunciaron que sus sistemas de apelación no estarían funcionando en condiciones normales y alertaron a sus usuarios que en estas circunstancias podrían generarse problemas de sobrecarga.

En momentos de mayor demanda y presión, los anuncios de estas empresas son irregulares y múltiples, generalmente a través de blogs de las propias empresas, y las políticas adoptadas, a priori, parecería que no siempre quedan reflejadas en los términos y condiciones de servicio o reglas de la comunidad.<sup>20</sup> Esto hace que la información en torno a las políticas aplicadas se encuentre diseminada en múltiples lugares y documentos. El seguimiento de las medidas y su implementación se torna particularmente complejo.

En vista de lo novedoso del panorama y el cambio de posición de las empresas frente a la desinformación en materia de salud, difícil es saber qué políticas seguirán vigentes cuando la crisis termine y cuáles no. Indudablemente la necesidad de tomar medidas distintas a las implementadas hasta ahora da cuenta de algunos de los prin-

<sup>19</sup> La entrada se puede leer completa en: <https://bit.ly/3iE4r0F>.

<sup>20</sup> Esto último está siendo corroborado desde una iniciativa desarrollada entre el CELE y Linterna Verde, una ONG colombiana dedicada a estos temas. La estrategia consiste en monitorear los cambios a los términos y condiciones de servicio y reglas de comunidad de estas empresas.

cipales problemas de las soluciones antes implementadas, incluyendo poca repercusión de los chequeos, continua difusión de información catalogada como falsa, y los daños que cierta desinformación genera.

## Medios de comunicación

Desde que el fenómeno de la desinformación adquirió relevancia pública, la respuesta de los distintos expertos en materia de libertad de expresión sostenía que la mala información se combate con más información y no con censura, afirmación a la que adhiere esta autora. Las soluciones que se han propuesto respecto de los medios han sido varias y de distinta naturaleza. Por un lado, se ha invertido en la capacitación de periodistas y en la creación de manuales, buenas prácticas y recomendaciones para que comunicadores de distintos medios e ideologías puedan detectar noticias falsas en las redes. Este tipo de iniciativas apuntó a evitar que fueran los propios medios de comunicación los que inadvertidamente compartan, difundan y amplifiquen noticias falsas. El esfuerzo fue compartido por las empresas de internet frente a la presión por lograr una solución al problema, como se describió arriba.

Ante la proliferación de proyectos e iniciativas que llamaban a un control estricto de la circulación de información falsa, sea estatal o privado, distintas voces autorizadas en la materia hicieron un llamado a abstenerse de legislar penalmente o de censurar y, en su lugar, empoderar al periodismo profesional. En 2017, a raíz de lo que entonces se percibió como una amenaza a los medios comunitarios, minoritarios o disidentes, un grupo de respetadas organizaciones de sociedad civil de América Latina llamó la atención del mundo sobre posible “empoderamiento de los monopolios mediáticos tradicionales en detrimento de los medios independientes, medios comunitarios y voces críticas independientes (...)” (TEDIC, 2017). El comunicado también advertía sobre el *fact checking* en redes sociales y la amenaza de abrir un espacio para la vigilancia, manipulación de contenidos y censura desde las propias plataformas. También resaltaba que ante la falta de transparencia en los algoritmos de las principales empresas, se hacía necesario atender cuidadosamente a las iniciativas de *fact checking* que iban surgiendo en alianza con las propias empresas de internet.

El *fact checking* supone la verificación de la información y permite contrastar hechos: el contenido de una norma, la cantidad de gente por debajo de la línea de pobreza registrada oficialmente, el PBI, la cantidad de Diputados y Senadores que votaron un proyecto, etc. Este modelo ha demostrado que existen otras formas de abordar el problema, sin censurar ni criminalizar la expresión falsa desde el Estado. También ha demostrado que en muchos casos la verificación de hechos coadyuva a la transparencia electoral y el hecho de que existan también puede ser un incentivo para que algunos actores clave no incurran alevosamente en esta práctica, sobre todo funcionarios o figuras públicas, así como candidatos a elecciones. Indudablemente, la inclusión de verificadores de datos en las redes ha significado un gran adelanto y ha sido en muchos casos efectivo para desmentir información, confirmar la que es poco probable pero cierta, y contribuir a discernir en algunos casos entre opiniones y hechos.

Las alianzas de *fact checking* entre empresas y medios de comunicación ha resultado interesante y fructífera, aunque tiene sus límites. No todas las noticias son verificables y no siempre puede discernirse *a priori* entre hechos y opiniones. Ya hubo en Argentina un caso que generó debate por la interpretación que se hizo de esta distinción. En el caso en cuestión, de junio de 2018, el diario online Primeriando las Noticias informó: “El FMI exige liquidar el Anses y vender las acciones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad”.<sup>21</sup> El diario depende en gran

<sup>21</sup> La nota completa se puede leer en: <https://bit.ly/2FtLL5z>.

medida de Facebook para su difusión y esa red social tiene un acuerdo con Chequeado para verificar los hechos relatados en ciertas noticias detectadas como potencialmente falsas. Chequeado determinó que la información era falsa, amparado en que el acuerdo nada dice sobre los fondos de pensión y no condiciona ni asume que los mismos deban ser liquidados para su validez o concreción. El medio Primereando las noticias argumentó que se trataba de una interpretación del acuerdo y no necesariamente una cita literal del texto. Sin perjuicio de ello, la nota, que en pocos días había recibido una importante cantidad de tráfico, repentinamente dejó de circular. No hubo notificación alguna al medio ni transparencia en cuanto a la reducción de visibilidad que la calificación de Chequeado habría importado en ese momento.

Lo relevante del caso de Chequeado y Primereando las noticias, para los fines de este artículo, no es si la información era falsa o verdadera en el caso concreto, sino que abre interrogantes difíciles de resolver. ¿Qué rol cumplen los *fact checkers* en el ecosistema del periodismo actual y cual deberían cumplir? ¿Cómo definir los límites de la verificación? ¿Cómo amplificar los resultados del chequeo de datos? Y, ¿qué medidas deben pensarse frente a un chequeo negativo o falso? ¿Cómo impactan estas redes los algoritmos que las empresas utilizan? ¿Cómo se incorporan los antecedentes de “falsedades” en la circulación de las próximas noticias publicadas o difundidas a través de la red? Por otra parte, incluso cuando está claro que la información es verificable, en muchos casos la visibilidad de este ejercicio depende de alianzas con medios de comunicación de gran poder en la región. Muchas veces son más difundidas las noticias falsas que las verificaciones, y no está claro que sean las mismas personas las que acceden a noticias falsas que las que acceden al chequeo.

En otra línea, la reciente adopción de la Directiva Europea de Copyright, que muchos medios masivos de comunicación y una parte del periodismo avala, supone nuevos desafíos para la prensa como contralor de las noticias falsas.<sup>22</sup> Dos aspectos aparecen particularmente problemáticos: 1) El artículo 17 que supone la adopción por parte de las empresas de filtros previa publicación cuando el contenido está sujeto a derechos de autor; y 2) El artículo 15 que dirige a los agregadores de noticias (como Google News) a pagar a los editores por el contenido que difundan. Para fines de este artículo, el artículo 15 resulta particularmente relevante en tanto genera incentivos contrarios a la diversidad y pluralidad de los medios. Obligados a pagar por el contenido, los agregadores decidirán qué contenidos deciden promover y cuáles no, probablemente en detrimento de los medios más pequeños, con enfoques locales, o medios independientes. A partir de una norma similar, Google News ha dejado de funcionar en España desde 2015,<sup>23</sup> en detrimento primariamente de los actores más pequeños que dependen de esta plataforma para su difusión. Si las plataformas se negaran a pagar por el contenido y dejaran de habilitar en sus redes los contenidos periodísticos, ¿qué herramientas quedan conforme al actual escenario para combatir la desinformación?

## Conclusiones

Hasta el momento en que inició la pandemia de Covid-19, las empresas, quienes tienen poder de hecho para ejercer un rol de control activo de la desinformación, se mostraban reacias a hacerlo. Y quienes intentaron regularlas desde el lado jurídico estatal, en nuestra región por lo menos, no tuvieron un gran éxito. La alianza de los tres actores descriptos anteriormente ha sabido ganarse un lugar importante en esta conversación, incluso con propues-

<sup>22</sup> Esto se puede leer en: <https://bit.ly/2ZMkr9v>.

<sup>23</sup> Como se ve en este texto de Solís, A.: <https://bit.ly/3iE5vIb>.

---

tas y resultados de exportación, pero tienen altos costos, procesos largos, y resultados en algunos casos ambiguos.

Desde la declaración de pandemia por parte de la OMS hasta la fecha, hemos visto nueva actividad en este frente desde todos los actores involucrados. En el Estado existe una creciente concentración de poderes en la emergencia y una percepción de urgencia que acompaña medidas de vigilancia y control del discurso cada vez más profundos. Desde las compañías, este periodo ha estado marcado por la automatización de todos (o casi todos) sus procesos y la adopción de prácticas de “emergencia” en torno a la información falsa o desinformación sobre el virus. Estas han implicado eliminar contenido incluso de los presidentes de algunos países en nuestra región.

Más allá de las preguntas planteadas a lo largo de este ensayo, quizás la pregunta más fundamental sea ¿existe más democracia en la desinformación o ameritan nuevas y más agresivas medidas para combatirla para proteger la democracia?

## Referencias bibliográficas

CELE (2020). Pandemia y control de la información. Disponible en <https://bit.ly/3c5iLNe>.

CELS (2020). Sobre el Proyecto del “Protocolo de Ciberpatrullaje”. Disponible en <https://bit.ly/3kpgcIL>.

CIPPEC (2020). Hay que evitar que las redes sociales se conviertan en agujeros negros para el financiamiento espurio de las campañas. Disponible en <https://bit.ly/3muOgVJ>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2017). Libertad de expresión: a 30 años de la Opinión Consultiva sobre la colegiación obligatoria de periodistas: Estudios sobre el derecho a la libertad de expresión en la doctrina del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Noviembre 2017. Disponible en Recuperado de: <https://bit.ly/3cbYKom>.

Corte IDH. (1985). Opinión Consultiva OC 5/85 del 13 de noviembre de 1985.

Financial times (2020, 3 de febrero). Singapore’s ‘falsehoods’ law shows perils of fake news fight. Disponible en <https://on.ft.com/35MwCXA>.

Organización de Estado Americanos. (2017). Declaración conjunta sobre Libertad De Expresión y “Noticias Falsas” (“Fake News”), Desinformación y Propaganda. Recuperado de: <https://bit.ly/3kvKQjP>.

Polémica revelación: la ministra de Seguridad admitió que las fuerzas a su cargo realizan ciberpatrullaje en redes sociales para “detectar el humor social”. (2020, Abril 8). Infobae. Disponible de: en <https://bit.ly/3mx5stO>.

Schraer, R. y Lawrie, E. (6 de abril de 2020). “Coronavirus: las teorías conspirativas sobre el 5G y el covid-19 que llevaron a la quema de mástiles de telefonía celular en Reino Unido”. BBC Mundo. Recuperado de: <https://bbc.in/3iJcFVd>.

TEDIC (2017). Carta abierta de representantes de la sociedad civil de América Latina y el Caribe sobre el discurso de noticias falsas y elecciones. Disponible en <https://bit.ly/2RAmcSv>.