



# Asamblea General

Distr. general  
13 de abril de 2021  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

47º período de sesiones

21 de junio a 9 de julio de 2021

Tema 3 de la agenda

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

## **La desinformación y la libertad de opinión y de expresión**

**Informe de la Relatora Especial sobre la promoción y  
protección del derecho a la libertad de opinión y de  
expresión, Irene Khan**

### *Resumen*

En el presente informe, la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión examina la amenaza que representa la desinformación para los derechos humanos, las instituciones democráticas y los procesos de desarrollo. Aunque reconoce las complejidades y dificultades que plantea la desinformación en la era digital, la Relatora Especial llega a la conclusión de que las respuestas adoptadas por los Estados y las empresas han sido problemáticas, insuficientes y perjudiciales para los derechos humanos. La Relatora Especial hace un llamado para que se adopten respuestas multidimensionales y colectivas que estén fundamentadas en el marco internacional de los derechos humanos e insta a las empresas a revisar su modelo de negocio y a los Estados a recalibrar sus respuestas a la desinformación, potenciando el papel de los medios de comunicación libres, independientes y diversos, invirtiendo en la alfabetización mediática y digital, empoderando a las personas y reconstruyendo la confianza de las sociedades.



## I. Introducción

1. Hace más de 2.000 años, Octaviano organizó una despiadada campaña de desinformación para destruir a su rival Marco Antonio y convertirse en el primer emperador romano, César Augusto. Desde aquellos lejanos tiempos, la información ha sido inventada y manipulada con objeto de ganar guerras, promover ambiciones políticas, vengar agravios, perjudicar a los vulnerables y obtener lucro económico.

2. La desinformación no es un fenómeno nuevo. Lo que sí es nuevo es la manera en que la tecnología digital ha hecho posible que diversos actores creen, difundan y amplifiquen información falsa o manipulada por motivos políticos, ideológicos o comerciales a una escala, a una velocidad y con un alcance sin precedentes. Al interactuar con agravios políticos, sociales y económicos del mundo real, la desinformación en línea puede tener graves consecuencias para la democracia y los derechos humanos, como ha quedado demostrado en elecciones recientes, en la respuesta a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y en los ataques cometidos contra grupos minoritarios. La desinformación es políticamente polarizante, impide que las personas ejerzan verdaderamente sus derechos humanos y destruye su confianza en los Gobiernos e instituciones.

3. Resulta difícil encontrar respuestas adecuadas a la desinformación, entre otros motivos porque el concepto no está definido y se presta a abusos, y porque la magnitud y la naturaleza del problema son discutidas por falta de datos e investigaciones suficientes. Las respuestas de muchos Estados han sido problemáticas y excesivas, y han afectado negativamente los derechos humanos. En cuanto a las empresas que desempeñan un papel protagonista en la difusión de la desinformación, sus esfuerzos por resolver el problema han sido muy insuficientes.

4. En el fondo se trata de un problema de derechos humanos, agravado por un desorden informativo. Cada vez hay más pruebas de que la desinformación tiende a prosperar allí donde los derechos humanos son limitados, donde el régimen de información pública no es sólido y donde el nivel de calidad, diversidad e independencia de los medios de comunicación es bajo. A la inversa, allí donde se protege la libertad de opinión y de expresión, la sociedad civil, los periodistas y otras personas son capaces de cuestionar las falacias y presentar otros puntos de vista. Es por ello que los derechos humanos internacionales constituyen un marco robusto y apropiado para luchar contra la desinformación.

5. En el presente informe, la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión reconoce la complejidad de la desinformación y describe las dificultades conceptuales y contextuales que plantea. Expone las normas jurídicas internacionales pertinentes, analiza las respuestas de los Estados y las empresas al fenómeno y propone recomendaciones para dar respuestas multidimensionales que estén fundamentadas en el derecho internacional de los derechos humanos, la transparencia y la rendición de cuentas y la labor colectiva de los Estados, las empresas y la sociedad civil. Basándose en el trabajo pionero realizado por su predecesor sobre las responsabilidades de las plataformas digitales en materia de derechos humanos, la actual Relatora Especial pide que se revisen los modelos de negocio de las plataformas y que se recalibren las respuestas de los Estados a la desinformación.

6. Para redactar el informe, la Relatora Especial ha recibido contribuciones de 119 organizaciones de la sociedad civil y entidades universitarias, 3 organizaciones internacionales, 3 Estados Miembros y 3 empresas, además de las consultas celebradas en línea con organizaciones de la sociedad civil y de sus reuniones con Estados Miembros, empresas de medios sociales y expertos y expertas.

7. El informe no pretende ser exhaustivo en su contenido ni en sus recomendaciones. Por ejemplo, no abarca la cuestión de las campañas de desinformación dirigidas por actores estatales o patrocinados por Estados hacia la población de otros Estados, ya que se trata de un asunto complejo que requiere más consultas y una reflexión más profunda de lo que hubiera sido posible en el plazo previsto para preparar el presente informe.

8. El objetivo del presente informe es entablar un diálogo con las partes interesadas —Estados Miembros, empresas y sociedad civil— y contribuir a los debates que se están celebrando en diversos foros con el fin de perfeccionar y aplicar en mayor medida las conclusiones y recomendaciones.

## II. Dificultades conceptuales y contextuales

### A. El concepto de la desinformación

9. No existe una definición universalmente aceptada de desinformación. Mientras que la falta de acuerdo dificulta la adopción de una respuesta internacional, la falta de consenso subraya la naturaleza compleja, intrínsecamente política y controvertida del concepto.

10. Una parte del problema radica en la imposibilidad de trazar una línea clara entre realidad y falsedad y entre la intención de causar un perjuicio o la ausencia de ella. La información falaz puede ser instrumentalizada por actores con objetivos diametralmente opuestos. La información veraz puede ser catalogada de “noticia falsa” y deslegitimada. Las opiniones, las creencias, los conocimientos inciertos y otras formas de expresión como la parodia y la sátira no pueden catalogarse fácilmente como verdad o falsedad. Además, los contenidos falaces que se difunden en línea con la intención de causar un perjuicio (desinformación) pueden ser captados y divulgados por terceros inocentes que no tengan esa intención (información errónea), y ese vector inocente multiplica entonces la difusión y añade credibilidad al activista malicioso. Intencionadamente o no, el perjuicio se produce. Algunas formas de desinformación pueden constituir incitaciones al odio, la discriminación y la violencia, que están prohibidas por el derecho internacional.

11. La Comisión Europea ha descrito la desinformación como toda información verificablemente falsa o engañosa que, de forma acumulativa, se crea, presenta y divulga con fines lucrativos o para engañar deliberadamente a la población y puede causar un perjuicio público<sup>1</sup>. La Comisión sobre la Banda Ancha para el Desarrollo Sostenible, por su parte, considera desinformación todo contenido falso o engañoso con consecuencias potenciales, independientemente de la intención subyacente o de los comportamientos que producen y hacen circular el mensaje<sup>2</sup>. Las leyes y reglamentos nacionales que tratan de la desinformación abarcan una variada combinación de información falsa o engañosa, la intención de causar un perjuicio o no y la naturaleza del perjuicio causado o buscado. La desinformación se describe a menudo de manera amplia y sin una definición clara del término, lejos de lo que dictan las normas jurídicas internacionales.

12. En un estudio de investigación se ha elaborado una taxonomía del desorden informativo en la que la “desinformación” se describe como la información falaz que se difunde a sabiendas con la intención de causar un perjuicio, la “información errónea” como la difusión no intencionada de información falaz y la “malinformación” como la información verídica que se difunde con la intención de causar un perjuicio<sup>3</sup>. Al abordar el problema de manera global e interconectada, el marco del desorden informativo fomenta un enfoque multidimensional, variado y contextualizado de la desinformación.

13. Algunos investigadores han descrito el fenómeno de la desinformación como un “engaño viral” que consta de tres vectores: actores manipuladores, un comportamiento engañoso y un contenido perjudicial<sup>4</sup>. La atención se concentra en el comportamiento en línea más que en la veracidad del contenido. Algunas grandes plataformas de medios sociales,

<sup>1</sup> Comisión Europea, *Código de buenas prácticas de la Unión en materia de desinformación* (2018).

<sup>2</sup> Comisión sobre la Banda Ancha para el Desarrollo Sostenible, *Balancing Act: Countering Digital Disinformation While Respecting Freedom of Expression* (Unión Internacional de Telecomunicaciones y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, septiembre de 2020), págs. 8, 18, 25 y ss.

<sup>3</sup> Claire Wardle y Hossein Derakhshan, *Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policymaking* (Consejo de Europa, 2017), pág. 5.

<sup>4</sup> Camille François, “Actors, behaviors, content: a disinformation ABC” (Transatlantic Working Group, septiembre de 2019).

como Facebook, basan en esos vectores sus políticas de respuesta a los comportamientos inauténticos coordinados.

14. En última instancia, la falta de claridad y de acuerdo sobre lo que constituye desinformación, combinada con el uso frecuente e intercambiable del término “información errónea”, reduce la eficacia de las respuestas<sup>5</sup>. También da lugar a enfoques que ponen en peligro el derecho a la libertad de opinión y de expresión. Es fundamental aclarar los conceptos de desinformación e información errónea en el marco del derecho internacional de los derechos humanos.

15. En el presente informe se entiende por desinformación la información falaz que se difunde intencionadamente para causar un grave perjuicio social, y por información errónea la difusión de información falaz sin saberlo. Ambos términos no se utilizan indistintamente.

## B. Actores y vectores

16. La desinformación se difunde rápida y ampliamente a través de los medios sociales y las plataformas de mensajería, incluso en algunas de las regiones más aisladas y frágiles del mundo<sup>6</sup>, aunque en general no es más que un pequeño subconjunto de toda la información que circula<sup>7</sup>. La tecnología digital ha creado nuevas formas de divulgar textos, imágenes y vídeos, incluidos los “deep fakes” y “shallow fakes”, que pueden dar una imagen distorsionada de la realidad<sup>8</sup>. La información falaz es amplificada por algoritmos y modelos de negocio diseñados para promover contenidos sensacionalistas que mantengan a los usuarios conectados a las plataformas. La desinformación prospera en los entornos digitales que fomentan la amplificación al tiempo que reducen la accesibilidad a las fuentes de información plurales y diversas.

17. El sistema mundial de desinformación es un negocio muy lucrativo que obedece a motivaciones comerciales y que se está profesionalizando cada vez más<sup>9</sup>. Las empresas tecnológicas también permiten supuestamente a los difusores de información errónea monetizar sus contenidos, por ejemplo permitiendo que los sitios web de noticias basura que divulgan teorías conspirativas relacionadas con la COVID-19 publiquen anuncios en sus plataformas<sup>10</sup>. Básicamente, la desinformación es una forma moderna de ganar dinero en la era digital difundiendo mentiras a propósito<sup>11</sup>.

18. La utilización de las nuevas tecnologías para producir contenidos desinformativos o polarizantes es explotado, con una variedad de motivos (políticos, ideológicos o comerciales), por múltiples actores que incluyen a Estados, partidos políticos, personajes de la política y otras personas o empresas poderosas que se ayudan de ejércitos de troleros o empresas de relaciones públicas<sup>12</sup>. Muchas veces, los mensajes falaces de estos instigadores son transmitidos, a sabiendas o no, por medios de comunicación tradicionales<sup>13</sup>, personas

<sup>5</sup> Contribución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

<sup>6</sup> Contribución de la Fondation Hironnelle.

<sup>7</sup> Contribuciones del Reuters Institute for the Study of Journalism (Universidad de Oxford) y del Center for Social Media and Politics (Universidad de Nueva York).

<sup>8</sup> Para una descripción de diversos métodos de difusión de la desinformación, véase, por ejemplo, Kate Jones, “[Online disinformation and political discourse: applying a human rights framework](#)”, Chatham House Research Paper (noviembre de 2019), págs. 11 y 12.

<sup>9</sup> Samantha Bradshaw, Hannah Bailey y Philip N. Howard, “[Industrialized disinformation: 2020 global inventory of organized social media manipulation](#)” (Computational Propaganda Project, Universidad de Oxford, 2021), pág. 21.

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Parlamento, “[Misinformation in the COVID-19 Infodemic](#)” (20 de julio de 2020).

<sup>11</sup> Contribución de la Universidad Edith Cowan.

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, Dhanaraj Thakur y DeVan L. Hankerson, “[Facts and their discontents: a research agenda for online disinformation, race and gender](#)” (Center for Democracy and Technology, febrero de 2021). Véase también la contribución de PEN America.

<sup>13</sup> Media Matters for Democracy, “[Disorder in the newsroom: the media’s perceptions and response to the infodemic](#)” (diciembre de 2020).

famosas o usuarios ordinarios y por sus redes de homólogos y amigos, en una compleja mezcla de intercambios entre los mundos digital y real.

19. Asimismo, hay actores ideológicos no estatales, como grupos extremistas o terroristas, que también se dedican con frecuencia a divulgar noticias y teorías falaces como método de propaganda para radicalizar a su público y reclutar miembros<sup>14</sup>. Las dimensiones en materia de seguridad y las respuestas excesivas de los Estados a ellas se suman a los problemas de derechos humanos<sup>15</sup>.

20. A pesar de todo esto, el crecimiento de la desinformación en los últimos tiempos no puede atribuirse únicamente a la tecnología o a actores malintencionados. Debe entenderse en el contexto de otros factores, entre ellos: un sector de medios de comunicación tradicionales en dificultades a causa de la transformación digital y de la competencia de las plataformas en línea, y amenazado por la presión del Estado en algunas partes del mundo; la ausencia de regímenes sólidos de información pública; los bajos niveles de alfabetización digital y mediática de la población en general; y las frustraciones y agravios sufridos por un número creciente de personas, alimentados por decenios de privación económica, fallos del mercado, negación de los derechos políticos y desigualdades sociales, que hacen que algunos individuos sean más susceptibles de ser manipulados<sup>16</sup>.

21. La desinformación no es la causa de las crisis sociales y de la pérdida de confianza de la ciudadanía en las instituciones, sino la consecuencia. Es poco probable que las estrategias de lucha contra la desinformación prosperen si no se presta más atención a estos factores subyacentes.

### C. Objetivos y víctimas

22. Aunque distintas investigaciones empíricas indican que solo una pequeña parte de las personas están expuestas a la desinformación<sup>17</sup>, los efectos en las instituciones, las comunidades y los individuos son reales, amplios y legítimos. Las más de 100 contribuciones recibidas por la Relatora Especial para el presente informe contienen muchos ejemplos concretos<sup>18</sup>. Indican que gran parte de los ataques contra instituciones y personas en situaciones vulnerables tienen motivaciones políticas y afectan a una amplia gama de derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos.

23. Hay pruebas claras de que contar con un régimen sólido de información pública y con un periodismo independiente es un potente antídoto contra la desinformación. Por ello resulta doblemente preocupante que las campañas de desprestigio de periodistas se hayan vuelto más perniciosas en los medios sociales. Algunos líderes políticos han calificado a los medios de comunicación de “enemigo del pueblo”<sup>19</sup> o han financiado toda una “industria de noticias falsas” que ahoga sus informaciones<sup>20</sup>. Estos ataques erosionan la confianza de la ciudadanía en el periodismo y aumentan el temor de sus profesionales a hacer su trabajo<sup>21</sup>. Según un informe, al menos 34 periodistas fueron encarcelados por difundir supuestamente “noticias

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, “[Stop the virus of disinformation: the risk of malicious use of social media during COVID-19 and the technology options to fight it](#)” (noviembre de 2020), págs. 15 a 17.

<sup>15</sup> Contribución de la Universidad de Stanford.

<sup>16</sup> Contribuciones de Article 19: International Centre against Censorship y del Internet Governance Project.

<sup>17</sup> Contribuciones del Center for Social Media and Politics y del Reuters Institute for the Study of Journalism.

<sup>18</sup> Estas contribuciones podrán consultarse en [www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/Report-on-disinformation.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/Report-on-disinformation.aspx).

<sup>19</sup> Comité para la Protección de los Periodistas, “The Trump Administration and the media: attacks on press credibility endanger US democracy and global press freedom” (abril de 2020).

<sup>20</sup> Parlamento Europeo, “[Disinformation and propaganda: impact on the functioning of the rule of law in the EU and its Member States](#)” (2019).

<sup>21</sup> Media Matters for Democracy, “Disorder in the newsroom”.

falsas” en 2020, frente a solo 1 en 2012<sup>22</sup>. La desinformación representa una amenaza no solo para la seguridad de los periodistas, sino también para el ecosistema mediático en que trabajan<sup>23</sup>, ya que obliga a los medios de comunicación tradicionales a dedicar valiosos recursos a la disipación y confrontación de las mentiras en lugar de a publicar información.

24. La desinformación se ha utilizado en varios países de forma muy visible para socavar el derecho a unas elecciones libres y limpias<sup>24</sup>. Por ejemplo, en las tres últimas citas electorales más importantes de los Estados Unidos de América se utilizaron campañas de desinformación con fines raciales para impedir el voto de las comunidades de color<sup>25</sup>. Durante las elecciones presidenciales de 2020, el entonces Presidente Donald Trump y sus secuaces trataron una y otra vez de erosionar la confianza en el sistema de voto por correo y publicaron acusaciones infundadas de fraude electoral en los medios sociales<sup>26</sup>. El efecto perjudicial de la desinformación por motivos políticos se ha sentido también en las instituciones democráticas de muchos otros países, amedrentando el ejercicio de la libertad de expresión, reduciendo el grado de confianza en la esfera pública como espacio de deliberación democrática, amplificando las ideas antidemocráticas, impulsando la polarización y promoviendo planes autoritarios y populistas<sup>27</sup>.

25. En el último año, la difusión de desinformación e información errónea por fuentes no estatales ha planteado importantes obstáculos al derecho a la salud y a las respuestas a la pandemia de COVID-19 que se han sumado a los intentos de algunos Gobiernos de ocultar o falsear información<sup>28</sup>. Al igual que en el caso de la crisis sanitaria mundial, en lo que respecta al cambio climático también se ha desacreditado la información científica y se ha atacado a activistas del medio ambiente con campañas concertadas de desinformación en línea.

26. La desinformación ideológica e identitaria ha fomentado la discriminación y el odio hacia las minorías, los migrantes y otras comunidades marginadas<sup>29</sup>, generando tensiones étnicas o religiosas<sup>30</sup> que han culminado en ocasiones en actos de violencia real, como ocurrió en Etiopía<sup>31</sup> y Myanmar<sup>32</sup>. Distintas organizaciones de la sociedad civil están pidiendo que se realicen más estudios para comprender todos los efectos que tiene la desinformación en las comunidades vulnerables y minoritarias<sup>33</sup>.

27. Cada vez se utilizan con más frecuencia campañas de desinformación en línea para disuadir a las mujeres de participar en la esfera pública, mezclando “viejas y arraigadas actitudes sexistas con el anonimato y el alcance de los medios sociales para destruir la reputación de las mujeres y apartarlas de la vida pública”<sup>34</sup>. Las periodistas, políticas y defensoras de la igualdad de género que alzan la voz sobre cuestiones feministas son especialmente atacadas<sup>35</sup>. También se difunde una notable cantidad de desinformación en torno a la cuestión de la salud sexual y reproductiva<sup>36</sup>.

28. Distintos defensores y defensoras de los derechos humanos y diferentes organizaciones de la sociedad civil, especialmente las que representan a grupos marginados

<sup>22</sup> Contribución del Comité para la Protección de los Periodistas.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Contribuciones del Center for Democracy and Technology y de PEN America.

<sup>25</sup> Young Mie Kim, “Voter suppression has gone digital”, Brennan Center for Justice, 20 de noviembre de 2018.

<sup>26</sup> Contribución del International Center for Not-for-Profit Law.

<sup>27</sup> Véanse, por ejemplo, las contribuciones de la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones y de Global Partners Digital.

<sup>28</sup> A/HRC/44/49, párrs. 45 a 47.

<sup>29</sup> A/HRC/46/57.

<sup>30</sup> Contribución de la Ahmadiyya Muslim Lawyers Association.

<sup>31</sup> Véase [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26483&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26483&LangID=E).

<sup>32</sup> Véase [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26808&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26808&LangID=E).

<sup>33</sup> Véanse las contribuciones de Access Now y del Center for Democracy and Technology.

<sup>34</sup> Nina Jankowicz, “How disinformation became a new threat to women”, *Coda Story*, 11 de diciembre de 2017.

<sup>35</sup> Contribución de Media Matters for Democracy. Véase también el caso de Maria Ressa, mencionado en [AL PHL 12/2018](https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26808&LangID=E).

<sup>36</sup> Contribución de MSI Reproductive Choices.

y discriminados, son duramente atacados, insultados y vilipendiados mediante campañas de desinformación en línea<sup>37</sup>.

29. El efecto negativo de la desinformación es innegable y debe ser combatido. El derecho internacional de los derechos humanos ofrece un potente antídoto y un marco para formular respuestas.

### III. Marco jurídico internacional aplicable

30. El Consejo de Derechos Humanos ha afirmado que las respuestas a la propagación de desinformación y de información errónea deben basarse en el derecho internacional de los derechos humanos, incluidos los principios de legalidad, legitimidad, necesidad y proporcionalidad<sup>38</sup>. Aunque la desinformación afecta un amplio abanico de derechos humanos, el presente informe se concentra en la libertad de opinión y de expresión a la luz del valor particular que este derecho aporta a las iniciativas para contrarrestar la desinformación.

31. El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantizan el derecho de toda persona a no ser molestada a causa de sus opiniones y a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras y por cualquier medio de expresión. Si bien la libertad de opinión es absoluta, la libertad de expresión puede restringirse en determinadas circunstancias. El Estado tiene el deber de no entrometerse en el ejercicio de ese derecho y también la obligación de garantizar que otros actores, incluidas las empresas, no se entrometan a su vez.

32. El anterior titular del mandato instó a las empresas de tecnología digital a que aplicaran las normas internacionales de derechos humanos en sus prácticas comerciales<sup>39</sup>. Esa exhortación ha cobrado mayor urgencia en el contexto de la desinformación y la información errónea.

#### A. La libertad de opinión

33. El derecho a la libertad de opinión tiene dos dimensiones: una interna, estrechamente relacionada con el derecho a la vida privada y la libertad de pensamiento, y otra externa, relacionada con la libertad de expresión. Mientras que este último aspecto se estudia con frecuencia, el primero ha comenzado a recibir atención recientemente, al conocerse y comprenderse mejor las técnicas de manipulación utilizadas en Internet por las plataformas sociales y por actores estatales y no estatales para influir en las personas, posiblemente infringiendo su libertad de opinión<sup>40</sup>.

34. El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos protege el derecho de toda persona a no ser molestada a causa de sus opiniones. Este derecho es absoluto y no permite ninguna excepción o restricción. A pesar de la naturaleza absoluta y amplia de este derecho, en realidad los seres humanos nos vemos constantemente influidos en nuestro pensamiento y nuestras opiniones por otros, y “la libertad de poder recibir una amplia gama de influencias es en sí misma una dimensión de nuestra autonomía”<sup>41</sup>. Por lo tanto, para determinar si la desinformación en línea puede infringir la libertad de opinión y, en caso afirmativo, de qué manera, el conocimiento y el consentimiento del titular del derecho son fundamentales.

<sup>37</sup> Contribución de la Digital Rights Foundation.

<sup>38</sup> Resolución 44/12.

<sup>39</sup> A/HRC/38/35, párrs. 9 a 12; y A/74/486, párrs. 40 a 55.

<sup>40</sup> Evelyn Aswad, “Losing the freedom to be human”, *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 52 (2020); Susie Alegre, “Rethinking freedom of thought for the 21st Century”, *European Human Rights Law Review* (2017); y Kate Jones, “Protecting political discourse from online manipulation: the international human rights law framework”, *European Human Rights Law Review* (2021).

<sup>41</sup> Kate Jones, “[Online disinformation and political discourse: applying a human rights framework](#)”, pág. 33.

35. El derecho a formarse una opinión y a desarrollarla mediante el raciocinio es un elemento esencial de la libertad de opinión. Está demostrado que la libertad de opinión incluye el derecho a no expresar una opinión, así como el derecho a cambiar de opinión en el momento y por el motivo que la persona elija libremente<sup>42</sup>. Dicho de otro modo, está prohibido divulgar la opinión propia en contra de la voluntad y se debe proteger la autonomía mental. Todo intento de coaccionar a una persona para que tenga o no tenga una opinión determinada está prohibido.

36. Castigar, acosar, intimidar y estigmatizar a una persona por tener una opinión, entre otros medios manipulando de manera coercitiva (en contra de su voluntad o sin su consentimiento) su proceso de raciocinio para desarrollar una opinión, son violaciones del derecho a la libertad de opinión<sup>43</sup>. Se ha afirmado que las coacciones o manipulaciones incluyen todo adoctrinamiento, “lavado de cerebro” o influencia en “la mente consciente o subconsciente con medicamentos psicoactivos u otros medios de manipulación”<sup>44</sup>. El equivalente digital serían las técnicas que permiten a actores estatales y no estatales acceder a los pensamientos y opiniones de las personas e influir en ellos sin su conocimiento o consentimiento, como la selección de contenidos mediante potentes recomendaciones de plataformas o el denominado *microtargeting*. Estas técnicas se utilizan en gran medida en la difusión de desinformación y, como manipulación involuntaria o no consentida de los procesos de pensamiento, contravienen el derecho a la libertad de opinión<sup>45</sup>.

## B. Libertad de expresión

37. El derecho a la libertad de expresión es amplio e incluyente, y engloba la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras y por cualquier medio de expresión, tanto en Internet como fuera de Internet<sup>46</sup>.

38. En el contexto de la desinformación, cabe destacar dos puntos. En primer lugar, el derecho a la libertad de expresión se aplica a todo tipo de información e ideas, incluidas las que puedan escandalizar, ofender o molestar<sup>47</sup>, e independientemente de la veracidad o falsedad del contenido<sup>48</sup>. De conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, las personas tienen derecho a expresar opiniones y declaraciones infundadas o a realizar parodias o sátiras si así lo desean<sup>49</sup>. En segundo lugar, la libre circulación de la información es un elemento fundamental de la libertad de expresión y supone una obligación positiva para los Estados de publicar *motu proprio* la información de interés público y de promover fuentes de información plurales y diversas, así como la libertad de los medios de comunicación. Puede ser una herramienta útil para contrarrestar la desinformación.

<sup>42</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 9.

<sup>43</sup> “Los intentos deliberados de influir a alguien utilizando medios no consensuados violan este derecho cuando alcanzan el nivel de abrumar la autonomía mental o manipular la propia capacidad de raciocinio” [cita traducida]. Véase Evelyn Aswad, “Losing the freedom to be human”, pág. 329.

<sup>44</sup> Manfred Novak, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 2ª ed. (Kehl am Rhein, N. P. Engel, 2005).

<sup>45</sup> Evelyn Aswad, “Losing the freedom to be human”. Véase también un comentario similar sobre el artículo 9 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos) de Susie Alegre, “Rethinking freedom of thought for the 21st Century”.

<sup>46</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 12, y Consejo de Derechos Humanos, resolución 20/8.

<sup>47</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 11. Véase también Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Handyside v. the United Kingdom*, demanda núm. 5493/72, sentencia, 7 de diciembre de 1976, párr. 49.

<sup>48</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párrs 47 y 49. Véase también Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Salov v. Ukraine*, demanda núm. 65518/01, sentencia, 6 de septiembre de 2005, párr. 113: “El artículo 10 del Convenio [Europeo de Derechos Humanos, sobre la libertad de expresión,] no prohíbe la discusión o la difusión de la información recibida aunque se sospeche firmemente que esa información pueda no ser veraz” [cita traducida].

<sup>49</sup> Las falacias solo pueden restringirse si también se enmarcan en las restricciones y los criterios establecidos en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.



39. La libertad de expresión solo puede restringirse de conformidad con el artículo 19, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que exige que todas las restricciones estén fijadas por la ley y sean necesarias para el fin legítimo de respetar los derechos y la reputación de los demás y proteger la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. A la luz de la importancia fundamental de este derecho para el disfrute de todos los demás derechos humanos, las restricciones deben ser excepcionales e interpretarse de manera estricta.

40. El principio de legalidad exige que el alcance, el significado y el efecto de la ley sean suficientemente claros, precisos y públicos. Las leyes vagas que confieren una discrecionalidad excesiva pueden dar lugar a la toma de decisiones arbitrarias y son incompatibles con el artículo 19, párrafo 3, del Pacto. Toda limitación de la desinformación debe establecer una relación estrecha y concreta con la protección de uno de los objetivos legítimos enunciados en el artículo 19, párrafo 3. La prohibición de la información falaz no es en sí misma un objetivo legítimo en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.

41. El carácter directo de la relación causa-efecto entre la expresión y el perjuicio, así como la gravedad y la inmediatez del perjuicio, son consideraciones clave para evaluar si la restricción es necesaria. El principio de necesidad exige que la restricción sea adecuada y proporcionada para lograr el objetivo legítimo, utilizando los medios menos restrictivos para protegerlo. Las sanciones penales constituyen una grave injerencia en la libertad de expresión y son respuestas desproporcionadas, salvo en los casos más atroces.

42. Dada la importancia fundamental de la libertad de expresión para la democracia y el disfrute de todos los demás derechos humanos y libertades, el derecho internacional de los derechos humanos protege de manera especial las expresiones sobre asuntos de interés público, como las críticas a los Gobiernos y a los líderes políticos y los discursos de los políticos y otras figuras públicas, así como la libertad de los medios de comunicación<sup>50</sup>. Esto no significa que la desinformación en el contexto del discurso político nunca pueda restringirse, sino que toda restricción de este tipo requiere un alto umbral de legalidad, legitimidad, necesidad y proporcionalidad. Por ejemplo, las leyes electorales pueden prohibir justificadamente la propagación de falacias relacionadas con la integridad electoral, pero tal restricción debe ser interpretada estrictamente, limitarse a plazos concretos y adaptarse para evitar limitar el debate político.

43. La desinformación se utiliza a menudo para fomentar el odio y la violencia. El artículo 20, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley. No exige la criminalización, ni hace referencia a la información no veraz. El Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia es una importante hoja de ruta para interpretar el artículo 20, párrafo 2, y establece seis factores para determinar la gravedad necesaria para tipificar como delito la incitación: el contexto; la condición del orador; la intención; el contenido y la forma del discurso; el alcance del discurso; y la probabilidad de riesgo. En determinadas situaciones puede proporcionar un marco pertinente para combatir la desinformación<sup>51</sup>.

44. El discurso de odio relacionado con el origen racial o étnico está prohibido por el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Tanto el Comité de Derechos Humanos como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial han aclarado que las prohibiciones deben justificarse en estricta conformidad con el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y que la criminalización debe reservarse solo para los casos más graves.

<sup>50</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 34 (2011), párr. 38.

<sup>51</sup> A/HRC/22/17/Add.4, anexo, apéndice.

45. La Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión y las “Noticias Falsas”, la Desinformación y la Propaganda establece principios clave extraídos del derecho internacional de los derechos humanos para orientar a los Estados, las empresas y otros<sup>52</sup>.

#### **IV. Respuestas de los Estados a la desinformación: principales motivos de preocupación**

46. Las respuestas de los Estados a la desinformación pueden adoptar diversas formas, que van desde las medidas para perturbar Internet y las leyes para censurar, castigar o restringir la difusión hasta la regulación de las plataformas de medios sociales. En un extremo del espectro, algunos Estados patrocinan la desinformación a la vez que pretenden tratar de suprimirla; en el extremo opuesto (y positivo) del espectro, otros Estados promueven diversas medidas para fomentar la libre circulación de la información, mejorar la diversidad de los medios de comunicación y apoyar la alfabetización mediática, informativa y digital como medio para contrarrestar la desinformación.

##### **A. Desinformación patrocinada por el Estado**

47. La desinformación patrocinada por el Estado puede emanar directamente de instituciones estatales o de intermediarios que se dirigen a un público dentro del propio territorio del Estado o en el extranjero con fines políticos y estratégicos<sup>53</sup>. En la era digital, las nuevas técnicas han ampliado considerablemente la escala, la velocidad y la difusión de estas actividades. Cuando se combinan con el poder, los medios y el alcance de un Estado, su impacto puede ser devastador para los derechos humanos. Cuando los Estados suprimen sistemática y simultáneamente otras fuentes al tiempo que promueven sus propias falacias, están negando a las personas el derecho a buscar y recibir información consagrado en el artículo 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>54</sup>.

48. Un ejemplo notorio de desinformación patrocinada por un Estado fue el del “equipo de información de noticias verdaderas del Tatmadaw” en Myanmar, que publicó en Internet fotografías trucadas y mal etiquetadas a raíz de la crisis de los rohinyás. En agosto de 2018, Facebook bloqueó las cuentas del “equipo” por difundir discurso de odio<sup>55</sup>. Otro ejemplo es la práctica del “etiquetado rojo” en Internet que utilizan actores estatales en Filipinas para designar falazmente a activistas, periodistas y opositores políticos como izquierdistas, comunistas, terroristas o personas subversivas, aumentando con ello el riesgo de que sean detenidos, atacados o asesinados<sup>56</sup>.

49. En los últimos años, las campañas de desinformación dirigidas por el Estado en varios países han tratado de influir en elecciones y otros procesos políticos, controlar el contenido de los debates públicos o poner freno a las protestas y las críticas contra el Gobierno. En el contexto de la pandemia de COVID-19, ha habido varios casos de actores estatales que han difundido afirmaciones no verificadas sobre los orígenes del virus responsable de la COVID-19, han negado que la enfermedad se estuviera propagando o han proporcionado información falaz sobre las tasas de contagio, el número de muertos y los consejos sanitarios. Esta desinformación ha repercutido negativamente en las labores de control de la pandemia,

<sup>52</sup> Véase [www.osce.org/files/f/documents/6/8/302796.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/6/8/302796.pdf). La Declaración Conjunta fue adoptada el 3 de marzo de 2017 por el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos y el Relator Especial para la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

<sup>53</sup> En el presente informe no se tratan los intentos de los Estados de difundir desinformación fuera de sus fronteras.

<sup>54</sup> Mark Milanovic y Michael N. Schmitt, “Cyber attacks and cyber (mis)information operations during a pandemic”, *Journal of National Security Law and Policy*, vol. 11 (2020).

<sup>55</sup> Véase <https://about.fb.com/news/2018/08/removing-myanmar-officials/>.

<sup>56</sup> [AL PHL 1/2021](https://www.unhcr.org/refugees/article/2021/01/10-2021-philippines.html).

poniendo en peligro el derecho a la salud y el derecho a la vida, así como la confianza de la ciudadanía en la información pública y en las instituciones del Estado<sup>57</sup>.

## B. Cierres de Internet

50. En los dos últimos años se han realizado “cierres” de Internet justo antes de las elecciones o durante estas en varios países, como Belarús<sup>58</sup>, la República Democrática del Congo<sup>59</sup>, Etiopía<sup>60</sup> y Myanmar<sup>61</sup>, aparentemente para evitar la difusión de desinformación en línea que pudiera incitar a la violencia. Los Gobiernos también han impuesto el cierre de Internet durante manifestaciones o para acallar a la disidencia, por ejemplo en Bahrein y la República Bolivariana de Venezuela<sup>62</sup>. En Tayikistán se ha documentado la existencia de leyes ambiguas que otorgan al Gobierno una amplia discrecionalidad para cerrar u obstaculizar la conexión a Internet y el acceso a las telecomunicaciones<sup>63</sup>. En cambio, un tribunal de Indonesia falló en contra de la decisión de cerrar Internet para evitar la difusión de “noticias falsas” durante los disturbios políticos en Papua y Papua Occidental por considerarla excesiva e innecesaria<sup>64</sup>.

51. El Consejo de Derechos Humanos ha condenado enérgicamente el recurso al cierre de Internet para impedir o interrumpir, de forma intencional y arbitraria, el acceso a la información en línea<sup>65</sup>. El cierre de Internet es una respuesta intrínsecamente desproporcionada a causa del carácter general del acto, que bloquea muchos otros usos de Internet. Por ello, incumple el requisito de necesidad y proporcionalidad establecido en el derecho internacional de los derechos humanos. Priva a las personas de toda la información y los servicios en línea. Impide que los votantes accedan a la información sobre las elecciones, que los defensores y defensoras de los derechos humanos documenten y den a conocer problemas de derechos humanos y que los periodistas y los medios de comunicación informen sobre cuestiones de interés público. Al privar a la ciudadanía de determinadas fuentes de información, los cierres de Internet no frenan la desinformación, sino que dificultan la búsqueda de la verdad y probablemente fomentan los rumores. En muchos casos, parecen tener como objetivo silenciar las voces minoritarias y privarlas del acceso a información vital<sup>66</sup>.

## C. Leyes penales

52. Los Estados disponen desde hace tiempo de leyes específicas para hacer frente a los perjuicios causados por la información falaz, por ejemplo en relación con la difamación, la protección de los consumidores y los fraudes financieros. Más problemático es el recurso a leyes penales para castigar la difusión de información falaz vagamente definida sobre cuestiones de interés público. Algunas de esas leyes se remontan a la época colonial, y los tribunales nacionales de Uganda<sup>67</sup>, Zambia<sup>68</sup> y Zimbabwe<sup>69</sup> las han considerado inconstitucionales e injustificadas en una sociedad democrática moderna. En 2016, el tribunal regional de África Occidental falló que los delitos de sedición, noticias falsas y difamación

<sup>57</sup> A/HRC/44/49, párr. 45.

<sup>58</sup> Véase [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26164&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26164&LangID=E).

<sup>59</sup> Véase [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24057&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24057&LangID=E).

<sup>60</sup> Véase [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26483&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26483&LangID=E).

<sup>61</sup> Véase [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26431&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26431&LangID=E).

<sup>62</sup> A/HRC/35/22, párr. 11.

<sup>63</sup> A/HRC/35/22/Add.2, párr. 29.

<sup>64</sup> Moch. Fiqih Prawira Adjie, “Jokowi ‘violates the law’ for banning internet in Papua, court declares”, *Jakarta Post*, 3 de junio de 2020.

<sup>65</sup> Resolución 44/12.

<sup>66</sup> Véanse las contribuciones de Access Now y del Centre for Law and Democracy.

<sup>67</sup> Uganda, Tribunal Supremo, *Charles Onyango Obbo and another v. Attorney General*, recurso de inconstitucionalidad núm. 2 de 2002, sentencia, 10 de febrero de 2004.

<sup>68</sup> Zambia, Tribunal Superior, *Chipenzi and others v. the People*, HPR/03/2014, 4 de diciembre de 2014.

<sup>69</sup> Zimbabwe, Tribunal Supremo, *Chavunduka v. Minister of Home Affairs*, asunto núm. 2000 JOL 6540 (ZS), 22 de mayo de 2000.

criminal tipificados en Gambia infringían el derecho internacional a la libertad de expresión y ordenó que fueran derogados<sup>70</sup>.

53. En el último decenio se han aprobado una avalancha de leyes que prohíben las “noticias falsas” de diversas formas en Internet y en las plataformas de medios sociales; solo el año pasado, al menos 17 Estados aprobaron leyes para luchar contra la información problemática relacionada con la pandemia<sup>71</sup>.

54. Muchas de estas leyes sobre “noticias falsas” no cumplen los criterios de legalidad, necesidad y objetivo legítimo establecidos en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. A menudo no definen con suficiente precisión lo que constituye una información falsa o el perjuicio que tratan de evitar, ni exigen el establecimiento de un nexo concreto y fundado entre el acto cometido y el perjuicio causado. Palabras como “falaz”, “falso” o “tendencioso” se utilizan sin mayor definición y se hacen afirmaciones basadas en una lógica circular (por ejemplo, “una declaración se considerará falsa si es falsa o engañosa, ya sea total o parcialmente, y ya sea por sí sola o en el contexto en el que aparezca”)<sup>72</sup>. En algunos casos, el perjuicio se define de manera demasiado general<sup>73</sup>. En algunas leyes, sobre todo en Malasia<sup>74</sup> y Singapur<sup>75</sup>, se otorga al poder ejecutivo una discrecionalidad sin límites y sin supervisión judicial, lo que abre la posibilidad de que se cometan abusos y se adopten decisiones arbitrarias. A menudo, las penas prescritas son excesivamente duras y desproporcionadas, y pueden tener un efecto amedrentador sobre la libertad de expresión<sup>76</sup>.

55. El carácter vago y excesivamente general de estas leyes permite a los Gobiernos utilizarlas contra periodistas, miembros de la oposición política y defensores y defensoras de los derechos humanos. En Turquía, por ejemplo, las disposiciones ambiguas y vagamente definidas del Código Penal y de las leyes antiterroristas que penalizan una gran variedad de expresiones, como las que “denigren a la nación turca” o “insulten al Presidente”, se han utilizado contra muchos activistas políticos y periodistas<sup>77</sup>. En Egipto se ha enjuiciado a defensores y defensoras de los derechos humanos y a periodistas por difundir “noticias falsas” tras publicar informes sobre la situación de los derechos humanos en el país<sup>78</sup>. En Bangladesh, la detención de caricaturistas, blogueros y periodistas en virtud de la Ley de Seguridad Digital ha dado lugar a acusaciones de torturas y muertes de personas detenidas<sup>79</sup>. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha expresado su alarma por el fuerte aumento del recurso a leyes contra las “noticias falsas” para reprimir las críticas a los Gobiernos en el contexto de la pandemia de COVID-19 en muchos países de Asia<sup>80</sup>.

## D. Regulación de los medios sociales

56. Uno de los principales problemas de la desinformación o la información errónea en línea es que puede hacerse viral a gran velocidad. Los Estados han respondido a este problema de diferentes maneras, algunos adoptando reglamentos que otorgan a las autoridades un papel directo en el control de los contenidos en línea, otros concentrándose no en los contenidos, sino en los procesos mediante los cuales las empresas gestionan la desinformación o la información errónea. Algunas leyes o propuestas de ley plantean

<sup>70</sup> Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, *Federation of African Journalists and four others v. the Gambia*, sentencia núm. ECW/CCJ/JUD/04/18.

<sup>71</sup> Véase <https://ipi.media/rush-to-pass-fake-news-laws-during-covid-19-intensifying-global-media-freedom-challenges/>. Véase también la contribución del Centre for Law and Democracy.

<sup>72</sup> Véase la *Protection from Online Falsehoods and Manipulation Act* de Singapur, art. 2, párr. 2 (b).

<sup>73</sup> Véase, por ejemplo, el Código Penal de Qatar, art. 136, y [QAT 1/2020](#).

<sup>74</sup> [OL MYS 5/2021](#).

<sup>75</sup> [OL SGP 3/2019](#).

<sup>76</sup> [OL BFA 2/2020](#).

<sup>77</sup> Véase, por ejemplo, [OL TUR 13/2020](#), [AL TUR 18/2020](#) y [AL TUR 20/2020](#).

<sup>78</sup> Véase, por ejemplo, [AL EGY 19/2020](#), [AL EGY 15/2020](#), [AL EGY 10/2020](#), [UA EGY 6/2020](#) y [UA EGY 1/2020](#).

<sup>79</sup> [OL BGD 4/2018](#) y [AL BGD 7/2020](#).

<sup>80</sup> Véase [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25920&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25920&LangID=E).

problemas de privacidad, ya que los servicios de mensajería instantánea podrían entrar en su ámbito de aplicación y exigen que los usuarios proporcionen información de identificación, que se rastreen los datos o que se usen filtros<sup>81</sup>.

57. En los últimos años, varios Estados han aprobado leyes que otorgan a las autoridades excesivas facultades discrecionales para obligar a las plataformas de medios sociales a retirar los contenidos que consideran ilegales, incluidos los que consideran desinformación o “noticias falsas”. El incumplimiento se sanciona con importantes multas o el bloqueo de contenidos. Así ha ocurrido, por ejemplo, en Kenya<sup>82</sup>, el Pakistán<sup>83</sup> y la Federación de Rusia<sup>84</sup>. En la práctica, estas leyes dan lugar a la supresión de expresiones legítimas en línea sin que se respete o respetándose de manera muy limitada las normas del debido proceso o sin orden judicial previa, incumpliendo así los criterios establecidos en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>85</sup>. En América Latina, las leyes sobre la desinformación<sup>86</sup> que obligan a las plataformas a decidir si eliminar o no contenidos sin orden judicial son incompatibles con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

58. La tendencia de los Estados a delegar en las plataformas en línea las funciones de “policía de la palabra” que tradicionalmente corresponden a los tribunales ha continuado. El riesgo de este tipo de leyes es que los intermediarios pequen más bien de precavidos y eliminen más contenidos de los necesarios por miedo a ser sancionados. La Ley de Control de Redes de Alemania, aprobada en 2018 y modificada recientemente, permite a los usuarios señalar los contenidos que consideran ilegales según ciertas disposiciones del Código Penal y obliga a las plataformas a eliminar los “contenidos infractores” en un breve plazo de tiempo so pena de multas considerables<sup>87</sup>. Aunque la ley alemana no prohíbe ni penaliza la desinformación, ha sido citada por otros países que planean introducir leyes de intermediación excesivamente restrictivas o reglamentos para los medios sociales que permitirían eliminar las “noticias falsas” sin una orden judicial o incluso cuasijudicial.

## E. Nuevas tendencias

59. En los países en que la desinformación o la información errónea no están expresamente prohibidas, los Estados han confiado generalmente en las condiciones de servicio de las plataformas de medios sociales para hacer frente a la desinformación. Sin embargo, parece que está surgiendo una nueva tendencia en la Unión Europea, donde el proyecto de ley de servicios digitales, una vez aprobado y aplicado, exigiría a las plataformas y otros intermediarios la adopción de medidas de transparencia y debido proceso que, entre otras cosas, podrían ayudar a solucionar el problema de la desinformación. Este tipo de propuestas reguladoras, que se concentran en las obligaciones de transparencia y debido proceso, más que en el punto de vista o los contenidos, pueden contribuir positivamente a la protección de los derechos humanos y a una mayor responsabilidad pública de las plataformas. Sin embargo, para que las medidas reguladoras funcionen correctamente, la independencia del organismo supervisor o regulador debe estar garantizada y ser escrupulosamente respetada<sup>88</sup>.

60. El proyecto de ley de servicios digitales también obligaría a las grandes plataformas en línea a realizar revisiones anuales de “cualquier riesgo sistémico significativo que se derive del funcionamiento y uso que se haga de sus servicios”, incluida la “manipulación deliberada de su servicio”, que cause o pueda causar un efecto negativo sobre la protección

<sup>81</sup> Véase, por ejemplo, [BRA 6/2020](#); véase también la contribución de Derechos Digitales.

<sup>82</sup> [OL KEN 10/2017](#).

<sup>83</sup> [OL PAK 3/2020](#).

<sup>84</sup> [OL RUS 4/2019](#).

<sup>85</sup> Véase <https://transparency.facebook.com/content-restrictions>.

<sup>86</sup> [OL BRA 6/2020](#).

<sup>87</sup> [OL DEU 1/2017](#).

<sup>88</sup> Véase, por ejemplo, Eleonora Maria Mazzoli y Damian Tambini, “[Prioritisation uncovered: the discoverability of public interest content online](#)”, estudio del Consejo de Europa DGI(2020)19, págs. 40 a 43.

de la salud pública, los menores, el discurso cívico, los procesos electorales y la seguridad pública<sup>89</sup>. Las plataformas en línea de muy gran tamaño tendrían que adoptar medidas apropiadas para mitigar esos riesgos, sujetas a una auditoría independiente. También deberían cumplir códigos de conducta, relativos a la desinformación y a otras esferas, con la supervisión de un organismo regulador independiente. El que estas medidas de precaución protejan los derechos humanos y contrarresten la desinformación en los Estados miembros de la Unión Europea dependerá, en última instancia, de la claridad y el rigor con que se articulen en la ley y de la eficacia e independencia de los organismos reguladores.

61. Otra nueva tendencia es la de los proyectos o propuestas de ley con que se trata de restringir la amplificación de los contenidos ilegales o perjudiciales, por ejemplo en el Brasil<sup>90</sup>, Francia<sup>91</sup> y los Estados Unidos<sup>92</sup>. Estas medidas podrían contribuir a reducir el impacto de la desinformación si las leyes se redactan con un lenguaje claro y preciso, de modo que no atenten contra la libertad de expresión y busquen únicamente mantener el alcance de esos contenidos dentro de unos límites.

62. La suspensión permanente del ex-Presidente Trump de Twitter, Facebook, YouTube, Reddit y otras plataformas tras los sucesos del 6 de enero de 2021 en el Capitolio de los Estados Unidos también ha dado lugar a propuestas de regulación para sancionar a las empresas que eliminan contenidos lícitos. En Polonia, una nueva propuesta de ley obligaría a las empresas de medios sociales a reponer los contenidos considerados lícitos por un organismo controlado en gran medida por el Gobierno<sup>93</sup>. En el Brasil, las condiciones de servicio que permiten eliminar contenidos sobre la base del punto de vista podrían dar lugar a la suspensión de los servicios o a otras sanciones. Ese tipo de “obligaciones de difusión” o relativas al “deber de imparcialidad” podrían ser perjudiciales si no están en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos, que, si bien defiende firmemente la libertad de expresión, prohíbe el discurso de odio<sup>94</sup>.

## V. Respuestas de las empresas: principales motivos de preocupación

63. Las empresas no tienen las mismas obligaciones en materia de derechos humanos que los Estados. Sin embargo, deben respetar los derechos humanos en sus actividades y operaciones de acuerdo con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Como mínimo, deberían realizar evaluaciones periódicas del impacto en los derechos humanos de sus productos, operaciones y políticas, y tomar las precauciones necesarias para determinar, prevenir o mitigar cualquier impacto adverso, ya sea real o potencial, en los derechos humanos. También deberían establecer un proceso de reparación para los usuarios. La Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión y las “Noticias Falsas”, la Desinformación y la Propaganda y los informes del anterior titular del mandato también proporcionan una importante guía a las empresas sobre las normas de derechos humanos aplicables a sus políticas y prácticas de moderación de contenidos.

64. En respuesta a los retos que plantean la desinformación y la información errónea, las mayores plataformas de medios sociales domiciliadas en los Estados Unidos<sup>95</sup> han adoptado una serie de políticas y herramientas. En general, prohíben lo que consideran “noticias falsas” y diversas prácticas engañosas que socavan la autenticidad y la integridad en sus plataformas. Algunas han adoptado políticas específicas sobre la información errónea relacionada con la

<sup>89</sup> Véase <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0825&from=es>.

<sup>90</sup> OL BRA 6/2020.

<sup>91</sup> OL FRA 5/2018.

<sup>92</sup> Contribución de Access Now.

<sup>93</sup> Véase, por ejemplo, Richard Wingfield, “Poland: draft law on the protection of freedom of speech on online social networking sites”, 8 de febrero de 2021.

<sup>94</sup> Véase, por ejemplo, el fallo de un tribunal de Roma en *Facebook v. CasaPound*, asunto núm. 80961/19, 29 de abril de 2020.

<sup>95</sup> Debido a la falta de información fácilmente accesible, la presente sección se refiere principalmente a Facebook, YouTube, Twitter y, en cierta medida, TikTok.

COVID-19<sup>96</sup> y sobre el civismo<sup>97</sup>. Su puesta en práctica puede adoptar diversas formas, desde la aplicación de etiquetas y la emisión de advertencias hasta la eliminación de contenidos y el cierre de cuentas. La información problemática se hace menos visible o se reduce su alcance<sup>98</sup>. Las empresas también han señalado que se esfuerzan por promover los contenidos fidedignos<sup>99</sup>. Facebook ha creado un programa de comprobación de hechos por terceros<sup>100</sup>. Recientemente, Twitter anunció un nuevo enfoque basado en sus usuarios para luchar contra la información errónea<sup>101</sup>. Más allá de las plataformas de medios sociales, servicios de mensajería como WhatsApp han limitado la capacidad de sus usuarios para reenviar mensajes a un número ilimitado de personas, especialmente en momentos candentes como las elecciones<sup>102</sup>.

65. Aunque estas medidas son en general positivas, no constituyen una respuesta suficiente a los retos que plantea la desinformación. La moderación de contenidos *a posteriori* no es suficiente para cambiar de verdad los comportamientos si no se hace una revisión seria del modelo de negocio en que se sustentan los principales vectores de la desinformación y la información errónea<sup>103</sup>. Además, la moderación de contenidos sigue mostrando los mismos problemas de siempre: aplicación incoherente de las condiciones de servicio de las empresas, mecanismos de reparación inadecuados y falta de transparencia y acceso a los datos, la cual dificulta la realización de una evaluación objetiva de la eficacia de las medidas adoptadas. Además, aunque las plataformas son empresas de alcance internacional, no parecen aplicar sus políticas de forma coherente en todas las zonas geográficas ni defender los derechos humanos en todas las jurisdicciones en la misma medida.

## A. Un modelo de negocio basado en la publicidad

66. Los algoritmos, la publicidad personalizada y las prácticas de recolección de datos de las mayores empresas de medios sociales tienden a conducir a los usuarios hacia contenidos “extremistas” y teorías conspirativas que socavan el derecho a formarse una opinión y la libertad de expresión<sup>104</sup>. La recopilación sistemática de datos sobre las actividades de los usuarios en Internet y la publicidad personalizada podrían infringir el derecho a la libertad de opinión consagrado en el artículo 19, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La falta de transparencia con que las empresas seleccionan automáticamente los contenidos en línea indica también un nivel inaceptable de intromisión en el derecho de las personas a formarse sus propias ideas libres de manipulación y el derecho a la vida privada. Al diseñar sus productos con contenidos altamente personalizados para fomentar la consulta adictiva de contenidos, las empresas promueven un sistema que socava significativamente la capacidad de acción del individuo y sus decisiones en relación con la información que consume<sup>105</sup>. Por último, hay pruebas de que los pensamientos privados que los usuarios expresan al realizar búsquedas en Internet y mediante otras actividades en línea podrían ser utilizados en su contra por actores comerciales o por los Gobiernos de manera discriminatoria<sup>106</sup>. Además, la recopilación de datos sobre la etnia o la afiliación política sin limitaciones ni salvaguardias en países con un historial de violencia política podría ser peligrosa.

<sup>96</sup> Twitter y YouTube, por ejemplo.

<sup>97</sup> Véase <https://help.twitter.com/es/rules-and-policies/election-integrity-policy>.

<sup>98</sup> Véase, por ejemplo, Tessa Lyons, “Hard questions: what’s Facebook’s strategy for stopping false news?”, 23 de mayo de 2018. Véanse también las opciones de control del cumplimiento de Twitter, disponibles en <https://help.twitter.com/es/rules-and-policies/enforcement-options>.

<sup>99</sup> Véase, por ejemplo, [www.youtube.com/howyoutubeworks/product-features/news-information/](http://www.youtube.com/howyoutubeworks/product-features/news-information/).

<sup>100</sup> Véase <https://es-la.facebook.com/journalismproject/programs/third-party-fact-checking>.

<sup>101</sup> Keith Coleman, “Introducing Birdwatch, a community-based approach to misinformation”, 25 de enero de 2021.

<sup>102</sup> Véase, por ejemplo, la contribución de Les femmes, la force du changement.

<sup>103</sup> Contribución del Center for Social Media and Politics.

<sup>104</sup> Véase, por ejemplo, la contribución de Vodafone.

<sup>105</sup> A/HRC/44/49, párr. 60.

<sup>106</sup> Evelyn Aswad, “Losing the freedom to be human”, pág. 363.

67. A pesar de estas preocupaciones, no está claro que las plataformas de medios sociales hayan tratado de revisar su modelo de negocio en el marco de sus iniciativas para cumplir su deber de precaución en materia de derechos humanos. Tampoco se dispone de información suficiente para que los usuarios, investigadores y activistas puedan entender los mecanismos que utilizan los algoritmos para promover ciertos tipos de contenidos.

68. La principal esfera en que las mayores empresas parecen haber adoptado algunas medidas es en relación con la publicidad política. La magnitud de la desinformación relacionada con procesos electorales ha impulsado tardíamente a las empresas de medios sociales a crear archivos o bibliotecas de anuncios que permiten examinar en cierto modo la publicidad política en sus plataformas. Sin embargo, la información disponible suele ser demasiado limitada y el control de los anunciantes políticos es opcional<sup>107</sup>. Además, los usuarios están expuestos a los anuncios políticos por defecto y no a través de un mecanismo de aceptación voluntaria. Más en general, no está claro qué criterios u objetivos se utilizan para la publicidad personalizada ni si son compatibles con las normas de derechos humanos.

69. Es necesaria una mayor transparencia sobre esta cuestión, en particular divulgándose información sobre la personalización, el alcance real y la cantidad gastada en anuncios<sup>108</sup>. En el caso de la publicidad política, esa labor debería acompañarse de reformas de las leyes electorales de los Estados para garantizar que la publicidad política en línea y las campañas digitales no mermen la integridad de las elecciones y los procesos democráticos.

## B. Aplicación de las normas

70. Las empresas de medios sociales se basan en una serie de políticas de contenidos para hacer frente a la desinformación o la información errónea en línea. Las normas aplicables pueden ser difíciles de encontrar, ya que a menudo están repartidas en diversas partes de los sitios web de las empresas, como las normas de uso, las políticas, las declaraciones del personal directivo, las noticias, las páginas con información sobre los productos y los centros de ayuda a las empresas<sup>109</sup>. Una preocupación frecuentemente señalada es que las definiciones son a menudo demasiado amplias: no siempre detallan claramente qué tipo de perjuicio y qué probabilidad de que se produzca dan lugar a la eliminación de contenidos, al etiquetado o a otras sanciones. La aplicación de la política de comportamiento inauténtico coordinado también puede tener un efecto adverso en la libertad de expresión, en particular en las actividades legítimas de campaña<sup>110</sup>. La falta de claridad de las definiciones utilizadas por las empresas dificulta la coherencia en la aplicación de sus normas y políticas.

71. Este problema se añade al recurso excesivo a filtros automáticos que no son capaces de captar los matices o entender el contexto. Los límites de la tecnología y el hecho de que la tarea de determinar lo que constituye o no desinformación tiene un elemento político, junto con la falta de transparencia de las decisiones de moderación de contenidos, aumentan el riesgo de que se eliminen contenidos permitidos. Ello pone de manifiesto la necesidad de que las decisiones de eliminar contenidos sean tomadas por seres humanos, especialmente cuando exista el riesgo de que se causen lesiones o actos de violencia en el mundo real<sup>111</sup>.

## C. Reparaciones

72. Las empresas siguen sin proporcionar reparaciones adecuadas por los errores que cometen a causa de la desinformación o la información errónea. La existencia de mecanismos de apelación contra las decisiones erróneas es crucial para contrarrestar los importantes

<sup>107</sup> Contribución de Privacy International.

<sup>108</sup> Kate Jones, “[Online disinformation and political discourse](#)”, pág. 54. Véase también Nathalie Maréchal, Rebecca MacKinnon y Jessica Dheere, “Getting to the source of infodemics: it’s the business model” (New America, mayo de 2020), págs. 55 y 56.

<sup>109</sup> Véase, por ejemplo, la decisión del Consejo de Supervisión de Facebook en el asunto 2020-006-FB-FBR.

<sup>110</sup> Véase [www.accessnow.org/rights-groups-to-facebook-on-tunisia-disappeared-accounts-were-still-waiting-for-answers/](http://www.accessnow.org/rights-groups-to-facebook-on-tunisia-disappeared-accounts-were-still-waiting-for-answers/).

<sup>111</sup> Contribución de Global Partners Digital.



riesgos que se derivan del hecho de que las grandes empresas de medios sociales utilicen filtros imperfectos para eliminar contenidos. Sin embargo, no parece que existan mecanismos de ese tipo para recurrir las medidas sancionadoras adoptadas por las empresas, como el etiquetado y la degradación. Tampoco parecen existir para impugnar las decisiones adoptadas sobre la base de las políticas relativas a los perjuicios coordinados o los comportamientos inauténticos. Además, no está claro que los mecanismos de apelación estén disponibles en varios idiomas.

73. Además de los mecanismos de denuncia internos, las propuestas de establecer organismos de supervisión externos pueden ser un medio importante para reforzar las reparaciones. Un experimento novedoso en ese sentido es el Consejo de Supervisión de Facebook, que constituye un mecanismo de denuncia externo. Aunque es demasiado pronto para valorar su eficacia, debería evaluarse a su debido tiempo mediante un proceso participativo, transparente y colectivo, ya que podría aportar valiosas enseñanzas para el sector. También es necesario estudiar medidas colectivas para todo el sector como la creación de consejos de medios sociales, especialmente para los actores más pequeños. Ese tipo de órganos colectivos podrían formular recomendaciones, en particular sobre la desinformación y la información errónea, y recibir apelaciones contra las decisiones tomadas por las empresas participantes.

#### D. Disparidades geográficas

74. Un problema importante en cuanto a la forma en que las empresas enfocan la moderación de contenidos es la aparente disparidad con que aplican sus políticas en diferentes partes del mundo<sup>112</sup>. Mientras que en los Estados Unidos han creado centros especiales de información sobre elecciones o votaciones o bibliotecas de anuncios, la mayoría de los países no parecen recibir el mismo nivel de inversión<sup>113</sup>. Incluso en los Estados Unidos, los recursos en español reciben menos financiación que los que se ofrecen en inglés. Algunas empresas están elaborando gradualmente políticas temporales sobre la información errónea de carácter electoral específicas para cada uno de los países en que operan<sup>114</sup>, pero parecen ser una minoría. Además, parece que la posibilidad de señalar contenidos solo está plenamente disponible en los Estados Unidos, y mucho menos en los países latinoamericanos<sup>115</sup>.

75. Los servicios de comprobación de hechos son más limitados en muchas partes del mundo<sup>116</sup>. La información divulgada por denunciadores de irregularidades apunta a que las empresas no se esfuerzan por tomar medidas en los mercados menos ricos. De confirmarse, las disparidades mostrarían una calidad muy diferente de la moderación de contenidos que socavaría el espacio cívico en los países en desarrollo<sup>117</sup>.

76. Las mayores empresas, domiciliadas en los Estados Unidos e influidas por la política y la opinión pública de ese país, parecen guiarse por las prioridades estadounidenses y europeas. No invierten suficientes recursos en comprender los factores locales que alimentan la desinformación en línea en otras partes del mundo, especialmente en los países en desarrollo<sup>118</sup>. Es necesario conocer a fondo el contexto político, social y económico local, dominar el idioma y cooperar estrechamente con la sociedad civil en los países donde la desinformación es más frecuente.

<sup>112</sup> Véase, por ejemplo, la contribución de Intervozes.

<sup>113</sup> Contribución de Privacy International.

<sup>114</sup> Véase la contribución de Facebook acerca de su estrategia en Myanmar.

<sup>115</sup> Contribución de Derechos Digitales.

<sup>116</sup> Véase Mahsa Alimardani y Mona Elswah, “Trust, religion and politics: coronavirus misinformation in Iran”, en *2020 Misinfodemic Report: COVID-19 in Emerging Economies* (Meedan, 2020).

<sup>117</sup> Véase [www.buzzfeednews.com/article/craigsilverman/facebook-ignore-political-manipulation-whistleblower-memo](http://www.buzzfeednews.com/article/craigsilverman/facebook-ignore-political-manipulation-whistleblower-memo).

<sup>118</sup> Contribución del Centre for Law and Democracy.

## E. Presión política

77. Las empresas no parecen aplicar sus condiciones de servicio o sus normas de uso de forma coherente a los personajes públicos. Tampoco parecen haber elaborado políticas claras para evitar que los contenidos políticos sean catalogados de “noticias falsas” o para ocuparse de los contenidos producidos por figuras públicas que abogan por la violencia o incitan a ella.

78. La aplicación incoherente de las normas de uso provocó críticas a las grandes plataformas durante las elecciones presidenciales de los Estados Unidos de 2020. En febrero de 2021, Facebook vetó las cuentas vinculadas a las fuerzas armadas de Myanmar tras el golpe de Estado, pero no se ha comprometido a hacer lo mismo en otras situaciones. Cuando las plataformas fueron presionadas por las autoridades para que cerraran las cuentas de periodistas y defensores y defensoras de los derechos humanos que informaban sobre las protestas de agricultores en la India a principios de este año, parece que accedieron<sup>119</sup>. En abril de 2020 se informó de que Facebook había aceptado aumentar significativamente el cumplimiento de la petición del Gobierno de Viet Nam de censurar los contenidos “antiestatales” y había cerrado las cuentas de muchos defensores y defensoras de los derechos humanos después de que las autoridades atacaran sus servidores, lo que había ralentizado la plataforma y la había inutilizado durante siete semanas<sup>120</sup>.

79. Sin políticas claras, las empresas son vulnerables a presiones para que repriman la expresión de ideas políticas legítimas y faciliten la desinformación instigada por el Estado. Las empresas deberían basar sus normas de uso en las normas internacionales de derechos humanos, incluidas las relativas al derecho a la libertad de expresión, en virtud de las cuales las ideas expresadas por personajes de la política, partidos y otras figuras y entidades públicas gozan de un alto grado de protección. El derecho internacional de los derechos humanos solo permite retirar los contenidos publicados por una figura pública por motivos muy limitados, entre ellos la incitación a la violencia y al odio. Si fundaran firmemente sus condiciones de servicio en las normas internacionales, las empresas podrían resistir mejor las presiones para que retiren expresiones legítimas, ya que estarían defendiendo los mismos instrumentos y principios con que los Estados se han comprometido formalmente.

## F. Transparencia, rendición de cuentas y acceso a los datos

80. La falta de transparencia y de acceso a los datos sigue siendo el principal defecto de las empresas respecto de casi todos los aspectos relacionados con la desinformación y la información errónea. Esa falta de transparencia y acceso a los datos impide el control independiente y afecta a la rendición de cuentas y la confianza. La opacidad resta poder a los usuarios y les niega su capacidad de acción.

81. La mayoría de las más grandes empresas de medios sociales elaboran informes de transparencia dos veces al año, pero no divulgan información más precisa y significativa sobre las medidas que adoptan para hacer frente a la desinformación o la información errónea<sup>121</sup>. En el informe de transparencia de Facebook, por ejemplo, solo se incluye información sobre la eliminación de cuentas falsas, pero no sobre los contenidos. Tampoco se ofrece información sobre el número de contenidos etiquetados, ni sobre las apelaciones presentadas contra las decisiones de eliminar contenidos o suspender cuentas en relación con las políticas de desinformación. No se dispone de datos sobre la interacción de los usuarios con la desinformación o la información errónea, como el número de contenidos que son compartidos o consultados, el número de usuarios a los que llega o el número de quejas o solicitudes de retirada. También se necesita más información sobre la fiabilidad y precisión de los sistemas de inteligencia artificial implantados para identificar y eliminar contenidos<sup>122</sup>. La falta de transparencia general sobre los sistemas y procesos de moderación de contenidos

<sup>119</sup> IND 2/2021.

<sup>120</sup> Véase [www.reuters.com/article/us-vietnam-facebook-exclusive-idUSKCN2232JX](https://www.reuters.com/article/us-vietnam-facebook-exclusive-idUSKCN2232JX).

<sup>121</sup> Véase, por ejemplo, Working Group on Infodemics, *Policy Framework* (Forum on Information and Democracy, noviembre de 2020), págs. 17 y ss. Véase también la contribución de la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones.

<sup>122</sup> Véase, por ejemplo, la contribución de la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones.

de las empresas hace imposible evaluar la eficacia de las medidas adoptadas por estas y su efecto en los derechos humanos. A este problema se añade el hecho de que el mundo de la investigación, la universidad o la sociedad civil no tienen un acceso suficiente a los datos para poder realizar evaluaciones más independientes y objetivas.

82. También es necesaria una mayor transparencia respecto de los acuerdos entre las empresas y los Gobiernos, especialmente cuando en dichos acuerdos se da un mayor protagonismo a los mensajes del Gobierno o a la eliminación de contenidos u otras restricciones a la expresión.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

83. En un informe dedicado a la desinformación, es fácil —pero peligroso— perder de vista el valor que aporta la tecnología digital a la democracia, el desarrollo sostenible y los derechos humanos, o la importancia vital del derecho a la libertad de opinión y de expresión a ese respecto. Por ello, los intentos de combatir la desinformación socavando los derechos humanos son cortos de miras y contraproducentes. El derecho a la libertad de opinión y de expresión no es parte del problema, sino el objetivo y el medio para combatir la desinformación. La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto tanto la necesidad esencial de defender el derecho como las complicaciones que supone hacer frente a la desinformación y la información errónea.

84. La desinformación es un fenómeno complejo que presenta múltiples facetas y tiene graves consecuencias. Destruye la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas. Prospera cuando los regímenes de información pública son débiles y el periodismo de investigación independiente es coartado. Quita poder al individuo, robándole su autonomía para buscar, recibir y divulgar información y formarse opiniones. En el mundo de las plataformas, el individuo es considerado un usuario, no un titular de derechos con capacidad de acción.

85. La desinformación es problemática, pero también lo son las respuestas de los Estados y las empresas. Muchas leyes y políticas se están elaborando con un conocimiento insuficiente de los perjuicios que se causan en Internet, sin datos, investigaciones o consultas públicas adecuadas. Distintos Estados han recurrido a medidas desproporcionadas como cierres de Internet y leyes vagas y demasiado poco específicas para criminalizar, bloquear, censurar y amedrentar la expresión de ideas en línea y reducir el espacio cívico. Estas medidas no solo son incompatibles con el derecho internacional de los derechos humanos, sino que también contribuyen a amplificar las percepciones erróneas, fomentando el miedo e incrementando la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones.

86. Las respuestas de las empresas han sido reactivas, insuficientes y opacas. Las grandes plataformas se concentran en mejorar la moderación de los contenidos mientras ignoran los problemas de derechos humanos relacionados con sus modelos de negocio, la falta de transparencia y los insuficientes derechos de los usuarios en materia de debido proceso.

87. El reto fundamental para los Estados, las empresas y los medios de comunicación es restablecer la confianza de la ciudadanía en la integridad del orden informativo. La lucha contra la desinformación requiere respuestas colectivas y multidimensionales que estén fundamentadas en toda la gama de derechos humanos y la colaboración proactiva de los Estados, las empresas, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y los medios de comunicación. Es imposible sobrestimar la necesidad de que se establezca un diálogo y una colaboración entre las distintas partes interesadas.

88. Los Estados son los principales responsables de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos. En consonancia con su obligación de respetar los derechos humanos, los Estados no deberían realizar, patrocinar, fomentar o difundir afirmaciones que sepan o deberían saber razonablemente que son falsas, ni autorizar cierres de Internet como medio para combatir la desinformación. Tampoco deberían restringir la libertad de expresión en Internet y fuera de Internet, salvo de conformidad

con las condiciones establecidas en los artículos 19, párrafo 3, y 20, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, interpretados de forma estricta y rigurosa.

89. El derecho penal solo debería utilizarse en circunstancias muy excepcionales y graves de incitación a la violencia, el odio o la discriminación. Las leyes penales de difamación son un legado del pasado colonial y no tienen cabida en las sociedades democráticas modernas. Deberían ser derogadas.

90. Los Estados tienen el deber de garantizar que las empresas respeten los derechos humanos. No deberían obligar a las empresas a retirar o bloquear contenidos que sean legítimos según el derecho internacional de los derechos humanos, ni exigirles que tomen decisiones sobre la legalidad de los contenidos conforme a la legislación nacional que deberían corresponder a los tribunales. Las empresas deberían ser transparentes en cuanto a las peticiones de los Estados y abstenerse de hacer tratos con ellos a puerta cerrada.

91. La regulación estatal de los medios sociales debería concentrarse en la transparencia, en los derechos de los usuarios en materia de debido proceso y en el deber de precaución de las empresas respecto de los derechos humanos, y asegurar que la independencia y las competencias de las instancias reguladoras estén claramente definidas, garantizadas y limitadas por la ley.

92. La protección de datos es clave para reorientar el modelo de negocio de la economía digital, basado en la publicidad, que favorece el desorden informativo y los abusos de derechos humanos conexos. Los Estados deberían adoptar leyes completas de protección de datos y actualizar los códigos electorales y otras leyes pertinentes para limitar el rastreo y la focalización generalizados de las personas y de sus actividades en línea.

93. La información diversa y fiable es un antídoto evidente contra la desinformación y la información errónea. Los Estados deberían cumplir su deber de garantizar el derecho a la información, en primer lugar, aumentando su propia transparencia y divulgando *motu proprio* los datos oficiales en Internet y fuera de Internet y, en segundo lugar, reafirmando su adhesión a la libertad, la diversidad y la independencia de los medios de comunicación. Para restablecer la confianza en la esfera pública como lugar seguro para las deliberaciones democráticas es fundamental garantizar la seguridad de los periodistas en Internet y fuera de Internet, y poner fin a la impunidad de las amenazas, intimidaciones, actos de acoso, ataques y asesinatos de periodistas de ambos sexos, bloggers, caricaturistas y defensores y defensoras de los derechos humanos.

94. La alfabetización mediática, informativa y digital empodera a las personas y aumenta su capacidad de resistencia frente a la desinformación y la información errónea, como ha señalado recientemente la Asamblea General<sup>123</sup>. Deberían formar parte de los planes de estudio nacionales y dirigirse a jóvenes y mayores por igual. Junto con la alfabetización digital, debe prestarse más atención a la inclusión digital para que las personas de los países en desarrollo que ahora dependen totalmente de las plataformas de medios sociales y de las aplicaciones de mensajería para conectarse (mediante tarifas cero o *zero rating*) puedan tener un acceso significativo, gratuito, abierto, interoperable, fiable y seguro a Internet.

95. Las empresas están obligadas a respetar los derechos humanos en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Aunque las plataformas digitales son actores privados, tienen un gran impacto en los derechos humanos en la esfera pública. Por ello, son responsables no solo ante sus usuarios, sino ante la sociedad en general. Existe una creciente preocupación por el dominio del mercado que ejercen las mayores empresas, así como por los efectos nocivos de sus modelos de negocio actuales. Las empresas deberían responder de forma proactiva a esa preocupación, no limitarse a mejorar la moderación de contenidos y revisar sus modelos de negocio, reconocer la capacidad de acción y la autonomía de los usuarios como titulares de derechos y

<sup>123</sup> Resolución 75/267.

empoderarlos aumentando la transparencia, el control y las opciones disponibles y garantizando el debido proceso.

96. En consonancia con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, las empresas de medios sociales deberían revisar sus modelos de negocio y garantizar que sus actividades comerciales y sus prácticas de recopilación y tratamiento de datos cumplan las normas internacionales de derechos humanos, incluido el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como los principios de protección de datos y las normas nacionales pertinentes de protección de los consumidores. También deberían realizar evaluaciones del impacto de sus productos en los derechos humanos, y en particular de la manera en que sus algoritmos y sistemas de clasificación amplifican la desinformación o la información errónea. Dichas evaluaciones deberían llevarse a cabo con regularidad y antes y después de acontecimientos significativos como elecciones nacionales o crisis importantes, por ejemplo la pandemia de COVID-19.

97. Las empresas deberían revisar sus modelos publicitarios para asegurarse de que no afecten negativamente la diversidad de opiniones e ideas y sean claros en cuanto a los criterios utilizados para la publicidad personalizada. Deberían proporcionar información significativa sobre los anunciantes en repositorios de anuncios en línea y dar a los usuarios la opción de elegir voluntariamente que se les muestre publicidad.

98. Las empresas deberían adoptar políticas de contenido y publicidad claras y estrictamente definidas sobre la desinformación y la información errónea que estén en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos y tras consultar a todas las partes interesadas. Además, deberían adoptar políticas claras en relación con las figuras públicas que sean coherentes con las normas internacionales de derechos humanos y aplicarlas de forma coherente en todas las zonas geográficas. Deberían garantizar que todas las políticas sean fácilmente accesibles y comprensibles para los usuarios y que se apliquen de forma coherente, teniendo en cuenta los contextos particulares en que se aplican.

99. Las empresas deberían proporcionar información clara y significativa sobre los parámetros de sus algoritmos o sistemas de recomendación y asegurarse de que esos sistemas permiten a los usuarios recibir por defecto una diversidad de puntos de vista, aunque permitiéndoles elegir las variables que afecten a sus actividades en línea.

100. Las empresas deberían publicar informes de transparencia completos, detallados y contextualizados, así como informes aparte sobre circunstancias excepcionales como la pandemia de COVID-19, en los que se expongan las medidas adoptadas contra los contenidos que puedan constituir desinformación o información errónea y los recursos presentados contra esas medidas, incluyendo el número de contenidos que son compartidos o consultados, el número de usuarios a los que llegan y el número de quejas y solicitudes de retirada.

101. Los usuarios deben disponer de recursos adecuados. Las empresas deberían establecer mecanismos de apelación internos para impugnar una gama amplia de decisiones de moderación de contenidos y de tipos de contenidos, como el comportamiento inauténtico coordinado. También deberían estudiar la creación de mecanismos de supervisión externos, como consejos de los medios sociales.

102. En la era del movimiento Me Too, tanto los Estados como las empresas deberían combatir prioritariamente la desinformación de género en línea y también prestar especial atención a sus consecuencias en el mundo real. Las empresas deberían introducir políticas, recursos y mecanismos adecuados que tengan en cuenta la perspectiva de género en todos los aspectos del uso de las plataformas y que se diseñen en consulta con las personas afectadas por este comportamiento pernicioso. Los Estados también deberían integrar plenamente la perspectiva de género en sus políticas y programas para combatir la desinformación y la información errónea, incluidos sus programas de alfabetización mediática, informativa y digital.

103. Como actores en un escenario mundial, las empresas deberían dedicar más recursos a comprender mejor los contextos locales que favorecen la desinformación y

la información errónea y abordar sus disparidades lingüísticas y de conocimientos, así como de sus políticas y servicios, respecto de los países en desarrollo, las minorías y otros grupos vulnerables, basándose en las perspectivas de la sociedad civil local y de los grupos víctimas de desinformación e información errónea.

104. Una de las principales dificultades que se plantean para hacer frente a la desinformación y la información errónea son las lagunas de conocimiento derivadas de la falta de acceso a los datos, especialmente en relación con los países en desarrollo. Debería hacerse un mayor esfuerzo por permitir que los datos estén disponibles para los órganos de investigación, elaboración de políticas, seguimiento y evaluación. El concepto de “privacidad diferencial”<sup>124</sup> podría servir de ejemplo para el acceso a los megadatos con fines de investigación, respetando al mismo tiempo los derechos humanos y los intereses de seguridad de los usuarios.

105. Por último, pero no por ello menos importante, el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas —y en particular el Consejo de Derechos Humanos— es esencial para garantizar que todas las iniciativas destinadas a combatir la desinformación y la información errónea se cimienten firmemente en el derecho internacional de los derechos humanos y en el respeto de la libertad de opinión y de expresión. El Consejo debería estudiar la posibilidad de celebrar consultas colectivas periódicas con los Estados, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y los actores internacionales y regionales pertinentes, y establecer iniciativas sobre el tema de la salvaguardia y la promoción de los derechos humanos en el espacio digital.

---

<sup>124</sup> Working Group on Infodemics, *Policy Framework*, pág. 125.